

VIRGINIA LAURA FERNANDEZ

**LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS COMO INSTRUMENTO
PARA EL DESARROLLO INTEGRADO DE UNA REGIÓN**

UN ANÁLISIS PARTICULAR DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE CURITIBA

**TESINA, presentada como requisito
para la conclusión del curso de
Ciencias Económicas, Sector de
Ciencias Sociales Aplicadas de la
Universidad Federal de Paraná.**

**Orientador : Prof. Cássio Frederico
Camargo Rolim**



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencias Económicas y Estadística

**LAS INSTITUCIONES METROPOLITANAS COMO INSTRUMENTO
PARA EL DESARROLLO INTEGRADO DE UNA REGIÓN**

UN ANÁLISIS PARTICULAR DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE CURITIBA

Autora: Virgínia Laura Fernández – Legajo F-0623/8

Carrera: Lic. en Economía

Escuela: Escuela de Economía

Director: Prof. Cássio Frederico Camargo Rolim – Universidade Federal do Paraná

Fecha de presentación: 12 de diciembre de 2003

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar me gustaría agradecer a todos los funcionarios y ex funcionarios de la COMEC, IPARDES, SEAM, ASSOMECE, que pusieron a mi disposición material sobre dichas instituciones sin el cual este trabajo no hubiera sido posible. En especial a Rosa Moura, que desinteresadamente y en el momento justo respondió a todas mis preguntas.

Agradezco también a los profesores de la UFPR, que en el comienzo me brindaron las herramientas necesarias para el inicio de mi investigación. Así también, me gustaría agradecer a la profesora Isabel Raposo de la UNR, quien desde Rosario colaboró para el avance de este trabajo.

Inestimable fue también el apoyo del Grupo Montevideo que me brindó la posibilidad de ser parte del Programa de Intercambio Escala Estudiantil, en el marco del cual se ha desarrollado esta investigación. Especialmente, quiero destacar la presencia de Silvia Schwab -Coordinadora General por la UFPR- su colaboradora Lorhemí y João Carlos da Cunha. Así como también, por la Coordinación Grupo Montevideo Rosario, Silvia Cano y Rubén Ponce de León. A mis compañeras de intercambio que compartieron esta experiencia, por su apoyo y estímulo al momento de superar las dificultades que surgieron durante la elaboración de esta tesina.

A Lucas, por su apoyo siempre incondicional.

Finalmente, quisiera agradecer a mi orientador Cássio Frederico Camargo Rolim, por su asesoría y principalmente, por incentivarme a avanzar en el debate todavía incipiente sobre la gestión metropolitana en el Área Metropolitana del Gran Rosario.

A mi familia, a mis amigos y a Lucas

INDICE

INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA RMC.	14
1.1 Dinámica demográfica y ocupación dei espacio de la RMC.....	15
1.2 Distribución de las actividades económicas.	20
1.3 Diversificación de la economía urbana	25
1.4 Escala de Urbanización	27
1.5 Calidad de la Urbanización	29
1.6 Índice de Desarrollo Humano Municipal – IDH-M.....	34
1.6.1 Los componentes dei IDH-M en la RMC	35
CAPÍTULO II: INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS BRASILEÑAS	38
2.1 Síntesis de la evolución de las Regiones Metropolitanas Brasileñas	39
2.2 Evolución de los aspectos institucionales de las regiones metropolitanas:	42
2.3 La institucionalización de la COMEC	47
2.4 La evolución dei Planeamiento Metropolitano	54
2.4.1 El Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI-RMC / 1978	54
2.4.2 El Programa de Investimentos – PI-RMC / 1987	55
2.4.3 La propuesta de gestión actual, PDI / 2001-2002.....	57
2.5 Temas Estructurantes dei PDI/2001-2002	60
CAPÍTULO III: LA GOBERNANZA METROPOLITANA - CONFLICTOS Y LIDERANZAS.....	65
3.1 La Gobernanza Metropolitana: Conflictos y Lideranzas	66
3.1.1 Lideranzas metropolitanas.....	67
3.1.2 Conflictos metropolitanos	69
3.1.3 Instrumentos para resolver los conflictos metropolitanos.....	70
3.1.4 Interrelación de las lideranzas, conflictos e instrumentos utilizados en una gestión metropolitana.....	72
3.2 La Gobernanza Metropolitana en la RMC.....	76
3.2.1 Financiamiento metropolitano	76

3.2.2 Lideranzas metropolitanas.....	79
3.2.3 Conflictos de Intereses.....	86
3.2.4 Instrumentos utilizados para resolver estos conflictos.....	90
3.2.5 Propuestas referentes al cuadro jurídico-institucional para la gestión metropolitana de la RMC.....	92
CAPITULO IV: EL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN ROSARIO	96
4.1 Síntesis de la ciudad de Rosario en los últimos 30 años.....	97
4.2 La Región Metropolitana	99
4.3 Caracterización Demográfica dei AMGR.....	100
4.4 Datos Económicos	101
4.5 Aspectos Relevantes dei PER para la Gestión Metropolitana	102
4.5.1 Ente de Coordinación Metropolitana	104
4.5.2 Agencia Regional de Desarrollo	107
4.5.3 Enseñanzas de la gestión de la COMEC para el ECM.	108
CONCLUSIÓN.....	110
ANEXO TABLAS.....	116
Tabla 1 - Población, tasa geométrica de crecimiento anual, grado de urbanización y densidad demográfica.....	117
Tabla 2 - Participación dei valor agregado fiscal dei municipio en el total y sectorial dei Estado de Paraná - 1996.....	118
Tabla 3 - Estructura ocupacional (% de la PEA por ocupaciones) - 1991	119
Tabla 4 - Estadística bancaria por municipio (posición setiembre de 1998).....	120
Tabla 5 - Mayores empresas (entre las 500 mayores de Brasil) - 1998.....	121
Tabla 6 - Movimiento dei Aeropuerto Afonso Pena (acumulado junio 1998).....	122
Tabla 7 - Región de influencia de las ciudades, tipología de los municipios y posición en el <i>cluster</i>	123
Tabla 8 - Jefes de hogar con renta de hasta 2 salarios mínimos y renta media familiar <i>per cápita</i> - 1991	124
Tabla 9 - Años de estudio, niños que no asisten a la escuela y coeficiente de mortalidad infantil - 1991.....	125
Tabla 10 - Hogares precarios y condiciones dei hogar urbano.....	126

Tabla 11- Infraestructura urbana - 1991.....	127
Tabla 12 - Proporción de hogares por consumo de bienes - 1991.....	128
Tabla 13 - Índice de Desarrollo Humano Municipal y Componentes, por Municipios -2000	129
Tabla 14 - Población dei AMGR.....	130
ANEXO ENTREVISTAS	131
ANEXO MENSAJES DE LA ASAMBLEA.....	134
ANEXO MAPAS	142
Región Metropolitana de Curitiba. Posición geográfica y sedes municipales.	143
Área Metropolitana Gran Rosario en la Provincia de Santa Fe.....	144
BIBLIOGRAFÍA	145

“Las regiones comienzan a consolidarse sobre la base de las ciudades que han adquirido gran protagonismo y asumido nuevos roles. Estas ciudades son, en general, cabezas de amplias áreas de influencia económica, social y cultural. Así, estos diferentes espacios territoriales se van afirmando como un sistema articulado de grandes ciudades.”

Plan Estratégico Rosario, Formulación y Diagnóstico, pag. 25. 1998

“Os espaços regionais chamados de regiões metropolitanas são formados por um conjunto de municípios cujo crescimento resultou em aproximação intensiva de suas áreas urbanas e entrelaçamento acentuado de suas realidades sócio-econômicas. Este crescimento, associado às proximidades, fez com que interesses antes perfeitamente enquadrados no processo de gestão política administrativa de cada município passassem a dizer respeito também aos municípios vizinhos. Dentro desse processo aparecem as funções públicas de interesse comum metropolitanas”

Fanini Valter, Institucionalização da RMC. Proposições para um novo modelo, pág. 11. 1998

INTRODUCCIÓN

En un contexto global signado por profundas transformaciones, los ambientes nacionales sufrieron grandes cambios durante los últimos años. Las presiones derivadas de la “globalización” de la economía, como así también las necesidades internas de expansión de los respectivos sistemas productivos nacionales, duramente afectados por la crisis de los años ‘80, produjeron un intento de recomposición en los últimos años.

En este marco, la dinámica regional toma mayor protagonismo y tiende a ser representada cada vez más por la dinámica de grandes áreas urbanas que tienen un gran poder de concentración de la producción y del crecimiento.

En Brasil, las áreas urbanas de São Paulo y Rio de Janeiro polarizan el total nacional, siendo consideradas metrópolis nacionales. Sin embargo, desde la década de 1970 se inició un proceso de desconcentración industrial de estas áreas generando que otras áreas urbanas comenzaran a crecer y a destacarse, como la de Curitiba, que fue una de las que más creció durante el período 1985-1997. El área metropolitana de Curitiba polariza regiones de su entorno y forma parte de los 11 macropolos nacionales, según la investigación de regionalización realizada por CEDEPLAR/UFGM¹, y aparecerá en el escenario brasileño como alternativa al proceso de desconcentración de las metrópolis primarias.

En los años ‘60 y ‘70, los debates sobre temas relacionados con la urbanización brasileña y con la metropolización fueron el centro de interés de varias instituciones. En esta época se destacaba el tema de las regiones metropolitanas, tanto desde el punto de vista político, social y económico, como así también su aspecto instrumental y la gestión institucional, administrativa y financiera.

Las Regiones Metropolitanas constituídas en ese período, así como las entidades estatales creadas para gestionarlas, pasaron por variadas experiencias, atravesando todas ellas por el problema de los conflictos de competencia entre los diferentes niveles de gobierno y el financiamiento de su gestión. En la Región Metropolitana de Curitiba -RMC-, estos conflictos incidieron en el desempeño de las instituciones encargadas de las cuestiones metropolitanas.

Las preguntas que han motivado este trabajo fueron:

¹ LEMOS, MAURÍCIO BORGES Y CROCCO, MARCO. *Competitividade e dinâmica comparativa das regiões metropolitanas brasileiras*. Belo Horizonte: UFGM/Cedeplar, 2000. 22p. (Texto para discussão; 146)

¿Cómo se articulan las instituciones de la RMC tanto en los diferentes niveles de gobierno como en relación con la participación del sector empresarial y la ciudadanía, para la concreción de las actividades consideradas de interés metropolitano?

¿Cómo la Coordinación Metropolitana de la RMC -COMEC-, institución creada para la coordinación de las actividades de interés metropolitano, extiende su gobernabilidad a los 26 municipios que integran la RMC?

¿Cuáles son los conflictos que surgen en una gestión metropolitana que hacen que su desempeño no alcance una preponderancia igual o mayor que la gestión de los diferentes niveles de gobierno?

¿Cuál es el papel que juegan los aspectos legales de las Constituciones Federal y Estadual para los tres niveles de gobierno en la gestión metropolitana?

El cuadro legal respecto a la autonomía y a las responsabilidades de la COMEC, ¿cómo influye en la concreción de los objetivos de gestión de la misma? y ¿cómo interfiere con la autonomía de los municipios?

¿Cuáles son las enseñanzas de la gestión de la COMEC que pueden servir para mejorar la futura gestión del Ente Coordinador Metropolitano -ECM- del Área Metropolitana del Gran Rosario -AMGR-?

Estos interrogantes fueron surgiendo a lo largo de la investigación. En un comienzo, lo importante era resaltar la existencia de una institución de gobernanza² metropolitana, como aquella que brindaría todas las soluciones en la gestión de las actividades de interés metropolitano. Al analizar documentos de la evolución de la COMEC e indagar a través de entrevistas con personal especializado en el tema, pudimos observar que la existencia de una institución que atañe al ámbito metropolitano es una condición necesaria pero no suficiente para que el tratamiento de aquellos asuntos de interés común a los municipios que forman la RMC sean gestionados adecuadamente. Esto fue lo que nos motivó a indagar cuáles son las reglas que intervienen en la gestión, cuáles son los actores, cómo se interrelacionan estos actores con intereses muchas veces contrapuestos, cuáles son los conflictos que se originan entre ellos, cuáles son las intervenciones que los actores pueden realizar en el planeamiento de una política metropolitana, cuáles son los instrumentos que utiliza la COMEC para resolver los conflictos y, tal vez el elemento

² ver definición en capítulo III, pag. 60

que más condiciona a este tipo de gestión, cuál es el origen de los recursos con los que cuenta la COMEC para el desempeño de sus actividades y cómo participan los Municipios, el Estado y la Unión en este aspecto.

Cabe destacar que la relevancia de este estudio está dada principalmente por la búsqueda de una experiencia de gestión metropolitana que pueda explicitar cuáles han sido las dificultades en su funcionamiento y cuáles los instrumentos utilizados para superarlas. De este modo, el desempeño de la COMEC durante casi tres décadas de existencia, será de utilidad en la creación del ECM, ente que según los lineamientos estratégicos del Plan Estratégico Rosario -PER- será la autoridad política-administrativa con competencias sobre cuestiones de índole metropolitana, en el ámbito territorial de la región Rosario.

Para cumplir con los objetivos planteados, el presente trabajo se divide en cuatro partes, que se integran para explicitar las características socioeconómicas de la RMC, la legislación que reglamenta las regiones metropolitanas brasileñas, el desempeño de la COMEC en la gestión metropolitana y el proyecto de creación de un Ente Coordinador Metropolitano de la Región Rosario.

En el capítulo I se realiza una caracterización socioeconómica de la RMC, en la que se describe cuál fue la dinámica de ocupación de la región y cómo se distribuyen las actividades económicas en los diferentes municipios, destacando patrones de especialización, dado por el valor agregado fiscal generado por los mismos. Además, se realiza un análisis de las funciones urbanas y de la calidad de esta urbanización. Como síntesis socioeconómica, se expone el Índice de Desarrollo Humano Municipal -IDH-M-, con el objetivo de describir la situación actual de la región, observar las disparidades entre los municipios y anticipar las demandas futuras de los mismos.

En el capítulo II se analiza la institucionalización de las regiones metropolitanas brasileñas, las fases por las que pasaron estas y su paralelo con la COMEC. Asimismo, se detalla la evolución del planeamiento metropolitano de la RMC, realizado a través de la COMEC. Al final del capítulo se realiza una síntesis de los temas que estructuraron el Plano de Desenvolvimento Integrado -PDI-, que serán los fundamentos para proyectar un programa de inversiones metropolitano. Estos puntos críticos se detallan tanto en forma sectorial como en forma de directrices que

incluyen una visión espacial de los temas metropolitanos.

Dada la complejidad que requiere el análisis de una gestión metropolitana, en el capítulo III se utiliza un referencial teórico de gobernanza metropolitana, que enuncia como esta debería ser, cuáles son las lideranzas que deben participar, cuáles son los conflictos que surgen entre ellos y cuáles los instrumentos para resolverlos. Este material teórico permite buscar, a través de la realización de un estudio de caso, las partes integrantes de la gestión metropolitana dentro de la COMEC y las instituciones a ella vinculadas. El estudio de caso implicó, por un lado, la búsqueda de documentos legales y reglamentaciones de las regiones metropolitanas en Brasil, de las leyes de funciones específicas de la COMEC, de su estructura organizacional y de las legislaciones que regulan las instituciones vinculadas, como la SEAM, IPPUC y ASSOMECA. Por otro lado, la realización de entrevistas a funcionarios de la COMEC con el objetivo de conocer cómo la institución metropolitana actúa en la práctica en la toma de decisiones y en la resolución de los conflictos metropolitanos.

De este modo, se expresan cuáles fueron los conflictos que se percibieron en la gestión de la COMEC, los instrumentos utilizados para solucionarlos y las lideranzas que actuaron en el mismo, destacando los aspectos que más perjudicaron el desempeño de la COMEC y las propuestas para subsanarlos que se plantearon en el PDI.

En el capítulo IV, se realiza una síntesis de la actividad económica de la ciudad de Rosario en los últimos treinta años, una caracterización demográfica y económica del Área Metropolitana del Gran Rosario -AMGR, se explicita el programa postulado en el PER que atañe a la problemática metropolitana de la región y en el que se destaca la necesidad de crear un Ente Coordinador Metropolitano, así como las actividades que quedarían delegadas en el mismo, los actores que serían involucrados y sus fuentes de financiamiento. Asimismo, se hace referencia al proyecto Agencia de Desarrollo Regional que también es parte del programa Rosario Metropolitano. Por último, se definen los puntos claves para la gestión del ECM que surgen como aprendizaje de la gestión de la COMEC.

CAPÍTULO I: Caracterización Socioeconómica de la RMC.

1.1 Dinámica demográfica y ocupación del espacio de la RMC³.

La Región Metropolitana de Curitiba, instituida originalmente por la Ley Complementar Federal 14/73 junto a otras regiones metropolitanas brasileñas, se compone de 26 municipios, de los cuales 14 forman parte los definidos por la legislación original, 5 se desmiembran de estos y 7 de su entorno más distante, fueron incorporados a los límites oficiales de la Región conforme legislaciones estatales, después de que la Constitución Federal de 1988 le otorgara esta facultad a los Estados.

Municipios de la Región Metropolitana de Curitiba

Institución Original ¹	Municipios Desmembrados	Instituciones por Legislaciones Estadales ²
Almirante Tamandaré	Campo Magro	
Araucária		
Balsa Nova		
Bocaiúva do Sul	Tunas do Paraná	
Campo Largo		
Colombo		
Contenda		
Curitiba		
Mandiritiba	Fazenda Rio Grande	
Piraquara	Pinhais	
Quatro Barras		
Rio Branco do Sul	Itaperuçu	
São José dos Pinhais		
		Adrianópolis
		Agudos do Sul
		Cerro Azul
		Doutor Ulysses
		Lapa
		Quintandinha
		Tijucas do Sul

¹ Ley Federal 14/73

² Leyes Estadales 11027/94, 11096/95, 12125/98.

Total: 26 Municipios- marzo 2003-10-08

Fuente: MOURA Rosa, La internalización de la Región Metropolitana de Curitiba y los Derechos Humanos, pág 3, 2003.

Esta región contaba en 2000 con 2.768.394 habitantes (28.95% de la población de Paraná) y una densidad de 178.25 habitantes por km². La mayor parte de esa población está concentrada en Curitiba, que en 2000 reunía 1.587.315

³ Todos los datos aquí consignados pertenecen al informe realizado por: IPEA, *Caracterização das Regiões Metropolitanas institucionalizadas: IPEA/DEPRU/CGEPUR*, 1999, Campinas: UNICAMP/NESUR. 4v. Versão preliminar. Asimismo, se ha intentado actualizar los datos siguiendo el censo 2000 del IBGE, sin embargo, debido a diferencias en la presentación de los mismos, esta actualización no es acabada.

habitantes, y en sus alrededores contiguos (tabla 1). Siguiendo los datos de 1996, en su área metropolitana se encuentran 7 de los 29 municipios paranaenses con población superior a 50 mil habitantes -Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Pinhais, Colombo y São José dos Pinhais-, los dos últimos con más de 150 mil habitantes.

La región ha tenido una creciente inmigración intra e inter-estadual en los últimos 33 años, periodo en el cual duplicó su población. Sufrió un proceso de ocupación intenso, que hizo traspasar las fronteras administrativas de Curitiba y creó áreas contiguas de ocupación en los municipios vecinos, inicialmente muy distantes de las sedes municipales.

A lo largo de estos años, la región presentó las más elevadas tasas de crecimiento geométrico entre las regiones metropolitanas brasileñas (5,52% a. a., 3,37% a. a., y 3.14% a. a. respectivamente entre 1970/1980, 1980/1991 y 1991/2000), crecimiento que también fue seguido por el polo metropolitano. Curitiba, que ya en 1970 superaba el millón de habitantes, sigue presentando un ritmo intenso de crecimiento poblacional, distinguiéndose de los demás municipios de la Región y del Estado.

Entre 1980 y 1991 el incremento de la población en la RMC pasó a tener una distribución más equilibrada, siendo localizados 51,40% y 42,30% del incremento de los 564.174 nuevos habitantes, en Curitiba e inmediaciones respectivamente. Los volúmenes poblacionales agregados por la región, en ese intervalo, pueden medirse con la población de ciudades de porte superior a Londrina -segunda ciudad más grande de Paraná. En el periodo 1991-2000 la población agregada fue de 706.863 habitantes, casi el 78% de la población de Rosario, siendo 52,40% de estos absorbidos por los municipios contiguos y 38,52% por Curitiba.

Las tasas geométricas anuales de crecimiento de esas áreas confirman la escasa caída de la metropolización. Curitiba creció entre los años 1991 y 2000 a una tasa de 2,13% a. a., poco menor a la tasa de la década anterior, de 2,34% a. a. En la RMC, los municipios contiguos continúan con tasas crecientes, situándose entre los que más crecen de Paraná (tabla 1). Algunos presentan el mismo comportamiento desde los años '70, el que dista del verificado en el interior del Estado, donde, a pesar de la urbanización generalizada, ocurre una reducción en las tasas de

crecimiento de los municipios.

Surge así el proceso de periferización -ocupación de áreas fronterizas- de Curitiba que es inducido por la oferta de áreas parceladas a un costo menor y facilitado por las líneas de financiamiento de la iniciativa privada en sus municipios vecinos, que ofrecen el respaldo de una legislación más flexible. Ese proceso también se encuentra sustentado por una red vial de conexión al polo y por líneas de transporte de pasajeros que hacen viable la ocupación de sus áreas fronterizas, las que se ofrecen a la población como la opción de permanecer, aunque distante, ligada a la metrópolis.

El inicio de la periferización se dio fundamentalmente en áreas resultantes de un violento proceso de parcelamiento del suelo que luego conviviría con el dilema entre el avance de los vectores de crecimiento y una necesaria preservación de los manantiales- hecho que ocurrió por la falta de una legislación que impusiera reglas mínimas para la ocupación del espacio urbano, atenuado posteriormente por la Ley Federal 6766/79.

Sin embargo, la ausencia de directrices de desarrollo urbano comandadas por el gobierno estadual y/o la falta de estructura técnica de las administraciones municipales contribuyeron a la ocupación desordenada del espacio metropolitano.

En la década del '70, los municipios que más fuertemente recibieron el impacto del proceso de periferización, además de Curitiba, fueron: Piraquara, Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo y São José dos Pinhais, todos presentando tasas de crecimiento superiores a 5% a. a. En la década siguiente, esos municipios continuaron creciendo intensamente, excepto Curitiba y Campo Largo, y otros fueron incorporados en esa dinámica, como Quatro Barras, Mandirituba y Campina Grande do Sul, ampliando la extensión del área de ocupación continua de la metrópolis. Durante esos años, la red vial tradicional continuó desempeñando un papel relevante en la conformación de las nuevas ocupaciones.

En el periodo 1991-1996, en una extensión de los vectores de ocupación, se agregaron a ese conjunto de municipios con elevado crecimiento, Contenda e Itaperuçu, que conjuntamente con Fazenda Rio Grande -desmembrado de Mandirituba y contiguo a la mancha de ocupación de Curitiba- mantuvieron una

dinámica de crecimiento con tasas superiores a 5% a. a.. De este conjunto, los municipios de Fazenda Rio Grande, Piraquara e Itaperuçu presentaron entre 1991 y 1996 las mayores tasas de crecimiento anual de Paraná, con 11,91% a. a., 10,24% a. a. y 9,89% a. a. respectivamente (tabla 1).

Debe destacarse que los municipios que presentaron tasas de crecimiento negativas en determinados intervalos del periodo pudieron retomar el crecimiento, siendo la excepción el municipio de Adrianópolis, que sufrió el cierre de la producción de plomo y cuya situación no se espera que pueda revertirse en el corto plazo.

En esa dinámica, se debe resaltar el crecimiento de la población rural de la mayoría de los municipios, resultante de la reconversión de sus actividades definidas por las oportunidades del mercado metropolitano y muy probablemente por la mayor densidad de habitantes volcados a actividades del área urbana. Cabe observar que en la actualidad la mesorregión metropolitana de Curitiba⁴ concentra la mayor población rural del Estado y es la única que presenta esa población en crecimiento desde 1980, con una tasa de 1,48% a. a. entre 1991/96.

La densificación de este espacio y el movimiento poblacional a lo largo de esos años ha reforzado la RMC como un polo concentrador en el Estado y ha promovido su valorización. Actualmente, tanto las actividades económicas como el mercado inmobiliario se disputan los vacíos metropolitanos con la vivienda popular. Esta situación se ve beneficiada por el aval del poder público de los municipios periféricos que pasan a tener como meta el control de la ocupación popular, ante la fuerte presión de las demandas sociales, que se hacen evidentes en los indicadores críticos que caracterizan la condición segregadora del espacio metropolitano.

Considerando que la RMC está recortada por extensas áreas de manantiales de abastecimiento hídrico, es importante tener en cuenta la posibilidad de que sean impuestas severas restricciones en el proceso de ocupación y uso del suelo. Su porción Este, aunque densamente ocupada, está limitada por la bacia del Río Iguazú, principal fuente de abastecimiento actual de Curitiba y municipios vecinos. La porción Oeste, delimitada por las bacías del Río Verde y del Río Passaúna, en aprovechamiento. Su porción Norte, también precariamente ocupada, sufre las

⁴ La Mesorregión Metropolitana de Curitiba, siguiendo a la delimitación del IBGE, se compone de los 26 municipios de la RMC, de los municipios del litoral paranaense y de los municipios al sur de la RMC, en la frontera con el Estado de Santa Catarina, integrando un total de 37 municipios en el año 2000.

imposiciones de una topografía de altos declives. Apenas la parte Sur de la región brinda posibilidades claras de ocupación, constituyéndose así en receptora de los principales flujos de parcelamiento y crecimiento poblacional.

En la búsqueda del control de la ocupación, esos factores vienen favoreciendo la multiplicación de APAs -Áreas de Preservación Ambiental- y la elaboración y revisión de planos directores urbanos, reduciendo loteamientos populares y reorientando usos. Sin embargo, al mismo tiempo que la presión ambiental exige legislaciones más estrictas, en esas mismas áreas donde la existencia de manantiales justifica el impedimento de ocupaciones, el poder público autoriza la creación de distritos industriales, la implementación de infraestructura de acceso a comunicaciones y la instalación de empresas de porte medio del sector automovilístico.

Seguramente, este procedimiento traerá una búsqueda incontrolable de nuevos usos y ocupaciones en esas áreas, aumentando la presión sobre un espacio vulnerable y comprometiendo el uso futuro de los manantiales de abastecimiento hídrico de la RMC.

1.2 Distribución de las actividades económicas.

La actividad económica paranaense se concentra en la RMC, específicamente en Curitiba. Sin embargo, en el inicio de los años '70, la región tenía la segunda mayor participación en la renta del Estado detrás de la mesorregión Norte Central. Con los cambios en el perfil industrial de Paraná, fuertemente concentrados en Curitiba, la participación de la RMC inicia un sostenido crecimiento, al punto de superar, en 1980, a todas las demás mesorregiones. Esta tendencia no sólo se mantuvo sino que se acentuó, llevando a que la RMC alcance, en 1996, el 39,82% del valor agregado total estadual. Curitiba, polo industrial y de servicios de Paraná, se destaca al generar más del 50% de este valor –25,67% del valor agregado fiscal total del Estado, participación que duplicó en un período de 20 años. Sólo unos pocos municipios de la región siguieron este proceso y apenas algunos acompañaron el cambio de ese perfil industrial (tabla 2).

Con respecto a las actividades del sector secundario, Curitiba participaba en 1996 con el 30,35% del valor agregado por el sector en el Estado. Las condiciones favorables del cuadro nacional junto a los mecanismos institucionales de estímulo proporcionados por el Fondo de Desarrollo Económico del Estado hicieron capaces que Paraná atraiga algunos segmentos modernos de la metalmecánica, con empresas de gran porte como es el caso de Volvo, New Holland y Bosch, entre otras. Estas empresas se localizaron en la Ciudad Industrial de Curitiba -CIC- como resultado de las gestiones de refuerzo de la política de industrialización del Estado.

Sin embargo, el desempeño de Curitiba en el total de los sectores no se observa en los demás municipios de la RMC. Araucaria, que representa la segunda mayor participación en el valor agregado estadual y que se había beneficiado de la localización del polo petroquímico, perdió rápidamente las ventajas relativas (entre 1980 y 1996, su participación se redujo de 13,16% a 6,79%). No hubo grandes desdoblamientos en nuevas inversiones en las actividades de este polo petroquímico, como era esperado. Asimismo, la creación de la Ciudad Industrial de Araucaria -CIAR- en aquel momento, favoreció la agregación de otras actividades que garantizaron al municipio una posición destacada en la participación de la renta estadual.

Los demás municipios que ostentan una participación económica relevante en la composición de la renta y que se encuentran localizados en la mancha contigua y continua de ocupación, pueden ser divididos en dos grupos: los que poseían una estructura productiva tradicional y que incorporaron nuevos segmentos -como Campo Largo (0.84% del valor agregado estadual, en 1996) y São José dos Pinhais (2.48%, manteniendo una participación superior a 1% desde 1985 y con tendencia creciente)-, y aquellos que pasaron a incorporar esas actividades como en una expansión física o en el derrame de usos de Curitiba -caso Pinhais (1.01%) y Colombo (0.73%)-. El municipio de Rio Branco do Sul (0.64%, en 1996) tiene su representatividad económica en la fabricación de cemento, asegurada por la presencia de la materia prima básica.

Estos indicadores confirman la primacía de Curitiba y muestran como algunos municipios de su entorno inmediato han seguido al municipio polo de la RMC en su dinámica económica reciente.

La RMC responde por el 49.74% del valor agregado del sector secundario de Paraná (tabla 2). En las últimas décadas, el perfil industrial fue afianzado por la implantación de segmentos importantes de metalmecánica, principalmente del grupo de transportes. En 1996, los segmentos modernos representan la mayor parte del valor agregado de su industria de transformación. Además de estos, la Región se caracteriza por una participación dominante en casi todos los principales sectores del Estado.

El sector del transporte también evidencia la concentración de su actividad en la ciudad polo. Esta área, en 1996, respondía por 98.14% del valor agregado del género, y para el mismo año, de entre las 50 principales empresas en el Estado, 19 estaban localizadas en el área metropolitana y 14 de ellas en Curitiba. Entre ellas se destacan Bosch y Volvo, en Curitiba, Marco Polo, en San José dos Pinhais, y otras en Pinhais, Araucária y Quatro Barras.

En el sector de las comunicaciones, la RMC participa con el 92.09% del total del valor agregado del Estado, reuniendo 28 de las 50 principales empresas del ramo, de las cuales 19 están localizadas en Curitiba (Equitel, Furukawa e Inepar), y otras de menor porte en Araucária, Pinhais, Colombo y São José dos Pinhais.

En el sector mecánico, la participación en 1996 fue del 87.74%, reuniendo 38

de las principales empresas de Paraná, 27 en Curitiba, (Electrolux, New Holland) y cuatro en Pinhais, además de otras en São José dos Pinhais, Araucária y Colombo.

La metalúrgica todavía se caracteriza por segmentos pequeños y medios y está más distribuida en el Estado, con sólo el 60.69% en la RMC, donde se localizan 34 de las principales empresas, de las cuales 12 lo hacen en Curitiba.

La industria química regional responde por el 72.46% del valor agregado del sector en el Estado. La RMC es dominada por el polo petroquímico de Araucária y por algunas pequeñas empresas localizadas en Curitiba, Quatro Barras, Colombo, Almirante Tamandaré y Campina Grande do Sul. Balsa Nova se distingue por una unidad ligada a la producción alimenticia -Refinaciones de Milho Brasil.

Entre los segmentos tradicionales de la RMC, el sector de minerales no metálicos tiene gran representatividad en el Estado, con el 73.62% del valor agregado del género en 1996. Esta actividad está ligada a la industria del cemento, cal y demás materias primas para la construcción civil, y secundariamente a la cerámica. Un gran número de municipios está envuelto en esas actividades, destacándose Rio Branco do Sul, que responde por 25.14% del valor agregado del género, con la Cimento Portland, Colombo, respondiendo por 8.83%, con la Eternit y otras más, Balsa Nova, respondiendo por 8.50%, con Cimentos Itambé, y Campo Largo, respondiendo por 13,82% con varias industrias cerámicas. Participan con menor importancia, Almirante Tamandaré, Itaperucu y São José dos Pinhais, sumando 9.99% de participación.

Todavía permanecen actividades tradicionales, como la madera y muebles, con 43.25% y 20.26% del valor agregado del sector, respectivamente, con 13 de las 50 principales empresas paranaenses concentradas en Curitiba. Específicamente, la industria de tabaco, con 65.98% del valor agregado estadual generado en la RMC, está ligada a Phillip Morris, en Curitiba. En cuanto a la industria de alimentos, textil y confección, aunque con un desempeño mayor en el interior del Estado, también se encuentran presentes en la RMC, particularmente en Curitiba y São José dos Pinhais.

Las perspectivas para la industria de la RMC están centradas fundamentalmente en la metalmecánica, cuyo crecimiento de relaciones intersectoriales, por eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, puede estar dado

por la llegada de emprendimientos de las nuevas inversiones automotrices. Además de las ensambladoras, el peso de estas actividades se puede observar por sus efectos tanto en los nuevos segmentos proveedores como en relación a la calificación de los ya existentes. Entre las inversiones de mayor porte anunciadas para el estado de Paraná, es importante resaltar que, en la gran mayoría, se destinan a la RMC, particularmente a los municipios de São José dos Pinhais e Campo Largo.

De los empleos formales de las industrias, la RMC ofrece más del 40% de los puestos del total de Paraná. Los segmentos tradicionales responden por la gran mayoría de esos empleos y vienen demostrando, en el período 1986/96, un continuo crecimiento, como se verifica en los géneros alimentos, textil y papel y cartón. El género madera, aunque en decrecimiento, continua siendo el principal absorbedor de los empleos formales de la industria regional.

Los segmentos modernos responden por casi un tercio de los empleos en la RMC, un desempeño no tan positivo, donde las industrias mecánica y de transporte crecen entre 1986/96, y las de material eléctrico, comunicaciones y metalúrgica pierden puestos. La química, con gran oferta de empleos, también tiene un comportamiento estable.

En las actividades del sector terciario también se destaca la importancia de la RMC. En 1996, responde por 45.86% del valor agregado del comercio y 44.45% de los servicios de Paraná, siendo que Curitiba responde por 32.61% y 31.41% respectivamente (tabla 2).

La participación de la RMC en la renta del sector primario estadual es poco expresiva, 3.58% del total en 1996, aunque con particularidades puntuales por su inserción en los patrones modernos de la producción agrícola y pecuaria. En el área de los lácteos, la RMC es considerada una de las más importantes cuencas lecheras del Estado, con la producción de leche y derivados centrada en São José dos Pinhais. Para cumplir con el objetivo de elevar la competitividad, se destaca la actuación de la CLAC -cooperativa lechera de Curitiba-, una de las mayores en el área y que, en fusión con la Witmarsun, compone la CENTRALPAR.

La RMC también se caracteriza por la extracción mineral, cuya actividad está centrada en la extracción del calcáreo para la fabricación de cemento y cal,

principalmente en los municipios de Almirante Tamandaré y Rio Branco do Sul, y granitos, sienitos, mármoles, brita y arena para la construcción civil, originales de varios municipios. Campo Largo tiene explotación minera de oro asociada a filones de granito.

Para un gran número de municipios, como los de la mancha de ocupación discontinua a la metrópolis y algunos de la mancha continua, la ocupación en el sector primario es preponderante. Con la PEA ocupada en más de un 45% en actividades agropecuarias se encuentran Adrianópolis, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Contenda, Quitandinha y Tijucas do Sul. Las principales actividades son el cultivo de papa -de la cual el Estado es la principal productora- básicamente en Contenda, Araucária y Campo Largo, y de naranjas, en Cerro Azul. Ya se percibe la formación de actividades oleaginosas en varios municipios del entorno del polo metropolitano, así también como el surgimiento de actividades rurales y de esparcimiento (tabla 3).

1.3 Diversificación de la economía urbana

La estructura ocupacional de la RMC distingue los municipios integrantes de la dinámica metropolitana, fundamentalmente ligada a las actividades urbanas del sector terciario y de la industria, de un área con actividades predominantemente rurales.

En Curitiba y municipios contiguos, las proporciones de población ocupada en actividades urbanas es más elevado que en los demás municipios de la RMC. En la mayoría de ellos se verifica un margen mínimo de 90% de ocupación en actividades urbanas. En el otro extremo, evidenciando la paradoja de la condición metropolitana, hay municipios con mucho más del 50% de su población ocupada en actividades rurales.

Bajo la óptica de la estructura ocupacional, la especialización del polo y su selectividad apuntan a una fuerte concentración, en grado incomparable a los demás municipios: en ocupaciones administrativas 22.8% y técnicas 13.3%. En las ocupaciones de prestación de servicios y de construcción civil, varios municipios contiguos tienen mayores porcentajes de ocupados, caracterizándose por funciones típicas de municipios “dormitorios”. Son Almirante Tamandaré, con un 27.1% de la PEA en prestación de servicios y 16.4% en la construcción civil, seguido por Colombo, Quatro Barras y Piraquara (tabla 3)

Con relación a la PEA en la industria de transformación, se observa una especialización industrial acentuada en tres de los municipios contiguos: Campo Largo, São José dos Pinhais y Araucaria, con 31.1%, 29 % y 27.6% respectivamente. También son relevantes los valores de los municipios de Balsa Nova, con un 27.9% y de Piraquara, con 20.9% (tabla 3).

En los demás municipios, las funciones metropolitanas son más difusas, lo que simultáneamente incrementa las proporciones de ocupaciones administrativas. Confirmándose la selectividad, las actividades de servicios generales y de servicios domésticos tienen gran peso en la estructura ocupacional de los municipios periféricos. Esta estructura está muy asociada a la gran movilidad espacial de trabajadores entre los municipios de la RMC, principalmente en su relación con Curitiba.

Curitiba puede ser considerada centro decisorio y de relaciones externas del

Estado. Por lo tanto, su sistema financiero también refleja esto, dado que el municipio poseía 203 agencias bancarias en septiembre de 1998, representando el 26.53% del total de las agencias del Estado de Paraná. En la RMC, sólo el 17.48% de un total de 246 de las agencias bancarias está en los municipios periféricos. Del total de los depósitos bancarios de Paraná, Curitiba participa en 35.11%. En la RMC, su preponderancia es visible: apenas 5.78% de los depósitos bancarios se encuentran en los municipios periféricos. Entre estos, se destaca São José dos Pinhais, con el 2.30% del total de los depósitos (segundo mayor volumen financiero) en 13 agencias bancarias (tabla 4).

Entre las 500 mayores empresas de Brasil (Revista Exame, 1998), diez se encuentran localizadas en la RMC y de ellas, ocho en Curitiba, mostrando el sector empresarial una fuerte representación en la ciudad polo. El volumen de ventas que estas empresas movilizan está en el orden de los US\$ 4.222,2 millones, con un patrimonio líquido legal de US\$ 2.490 millones. Estas empresas actúan en los ramos de materiales de construcción (Incepa y Cimento Rio Branco), electrónico (Furukawa, Electrolux y Equitel), papel y celulosa (Inpacel y Trombini), material de transportes (New Holland), bebidas y tabaco (Spaipa) y comercio -supermercados- (Mercadorama). Entre ellas, Electrolux genera el mayor número de empleos directos, 5.606, seguida por Spaipa, con 4.147 empleos, y Mercadorama, con 4.021. El control accionario de estas empresas es en parte nacional y en parte europeo y japonés (tabla 5).

La dinámica terciaria de Curitiba se expresa también en el movimiento del Aeropuerto Internacional Alfonso Pena, que sirve a Curitiba y a su región metropolitana. Localizado en São José dos Pinhais y recientemente remodelado y modernizado para atender el incremento de la demanda, este aeropuerto operó un total de 29.580 vuelos hasta junio de 1998, siendo 6.96% internacionales, con un movimiento de pasajeros de 958.676, de los cuales 96,92% fueron en vuelos domésticos. Su importancia internacional está en el transporte de cargas, en el cual, de los 8.685.102 kg transportados, 21.59% eran internacionales (tabla 6).

1.4 Escala de Urbanización

La RMC -aglomeración urbana de carácter metropolitano- pertenece a la escala de la red urbana brasileña como *Metrópolis Nacional*. Esta clasificación la coloca entre las aglomeraciones de carácter metropolitano con alcance nacional por su importancia económica y funcional, mancha de ocupación derivada de la conurbanización⁵ y/o perifерización, directamente polarizada por la metrópolis, incluyendo municipios limítrofes con contigüidad, continuidad y/o discontinuidad de ocupación, con población urbana y densidad demográfica elevada, fuerte articulación económica, intensos flujos de relaciones intermunicipales con interrelación diaria, complementariedad funcional y población ocupada predominantemente en actividades urbanas (sectores secundario y terciario).

Siguiendo la caracterización realizada por *IPEA*, se consideran municipios *contiguos* a los municipios vecinos con alta densidad y mancha de ocupación única; *continuos* a los municipios vecinos con alta densidad y mancha de ocupación independiente pero con tendencia a tornarse única; y *discontinuos* a los municipios próximos con una fuerte articulación económica y social.⁶

El centro de Curitiba sobresale por sus funciones de alta y mediana complejidad, con especialización en servicios de salud y educación superior, en el comercio de productos y equipamientos de punta en las áreas de informática, salud, educación y de precisión, por la localización de agencias de publicidad, oficinas de consultoría, además del desempeño de funciones especiales de medios de comunicación.

Según la *Profa. Dra. Olga L. Castreghini de Freitas Firkowski*, la dinámica metropolitana en la Región se acota a Curitiba y a los 11 municipios de la mancha contigua y continua que se detallan a continuación: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras y São José dos Pinhais. Estos municipios son responsables del 94% de la población total, representando la porción más significativa de la población metropolitana. Excluyendo Curitiba, estos municipios tuvieron un ritmo de crecimiento anual poblacional entre los años 1996 y 2000 mayor

⁵ Conurbanización: conjunto formado por una ciudad y sus suburbios o por ciudades reunidas que constituyen una secuencia, aunque las mismas mantienen su autonomía.

⁶ IPEA, *Caracterização e Tendência da rede Urbana do Brasil*. Redes Urbanas Regionais: Sul, 2000, Brasília; v. 6 p. 68.

a 4,8% a.a, muy superior al de Curitiba, que alcanzó los 1,8% a. a y al de la RMC de un 2,9% a.a.⁷

Considerando la RMC en forma agregada, esta poseía en 1996 un grado de urbanización de 91.56%, aunque de modo desagregado se puede observar que los que se encuentran más alejados del polo y los que fueron recientemente incorporados a los límites oficiales de la Región presentan características predominantemente rurales. Según los datos de 1996, esta heterogeneidad se expresa en la tipología de los municipios: sólo Curitiba es del tipo urbano de gran dimensión, seis son urbanos de media dimensión, cinco, urbanos de pequeña dimensión y los once restantes, rurales de pequeña dimensión (tabla 7).

Siguiendo el REGIC-IBGE (tabla 7), sólo dos municipios de este conjunto se destacan por el nivel de centralidad: Curitiba, con nivel de centralidad máximo, y Campo Largo, con nivel de centralidad medio-bajo, que subpolariza apenas a Balsa Nova. São José dos Pinhais, que ha sido jerarquizado por el REGIC con nivel de centralidad bajo, y a pesar de que se encuentra oscurecido por la conurbación con el polo metropolitano, puede ser considerado un centro en cuanto a determinadas funciones.

El sistema urbano regional de Curitiba delimita un área de influencia que incluye los centros regionales de Londrina y Florianópolis, como así también los demás centros subregionales paranaense y catarinense.

⁷ FIRKOWSKI, O. L. C. F. Curitiba: de cidade à metrópole. Transformações sócio-espaciais e desafios metropolitanos. In: Resumos da 54ª Reunião Anual da SBPC, 2002, Goiânia, p. 4-5.

1.5 Calidad de la Urbanización

El análisis de la calidad de la urbanización de la RMC revela el grado de inserción de los municipios en el fenómeno metropolitano, demostrando cómo este los beneficia o los perjudica. Si, por un lado, la dinámica metropolitana permite un mayor acceso a los servicios de educación y a la obtención de una renta relativamente más elevada a sus municipios contiguos, por otro lado, la velocidad de la ocupación y la alta densidad, asociadas a la incapacidad de respuesta en términos de ofrecimiento de habitación y saneamiento básico, resultan en condiciones más precarias de salud, ambiente y calidad de vivienda, exactamente en esas mismas áreas. Los municipios más alejados al polo sufren la segregación socio-espacial en la atención por servicios de infraestructura urbanas de la región. Estas disparidades existentes entre el municipio polo, Curitiba, y los demás municipios de la RMC también pueden percibirse en los enclaves de baja renta localizados en el interior de Curitiba, reproduciéndose de este modo la calidad de la urbanización de los municipios periféricos.

Los indicadores de renta muestran la heterogeneidad que existe entre los municipios, con aumento de la precariedad en aquellos con una base económica ligada a las actividades agropecuarias. Las diferencias internas le confieren a Curitiba una renta familiar per cápita media cinco veces mayor que la de Cerro Azul - con la menor franja de rendimiento- y otros municipios rurales. En 1991, la renta familiar per cápita correspondía en Curitiba a 2.56 salarios mínimos, y en São José dos Pinhais, el segundo mayor valor regional, a 1.32 salarios mínimos, seguido por otros municipios de la mancha contigua de ocupación. En los lugares más distantes estaban las medias más bajas, con el menor valor en Cerro Azul con 0.46 salario mínimo (tabla 8).

Las mismas diferencias internas, apuntando para una situación de fuerte segregación, son confirmadas en la proporción de jefes de hogares con rendimiento de hasta dos salarios mínimos. El polo metropolitano tenía en 1996 una proporción de 23.66% de los jefes de hogar con un rendimiento de hasta dos salarios mínimos; los municipios contiguos, también con un elevado desnivel con relación a Curitiba, representan proporciones de 35.68% en Piraquara y de 47.43% en Almirante Tamandaré. Las mayores proporciones están en los municipios de la mancha

discontinua de ocupación, superando los 60% como ocurre en Adrianópolis, Quintandinha y Tijucas do Sul, llegando a 78.47% en Cerro Azul. Asimismo, cabe destacar que los municipios de Bocaiúva do Sul y Rio Branco do Sul, que pertenecen a la mancha continua de ocupación, también poseen valores elevados, con 71.12 y 64.10% respectivamente (tabla 8).

Con relación a la escolaridad, la RMC repite el desnivel. Solo siete municipios, todos situados en la mancha contigua de la metrópolis, tienen la población de edad mayor o igual a 25 años con más de 4 años de estudio en promedio. Curitiba es el municipio con más elevada escolaridad de la RMC (6.4 años), mientras que Cerro Azul tiene tres veces menos (2 años) (tabla 9). En los municipios con base económica agropecuaria se encuentran las mayores proporciones de niños entre 7 y 14 años que no frecuentan la escuela en 1991. Los valores más extremos están en Cerro Azul, con 58.6%, seguido por Bocaiúva do Sul, Quintandinha y Rio Branco do Sul con más de 30%, y Adrianópolis, Tijucas do Sul y Contenda con poco más de 25%. Nuevamente, Curitiba se destaca con una proporción de 8.9%, seguida por los municipios contiguos, Piraquara, Quatro Barras y São José dos Pinhais (tabla 9). Excepto en Cerro Azul, se percibe una reducción generalizada de esta proporción desde los '80; la media de escolaridad presenta un crecimiento en todos los municipios desde los '70, resultado buscado a través de lo planificado en los Planos Integrados de Desenvolvimento de la RMC.

En el caso del coeficiente de mortalidad infantil, la precariedad alcanza las áreas limítrofes a Curitiba, Almirante Tamandaré, Campo Largo, Colombo y Quatro Barras, todos con coeficientes por encima al verificado en el Estado de Paraná, que es de 35.63 muertes de menores de un año por mil nacidos vivos. Rio Branco do Sul muestra la situación más grave, con un coeficiente de 63.52, mientras que los municipios más alejados del polo también poseen bajos coeficientes (tabla 9). Existe un esfuerzo generalizado por revertir tal cuadro, con resultados positivos como el verificado en Mandarituba, que baja de 120.16 en 1970, a 11.87 en 1991, el menor coeficiente de la RMC. Balsa Nova y Araucária también presentan un desempeño positivo, posicionándose delante de Curitiba en el ranking regional. Sin embargo, todavía no alcanzan el coeficiente recomendado por la Organización Mundial de la Salud, que es de 15 muertes por mil nacidos vivos.

Reforzando el lado negativo de la calidad de urbanización, según informaciones del Censo Demográfico de 1991, 33.077 hogares de la RMC (3.506 en los municipios periféricos) están localizados en aglomerados subnormales y/o improvisados, con un bajo grado de habitabilidad. Los municipios con mayores proporciones de hogares en esas condiciones frente al total de sus hogares particulares permanentes son Curitiba (8.40%), Almirante Tamandaré (5.54%) y Colombo (5.06%). Del total de los hogares particulares permanentes de la RMC, 14.8% presentan una ocupación de 6 personas o más, proporción que alcanza a más del 20% en seis municipios. Otro indicador para evaluar las condiciones de los hogares urbanos es la ausencia de canalización interna que se verifica en el 6.22% de los hogares de la RMC, elevándose a más del 20% en Rio Branco do Sul y Quintandinha y alcanzando el 26.97% de los hogares de Mandirituba (tabla 10).

Según relevamiento realizado en 1997 por la COMEC, existen 29.287 hogares en áreas de invasiones. La gran mayoría de ellos se sitúan en los municipios limítrofes a Curitiba, en áreas próximas a las fronteras administrativas. Son 6.252 en Colombo, 4.785 en Almirante Tamandaré, 4.202 en Piraquara, 3.838 en São José dos Pinhais, 2.293 en Pinhais, 1.723 en Campo Largo, 1.557 en Fazenda Rio Grande y 1.552 en Araucaria, formando un anillo en todo el perímetro de Curitiba. En el conjunto de la periferia, el censo informa la existencia de 29.287 hogares con una población aproximada de 122.700 habitantes, correspondiendo a 12.27% de la población de la RMC. El mismo censo agrega informaciones proveídas por el municipio de Curitiba: en el polo metropolitano hay 180 áreas de propagación, con 32.346 de hogares y una población estimada de 121.298 habitantes, es decir, el 8.03% de la población del municipio.

La calidad del ambiente urbano se encuentra comprometida por la desigualdad en la oferta de infraestructura urbana que privilegia a los municipios contiguos al polo, algunos de los cuales presenta un índice superior a 0.5, como son los casos de Araucaria (0.505), Campo Largo (0.507) y Piraquara (0.624), siendo el máximo valor el del municipio de Curitiba con un índice de infraestructura de 0.810. Contraponiéndose a estos valores, los demás municipios presentan índices extremadamente bajos: Tijucas do Sul, 0.005, Bocaiúva do Sul, 0.019, Mandirituba, 0.029, Rio Branco do Sul, 0.128 y Cerro Azul, 0.135.

Con relación a los componentes infraestructurales, la energía eléctrica sirve casi al total de los hogares de la RMC. Sin embargo, Cerro Azul y Quintandinha no alcanzan al 90% de los hogares servidos (tabla 11). La conexión de los hogares a la red de agua supera el 80% de cobertura en la mayoría de los municipios, aunque Mandirituba posee sólo el 20.4% de los hogares conectados a la red de agua y São José dos Pinhais, conurbano con Curitiba, el 77.71%. En una situación inversa, la conexión a la red de cloacas es bastante deficitaria, favoreciendo sólo a Curitiba con 60.7% de los hogares conectados a la red, seguida por Campo Largo con 18.6% y por Araucária, Piraquara y São José dos Pinhais, con poco más del 11%, valores muy inferiores al del municipio polo. De los municipios de la RMC, 11 no poseían red de cloacas en 1991. Entre estos, Colombo, Almirante Tamandaré y Campina Grande do Sul son contiguos al polo. La alternativa utilizada a la red de cloacas es la de fosa séptica, sistema que si bien supera el 50% de los hogares en los municipios contiguos al polo y en Balsa Nova y Adrianópolis, es proporcionalmente insignificante en Bocaiúva do Sul y Tijucas do Sul, en los cuales cubre respectivamente 2.5% y 0.9% de los hogares. Cabe destacar que en los últimos municipios nombrados sólo se utiliza el sistema de fosa séptica (tabla 11). Con respecto a la recolección de basura, Curitiba sirve al 97.74% de los hogares, mientras que Rio Branco do Sul no alcanza al 50% (tabla 11).

Del análisis agregado de los indicadores de abastecimiento de agua por red, instalación sanitaria y recolección de basura, se destaca Curitiba con un desempeño por encima de la media estadual. En una escala decreciente bajo la media, existen tres grupos: el primero abarca Araucária, Campo Largo y Piraquara, el segundo incluye la mayoría de los municipios metropolitanos y el tercero, referente a las condiciones más críticas de esos indicadores, agrega a los municipios rurales algunos de la periferia inmediata al polo, como Almirante Tamandaré y Colombo.

El consumo de bienes es otro claro divisor entre Curitiba y los demás municipios. La proporción de hogares con heladera, el bien más difundido después de la radio, es de 89.3% en Curitiba, mientras que en su municipio contiguo, Almirante Tamandaré, es de 67.9%, (tabla 12). Con una proporción más próxima a la de Curitiba, se encuentra Pinhais con el 79.5%. Esa distancia aumenta con los bienes considerados superfluos, como el lavarropas, que en Curitiba es de 51.6% de

los hogares y en Almirante Tamandaré, es de apenas el 14.6%. En el punto máximo de los indicadores de bienes de consumo, Curitiba es el único municipio con casi el 50% de los hogares con teléfono y automóvil. Los demás municipios apenas superan el 30%, destacándose las bajas proporciones de Almirante Tamandaré, con sólo un 6.5% de los hogares con teléfono. Excepto con relación al televisor blanco y negro, Curitiba presenta las mayores proporciones de los hogares con freezer (21.1%), televisor a color (69.5%) y aspiradoras (41.2%), resultado compatible con su renta familiar per cápita, que es la mayor de la RMC.

Estos indicadores muestran que el proceso de ocupación, en las proporciones y en la intensidad que se dio en el RMC, no se hace acompañar de las condiciones de planeamiento y gestión que hagan viable la atención a las crecientes demandas. Esta es una situación que se agrava, dado que el derrame de la ocupación de Curitiba se dio para las periferias caracterizadas por la presencia de habitantes con menor renta y por lo tanto con mayores necesidades de atención de políticas públicas. Paradójicamente, estas ocupaciones se corresponden a parcelas territoriales de municipios menos dinámicos, económica y financieramente dependientes, muchas veces incidiendo sobre áreas ambientalmente vulnerables y de manantiales de abastecimiento hídrico de toda la RMC.

1.6 Índice de Desarrollo Humano Municipal – IDH-M

Desde los años '90 se está trabajando intensamente para definir parámetros y medidas relacionadas al desarrollo socioeconómico de una determinada población. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) y la Fundación João Pinheiro elaboraron y divulgaron el Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M) para los municipios brasileños.

Este índice propone captar dimensiones económicas y sociales del proceso de desarrollo, ampliando la visión centrada sólo en los resultados provenientes del crecimiento económico e incluyendo además inferencias sobre las posibilidades de la población de acceder y participar de los resultados del progreso material y cultural de una sociedad.

Cabe destacar que este índice incluye algunos datos que ya se han analizado en el apartado anterior. Algunos de ellos difieren dado que son datos de diferentes años, por lo que algunos municipios todavía no pertenían a la RMC o no estaban desmembrados del municipio original. Asimismo, se creyó importante incluirlo ya que es un índice muy utilizado en la actualidad y proporciona una síntesis de los aspectos tratados en el mismo.

El IDH-M, es elaborado con base en los indicadores de:

- **Educación** (alfabetización y tasa de frecuencia escolar).
- **Longevidad**
- **Renta de la población.**

La *tasa de alfabetización*, con peso 2, es el porcentual de la población con edad de entre 15 años y más capaz de leer y escribir un mensaje simple; la *tasa de frecuencia escolar*, con peso 1, es la sumatoria de personas, independientemente de la edad, que frecuentan los cursos inicial, medio, incluyendo supletivos, y superior, incluyendo post-graduación, dividida por la población de 7 a 22 años.

La *longevidad* (esperanza de vida al nacer) sintetiza las condiciones de salud y salubridad del lugar, una vez que cuanto más muertes haya en las franjas etarias más precoces, menor la expectativa de vida.

La *renta municipal per cápita* es la sumatoria de las rentas (conforme respuestas al cuestionario expandido de la muestra del Censo Demográfico) de todos

los residentes, dividido por la población. Cabe destacar que, a nivel nacional y estadual, la renta considerada es el PIB *per cápita*, medida que se considera inadecuada para el cálculo de unidades menores, como los municipios.

Este conjunto de indicadores compone los índices IDH-E (educación), IDH-L (longevidad) e IDH-R (renta), de cuya media aritmética simple se obtiene el IDH-M. Estos índices expresan situaciones relativas, en una escala que varía de 0 a 1, siendo 1 la posición correspondiente a los mejores valores⁸.

En el caso del IDH, el 0 representa ningún desarrollo humano; los países con IDH hasta 0.499 tienen desarrollo humano considerado bajo; los que se ubican entre 0.500 y 0.799 son considerados de medio desarrollo humano; y los que tienen IDH igual o superior a 0.800 tienen un desarrollo humano considerado alto. A continuación vamos a utilizar estos valores para caracterizar el IDH-M de los municipios integrantes de la RMC.

1.6.1 Los componentes del IDH-M en la RMC

Para comprender mejor las diferencias que existen entre los municipios de la RMC, se analizó individualmente cada componente del IDH-M (educación, longevidad y renta de la población), buscando resaltar las particularidades pertinentes a cada uno.

De modo general, podemos observar que ninguno de los municipios que conforman la región en estudio posee, en el año 2000, un IDH-M con valores inferiores a 0,500, lo que demuestra la inexistencia de municipios con bajo desarrollo humano. Siguiendo la división espacial realizada por la IPEA, IGBE y NESUR en 1999, *Caracterização e Tendências de Rede Urbana no Brasil* y utilizada en el Plano de Desenvolvimento Integrado de la RMC -PDI-, podemos destacar que el valor más alto del IDH-M se encuentra en el municipio polo, con un valor de 0,856, seguido por los municipios de ocupación contigua, como Pinhais (0,815) y Araucária (0,801). Las situaciones de menor desarrollo humano de la región, que denotan un desarrollo humano medio, se encuentran en los municipios de ocupación discontinua, como Doutor Ulysses (0,627), Adrianópolis (0,683) y Cerro Azul (0,684). Asimismo, dentro de los municipios de ocupación continua se observan municipios con valores bajos, como Itaperuçu (0,675) y Tunas do Paraná (0,686) (tabla 13).

⁸ IPARDES, "Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Anotações sobre o desempenho do Paraná". 2000.

Al observar los componentes del IDH-M se destaca el buen desempeño en las condiciones de vida de la región, particularmente en lo concerniente a educación y longevidad, cuya tendencia es a que estos valores se homogenicen entre los municipios. En el caso del componente renta de la población, podemos inferir que esta tendencia no se constata, dadas las marcadas diferencias entre los valores de los municipios, producto de las desigualdades sociales y regionales propias del modelo económico vigente.

Se puede destacar que, excepto en el caso del municipio polo que tiene un IDHM-R de 0.846 mayor al IDHM-L de 0.776, en los restantes municipios de la región el IDHM-R es el índice que reduce la media aritmética para el cálculo del IDH-M (tabla 13).

LONGEVIDAD: Esperanza de vida al nacer.

Este indicador es una medida que resume los *niveles de mortalidad de la población* en general, incrementándose a medida que decrecen las tasas de mortalidad. La longevidad estimada para Brasil es de 68.14 años, para quien nace en el año 2000, mientras que las estimadas para Paraná y el municipio polo de la Región, Curitiba, son de 69.57 años y 71.6 años respectivamente, valores más que satisfactorios si se los compara con los de algunos países en desarrollo.

Entre los municipios de la RMC, 14 se encuentran por debajo del valor estimado para el Estado (0,786), de los cuales 12 están por debajo de la media de Brasil (0,764). El peor indicador (longevidad inferior a 65 años) sólo se encuentra en el municipio de Doutor Ulysses (tabla 13).

EDUCACIÓN: Alfabetización de adultos y Tasa de frecuencia escolar.

En Paraná, aproximadamente el 90% de la *población adulta está alfabetizada*, mientras que en la RMC existen 14 municipios que superan este valor, entre los que se destacan Curitiba (96.62%), San José dos Pinhais (94.31%), Araucária (94.22%) y Pinhais (94.16%). Los valores más bajos pertenecen a Tunas do Paraná (71.91%), Adrianópolis (74.09%), Cerro Azul (75.52%) y Doutor Ulysses (75.80%) (tabla 13).

Con respecto a la *tasa de frecuencia escolar*, son 5 los municipios que

registran valores inferiores al 70%: Itaperuçu (57.65%), Tunas do Paraná (64.69%), Doutor Ulysses (64.84%), Cerro Azul (65.26%) y Bocaiúva do Sul (67.80%). Del resto, 22 presentan tasas inferiores al 80% y sólo Araucária, Pinhais, Quatro Barras y Curitiba superan este porcentaje, siendo este último el que presenta el valor más alto (90.44%).

RENTA MUNICIPAL PER CAPITA

Este es el componente que mejor representa los resultados finales dei IDH-M y que evidencia la gran heterogeneidad entre los municipios y la mayor precariedad en las condiciones dei desarrollo humano. La mayoría de los municipios de Paraná presenta una *renta media de la población* inferior a 1,5 salario mínimo, que siendo el salario mínimo R\$ 151, implica una renta media inferior a R\$ 226,5.

Curitiba es el municipio que presenta la mayor renta media per cápita, de R\$ 619,82, seguido por São José dos Pinhais con R\$ 311.26. Dentro de los municipios de ocupación contígua, São José dos Pinhais, Quatro Barras, Pinhais, Campo Largo, Araucaria y Colombo superan los valores de renta media per cápita dei Estado. De los municipios de ocupación continua, sólo supera este valor Mandirituba (R\$ 229,36). El valor más bajo de la región se encuentra en la zona de ocupación discontinua, en Doutor Ulysses (R\$ 86). En una situación similar se encuentran Adrianópolis (R\$ 115,59), Cerro Azul (R\$ 123,80), Itaperuçu (R\$ 133,47) y Tunas do Paraná (R\$ 136,68).

Cabe destacar que, aunque la RMC pertenece a la mesorregión con mejor indicador de Desarrollo Humano dei Estado de Paraná (0,856), en términos de desigualdades entre sus municipios, presenta la mayor dispersión en cuanto a renta media per cápita dei Estado. Lo mismo sucede en el caso de la tasa de alfabetización para adultos.

CAPÍTULO II: Institucionalización de las Regiones Metropolitanas Brasileñas

2.1 Síntesis de la evolución de las Regiones Metropolitanas Brasileñas

A partir de la década dei '50, la intensificación de los flujos migratorios campo-ciudad y su consecuente proceso de urbanización generaron regiones urbanas en torno a las principales capitales brasileñas, que fueron adquiriendo progresivamente el comportamiento de una ciudad única, en cuyo territorio, condicionado por las diferentes administraciones municipales, se intensificaron y complejizaron las relaciones cotidianas, lo que hizo imprescindible la creación de un nuevo nivel de gobierno, estructurado para atender estas complejidades.

En este contexto, crece el interés por la gestión metropolitana en los medios técnico y académico y, simultáneamente, los poderes públicos de varios estados reconocen la relevancia de la misma, incorporando prácticas de experiencia intermunicipal.

La política de las regiones metropolitanas brasileñas pasó por tres grandes fases⁹:

1) 1973-1988:

- Se centralizan en la Unión la regulación y el financiamiento de esta política, correspondiéndoles a los estados federados la mayor responsabilidad por la implementación de las políticas metropolitanas en detrimento de los municipios.
- Existe un fuerte componente autoritario dentro dei modelo, pero con una estructura institucional y una disponibilidad de recursos financieros federales que permiten la implementación de varios proyectos metropolitanos, en especial los de transporte, saneamiento básico y tráfico urbano. El gobierno federal es formulador y, en gran parte, ejecutor de la política urbana en el país.

2) *A partir de la sanción de la Constitución de 1988:*

- Surge el "Neolocalismo", reclamo de autonomía municipal, dado que la gestión metropolitana es identificada con el gobierno militar y como una estructura institucional padronizada e ineficaz. Se busca un nuevo pacto federativo, en el que se institucionalicen la descentralización y democratización de la gestión y el aumento de la autonomía financiera

⁹ AZEVEDO, Sergio y RENNÓ DOS MARES GUIA, Virgínia. Governança metropolitana e reforma do Estado: O caso de Belo Horizonte. Curso de Gestão Urbana e de Cidades, Fundação João Pinheiro-Banco Mundial. 2000, Belo Horizonte, p. 133-136.

de los estados y municipios. Esta nueva Constitución apunta a una no-política federal con relación a los temas metropolitanos.

- Dado que esta etapa prosigue a la crisis financiera de los años '80 y al inicio del proceso de redemocratización, en que las brechas institucionales y las fragilidades del sistema de planeamiento metropolitano son explicitadas, la carencia de recursos públicos causa el estancamiento de las inversiones federales en las regiones metropolitanas, culminando con la actuación de los organismos federales en la promoción del desarrollo urbano. Así, el gobierno federal pasa a ocupar un lugar secundario en la regulación y financiamiento de los proyectos metropolitanos.
- El proceso de redemocratización fortalece a nuevos actores sociales - en especial a los gobiernos locales y a los movimientos sociales urbanos- cuyos intereses no eran contemplados en las agendas de las entidades metropolitanas. Los diferentes grupos de la sociedad civil comienzan a expresar su descontento con el régimen y el poder público, en todas sus esferas, reordena su actuación: las grandes inversiones son reemplazadas por proyectos menos ambiciosos y programas alternativos y, en el ámbito de la política social, surge el apelo por la participación de la ciudadanía.

3) Desde mediados de los 90 y hasta la actualidad:

- Se produce el auge de las asociaciones entre municipios metropolitanos y el inicio de un incipiente proceso de redes nacionales. Esta etapa envuelve asociaciones obligatorias supra-municipales, reguladas por los tres niveles de gobierno -como la gestión de las bacías hidrográficas- y diferentes modalidades voluntarias de asociativismo en el ámbito metropolitano.
- En este nuevo arreglo institucional surgen nuevos actores, como la *sociedad organizada* -asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales (ONG's)- a través de su participación en Consejos de Políticas Públicas supra-municipales, y nuevos roles desempeñados por los actores existentes, tal es el caso del sector *privado* en su rol de

concesionario de diferentes servicios públicos del ámbito metropolitano.

- Las *agencias de financiamiento y fomento internacionales* son actores que también participan con más fuerza en esta nueva etapa, actuando en forma conjunta con los diferentes niveles de gobierno en proyectos de impacto metropolitano para enfrentar problemas considerados estratégicos (medio ambiente, saneamiento, transporte público de pasajeros). Según lo expresado por *Fanini*¹⁰, estas agencias tienen una participación en las inversiones realizadas por la COMEC de entre un 50% y 70%.
- Con respecto a los actores clásicos, la *Unión* reinicia sus actividades de regulación y financiamiento que, aunque no se encuadren estrictamente en los asuntos metropolitanos, implican gobiernos y agencias de los diferentes niveles. Este es el caso de los Comités de Gestión de las Bacías Hidrográficas, que abarcan varios Municipios y hasta Estados.
- En el caso de los *gobiernos estatales*, existe un empeño normativo en cuanto a una mayor participación con recursos propios en asociaciones con privados (en concesión de servicios públicos), con municipios y/o con el gobierno federal en el tratamiento de cuestiones que superen el nivel local.
- Los *gobiernos municipales*, en estos nuevos arreglos institucionales, pasan a centralizar su participación, en forma obligatoria o voluntaria, tanto en su relación con otros niveles de gobierno como con los nuevos actores de la sociedad civil organizada y con los privados.

¹⁰ Entrevista realizada al Ing. Valter Fanini, funcionario de la COMEC.

2.2 Evolución de los aspectos institucionales de las regiones metropolitanas:

La expresión “región metropolitana” apareció en la legislación brasileña en 1967, a través del artículo nº 164 de la Constitución Federal donde se definía que la Unión, mediante Ley Complementar, podría establecer regiones metropolitanas, constituidas por municipios que independientemente de su vinculación administrativa, integren la misma unidad socio-económica, apuntando a la realización de servicios comunes.

En 1973 fue aprobada la Ley Complementar nº 14, que en su artículo nº 1 estableció “...en la forma de artículo 164, de la Constitución, las Regiones Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém y Fortaleza...”, y que en su artículo nº 2 definió que “...habrá en cada Región Metropolitana un Consejo Deliberativo y un Consejo Consultivo, creados por ley estadual...”

Fueron definidos en el artículo nº 5 de la misma ley, como de interés metropolitano, “...los siguientes servicios comunes a los municipios que integran la región:

- I. Planeamiento integrado del desarrollo económico y social
- II. Saneamiento básico, específicamente abastecimiento de agua, red de cloacas, y servicios de limpieza pública
- III. Uso del suelo metropolitano
- IV. Transportes y sistemas viales
- V. Producción y distribución de gas y combustible canalizado
- VI. Aprovechamiento de los recursos hídricos y control de la contaminación ambiental, en la forma que disponga la ley federal
- VII. Otros servicios incluidos en el área de competencia del Consejo Deliberativo por la ley federal”

En 1974 se incorporó la Región Metropolitana de Rio de Janeiro, y en ese mismo año fue creada la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana -CNPU-, formada por los Ministerios de Hacienda, Industria y Comercio, Transportes e Interior y vinculada a la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República.

La CNPU tenía por finalidad acompañar la implementación del sistema de regiones metropolitanas creadas en 1973 y proponer las directrices, estrategias e instrumentos de la política nacional de desarrollo urbano y acompañar y evaluar su ejecución.

En 1975 la Ley nº 6356/75 creó el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano -FNDU- y dos subcuentas, el Fondo de Desarrollo de Transportes Urbanos -FDTU- y Otros Programas de Desarrollo Urbano, proveyendo a la CNPU los recursos para los programas de desarrollo urbano: Regiones Metropolitanas y Ciudades de Porte Medio.

En 1976 los gobiernos estatales iniciaron los Planos de Desarrollo Integrado de las Regiones Metropolitanas. Fue instituida la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos -EBTU-, que pasó a contar con recursos externos (BIRD), y el Programa de Movilización Energética -PME-, que destinó un gran volumen de recursos a programas de transporte en regiones metropolitanas, especialmente para las tres regiones metropolitanas del sudeste del país, que recibieron el 56% del total de las inversiones.

Posteriormente, en 1979 la CNPU fue sustituida por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano -CNDE-, presidido por el Ministerio del Interior e integrado por los secretarios generales de la SEPLAN, de los Ministerios de Hacienda, Transportes, Industria y Comercio, Comunicaciones, Justicia e Interior, un representante de Aeronáutica, los presidentes del BNH y de la EBTU y cinco miembros más nombrados por el Presidente de la República.

Ese mismo año fue dictado el Decreto Ley nº 1754/79, que modificó la composición del Fondo Nacional de Desarrollo y consecuentemente del FNDU, con la absorción de sus recursos por el presupuesto de la Unión. Para la gestión urbana este decreto implicó un corte con la posibilidad de administrar recursos de forma más integrada. Por los pocos recursos con que contaba y considerando que la cuestión urbana no se incluía entre las prioridades del gobierno federal, la CNDU comenzó a crear instrumentos normativos para facilitar la gestión urbana metropolitana.

Trabajó con la Ley Lehman nº 6766/79, que trataba del loteamiento del suelo urbano y delegaba a las regiones metropolitanas la competencia para intervenir en el

asunto; y en el anteproyecto de Ley nº 6803/80, que disponía sobre el zoneamiento industrial en áreas críticas de polución, incluidas las regiones metropolitanas.

En 1980, el FDTU pasó al control directo del Ministerio de Transporte, y las inversiones en las regiones metropolitanas continuaron vinculadas a recursos del Impuesto Único sobre Lubricantes y Combustibles Líquidos y Gaseosos (IUGLG) y de la Tasa Rodoviária Única (TRU).

Aprobada la Ley nº 6803/80, comenzó el trabajo conjunto de la CNDU con las entidades metropolitanas e instituciones estatales de medio ambiente, definiendo parámetros para zoneamiento industrial para subsidiar las futuras directrices. Prácticamente todas las regiones metropolitanas contribuyeron a los estudios volcados para esta finalidad, tal el caso de Curitiba.

Como fue comentado anteriormente, a partir de 1980, los cambios en los contextos político y económico, “la segunda crisis del petróleo”, y la consecuente crisis financiera hicieron desaparecer las condiciones para el crecimiento vertiginoso del período anterior, obligando a las entidades gubernamentales (específicamente a la Unión, que era quien financiaba las políticas metropolitanas) a reducir drásticamente sus gastos. Simultáneamente, la progresiva liberalización política puso de manifiesto el aumento y la explicitación de las demandas sociales. El aparato administrativo pensado e implantado para intervenir en el ambiente metropolitano, se redujo en función de esta nueva situación.

En 1981, entró en vigencia el Decreto nº 85.916 que, en el intento de consolidar el sistema metropolitano brasileño, reforzó el carácter coordinador del CNDU y la necesidad de consolidación de los planes y los programas del gobierno federal con los planes de desarrollo integrado de las regiones metropolitanas. Sin embargo, la extinción del FNDU y la transferencia del CNDU al Ministerio del Interior ya habían afectado la capacidad de coordinación del CNDU.

En 1984, la TRU fue extinta y el IUGLG transferido a los gobiernos estatales, desapareciendo las fuentes de recursos del gobierno federal que pasaban a las regiones metropolitanas.

En 1988, fue promulgada la nueva Constitución Federal y en su artículo nº 25 estableció que “...los Estados podrán, mediante Ley Complementar, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas, y micro-regiones, constituidas por

agrupamientos de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de las funciones públicas de interés común.”

Esta Constitución nada dice en cuanto a la organización político-administrativa ni en cuanto a cualquier otra prescripción necesaria a la gestión de las regiones metropolitanas, sólo transfiere a los Estados la competencia de institucionalizar las regiones metropolitanas e introduce las figuras de aglomerados urbanos y micro-regiones.

Luego de la promulgación de esta Constitución, hubo pocos cambios en el ámbito nacional en relación a la legislación urbana. Las entidades metropolitanas pasaron por modificaciones en sus funciones, y la participación más efectiva de la sociedad junto al poder público creó un proceso más interactivo de gestión del espacio metropolitano.

Desde 1995 se realiza un encuentro de entidades metropolitanas para hacer un balance de la actuación de estas instituciones en sus regiones. Se creó un Forum Nacional de Entidades Metropolitanas con una agenda de encuentros semestrales para la discusión de los principales temas relacionados con la cuestión metropolitana. De la evaluación de esos encuentros surge que el proceso de evolución de la gestión metropolitana tuvo un lineamiento muy similar en todas las entidades brasileñas, que se relaciona directamente con las tres etapas por las que pasaron las regiones metropolitanas detalladas en el punto anterior.

El primer período, que coincide con las políticas nacionales de planeamiento integrado, coordinando las acciones de los diversos niveles de gobierno en las áreas urbanas, revela el carácter ideológico de una política centralizada en la Unión y de control social, donde el *planeamiento* asume características de un *instrumento inductor y controlador del desarrollo económico*.

El segundo está marcado por la apertura política y las transformaciones económicas de la década del '80, donde los *órganos metropolitanos pierden espacio gradualmente*, llegando al final de la década con pocas instituciones en funcionamiento, muchas extintas y la mayoría vaciadas. Su función es cuestionada y considerada como restos del período anterior de centralización y autoritarismo.

El tercero, actual, iniciado en la década del '90, con las *nuevas atribuciones otorgadas a las instituciones*, con la *resurgimiento del planeamiento como elemento*

de gestión. La influencia cada vez más marcada de los temas ambientales en la agenda política y de la sociedad, el crecimiento poblacional de las regiones metropolitanas y la actuación conjunta de los municipios metropolitanos propician la rearticulación de esas instituciones, con perspectivas más claras de su actuación. La propuesta de revisión de la acción del poder público, en mayor medida en la fase de implementación, pone ese tema nuevamente en discusión, donde confiere al poder público el carácter de regulador e indica la necesidad de una interacción cada vez mayor con la sociedad en el proceso de la toma de decisiones. La Carta de Brasília, elaborada por el Forum Nacional, enumera las cuestiones que dependen de la articulación entre los diversos agentes del espacio regional.¹¹

¹¹ SCHUSSEL, Zulma. "A Administração do Espaço Regional". COMEC, 1988. Revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999.

2.3 La institucionalización de la COMEC

La creación de una entidad pública para el tratamiento de las cuestiones de interés común de la Región Metropolitana de Curitiba se produjo en el año 1975, como consecuencia de las instrucciones de la Ley Complementar nº 14/73 mencionada en el punto anterior. El gobierno del Estado de Paraná, a través de la Ley Estadual nº 6517, creó la Coordinación de la Región Metropolitana de Curitiba, COMEC, fijando su línea de competencia y su proceso decisorio en estricta obediencia a esta Ley Complementar.

Como competencia de la COMEC fueron descriptos un conjunto de dieciséis actividades vinculadas a la formulación y ejecución de políticas públicas ligadas a los intereses metropolitanos:

- I. Cumplir lo dispuesto en el artículo nº 164 de la Constitución Federal, en los términos de su legislación complementar
- II. Promover, elaborar, aprobar, hacer cumplir y controlar el planeamiento integrado de la región
- III. Promover, coordinar y elaborar estudios, proyecto y programas, armonizándolos con los de las directrices del planeamiento regional
- IV. Realizar investigaciones destinadas a proveer y actualizar los datos necesarios al planeamiento integrado de la región
- V. Coordinar los servicios comunes de interés metropolitano emprendidos por el estado y los municipios de la región
- VI. Articularse con los órganos de la Unión objetivando la compatibilización de los programas de interés metropolitano
- VII. Coordinar la elaboración de programas y proyectos de obras, actividades y servicios de interés metropolitano, consustanciados en presupuestos anuales y plurianuales
- VIII. Proponer a los poderes competentes expedición de medidas legislativas y administrativas
- IX. Establecer directrices y normas para los planes municipales de desarrollo, colaborar con los municipios en su elaboración, previendo su adecuación al planeamiento integrado de la región metropolitana
- X. Proponer desapropiaciones y establecer limitaciones administrativas

necesarias a sus actividades y finalidades

- XI. Opinar sobre concesión, permiso y autorización de servicios de interés metropolitano
- XII. Obtener y proveer recursos técnicos y financieros para la consecución de sus objetivos
- XIII. Promover mediante convenio y a través de los órganos competentes, la ejecución supletoria de las actividades locales que, en razón del planeamiento integrado de la Región Metropolitana, sobrepasaron la capacidad ejecutiva de los municipios
- XIV. Celebrar convenios, constituir consorcios y delegar atribuciones de competencia de órganos regionales, sectoriales y locales
- XV. Proveer transferencias o enajenaciones de bienes y desapropiaciones para fines de renovación urbana
- XVI. Ejercer todos los poderes de administración de la entidad

El proceso decisorio quedó asentado en los Consejos Deliberativo y Consultivo, para cuyas actividades se creó una Secretaría Administrativa responsable de los aspectos técnicos y operacionales del proceso de gestión metropolitana.

El *Consejo Deliberativo*, como instancia superior de decisión, está formado por el Secretario de Estado de Planeamiento, representando al gobernador del Estado de Paraná, en la presidencia, y cinco miembros más nombrados por el Gobernador del Estado, siendo tres de ellos secretarios del Estado de Paraná, otro elegido entre los nombres de la lista triple realizada por el intendente de la capital y el último indicado por los demás intendentes de la región. Las funciones que le corresponden son:

- I. Promover la elaboración del Plano de Desarrollo Integrado de la Región Metropolitana
- II. Promover la programación de los servicios comunes a los Municipios de la región
- III. Coordinar la ejecución de programas y proyectos de interés de la Región Metropolitana, objetivando, siempre que fuera posible, la unificación en

cuanto a los servicios

- IV. Formular las directrices de la política de desarrollo de la Región
- V. Aprobar el Plano de Desenvolvimento Integrado de la Región Metropolitana, y los planos sectoriales y relativos a los servicios comunes
- VI. Proponer alteraciones en el área territorial de la Región
- VII. Aprobar los criterios de contratación de servicios técnicos especializados
- VIII. Deliberar sobre la creación de empresas de ámbito metropolitano

Al *Consejo Consultivo*, formado por un representante de cada municipio integrante de la RMC y bajo la presidencia del Secretario de Estado de Planeamiento, le fueron atribuidas las siguientes funciones:

- I. Opinar, por pedido del Consejo Deliberativo, sobre cuestiones de interés de la Región Metropolitana
- II. Sugerir al Consejo Deliberativo la elaboración de planes regionales y la adopción de providencias relativas a la ejecución de servicios comunes
- III. Opinar sobre cualquier tema que le fuera indicado por el Consejo Deliberativo
- IV. Opinar sobre los Planos de Desenvolvimento Integrado de la Región Metropolitana y sobre los planes sectoriales relacionados a los servicios comunes

La *Secretaria Administrativa* fue creada dentro del ámbito de la administración directa del Estado, como órgano de régimen especial vinculado a la Secretaria del Estado de Planeamiento. Un aspecto para destacar de la ley paranaense de creación del órgano metropolitano es que se definió que, para contribuir con las responsabilidades de la Secretaria Ejecutiva de los Consejos, fuese contratado el Instituto de Pesquisa e Planeamiento Urbanos de Curitiba, IPPC, para desarrollar las actividades de planeamiento regional y de asesoramiento de los Consejos, lo que en la práctica acabó no concretándose.

Sin la participación del IPPUC como estructura de planeamiento y asesoramiento de la COMEC, las tareas de la Secretaria Ejecutiva de los Consejos pasaron a ser ejercidas por técnicos contratados por el gobierno del Estado, originando un staff propio de planificadores y ejecutores de las políticas públicas

metropolitanas.

La Ley Estadual nº 11027 de diciembre de 1994 reformuló el órgano metropolitano, cambiando su personalidad jurídica de Órgano de Régimen Especial de la Administración Directa por Autarquía, situada en el campo de la Administración Indirecta del Poder Ejecutivo Estadual. Asimismo, alteró la composición del Consejo Deliberativo, creó la Directoría de Transporte Metropolitano y estableció un organigrama funcional para la Secretaría Ejecutiva, departamentalizando las áreas de producción técnica y administrativa del órgano. También con esta ley las funciones del Consejo Consultivo pasaron a ser ejecutadas, extraoficialmente, por la Asociación de Municipios de la RMC -ASSOMECA-. Sin embargo, no modificó las vinculaciones administrativas y financieras de la COMEC, quedando entrelazada con el poder ejecutivo estadual.¹²

En la década del '90, la COMEC pasó a ser percibida como un órgano de apoyo al ejecutivo estadual para la resolución de los problemas metropolitanos. Bajo esta óptica, tuvo un importante papel en misiones prioritarias establecidas por los gobiernos estaduais. Entre las más importantes se encuentran: el montaje de un proceso de gestión del transporte público de pasajeros en la RMC, la implantación del Programa de Saneamiento Ambiental -PROSAM- y, más recientemente, el proceso de industrialización de la RMC.

En una síntesis histórica se puede afirmar que la COMEC atravesó desde su fundación hasta el año 1999 por tres fases distintas, las que también se relacionan con las fases atravesadas por las diferentes instituciones de gestión metropolitana en Brasil: una primera fase, emprendedora, que se inició con su fundación y se prolongó hasta el año 1986, donde preponderó la ejecución de las infraestructuras urbanas y metropolitanas; una segunda fase, de cambios de modelo institucional, que abarcó los el período 1986-1990; y una tercera fase, durante la década del '90, en la cual la COMEC ejecutó tareas específicas, como la gestión metropolitana de transporte metropolitano, la implantación del PROSAM y el soporte logístico a la radicación de industrias en la RMC.

Desde el año 2000, la COMEC intensificó su trabajo en las actividades ligadas al planeamiento metropolitano. El proceso de planeamiento se inició

¹² FANINI, Valter. "Institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba. Proposição para um Novo Modelo". COMEC, 1998. revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999.

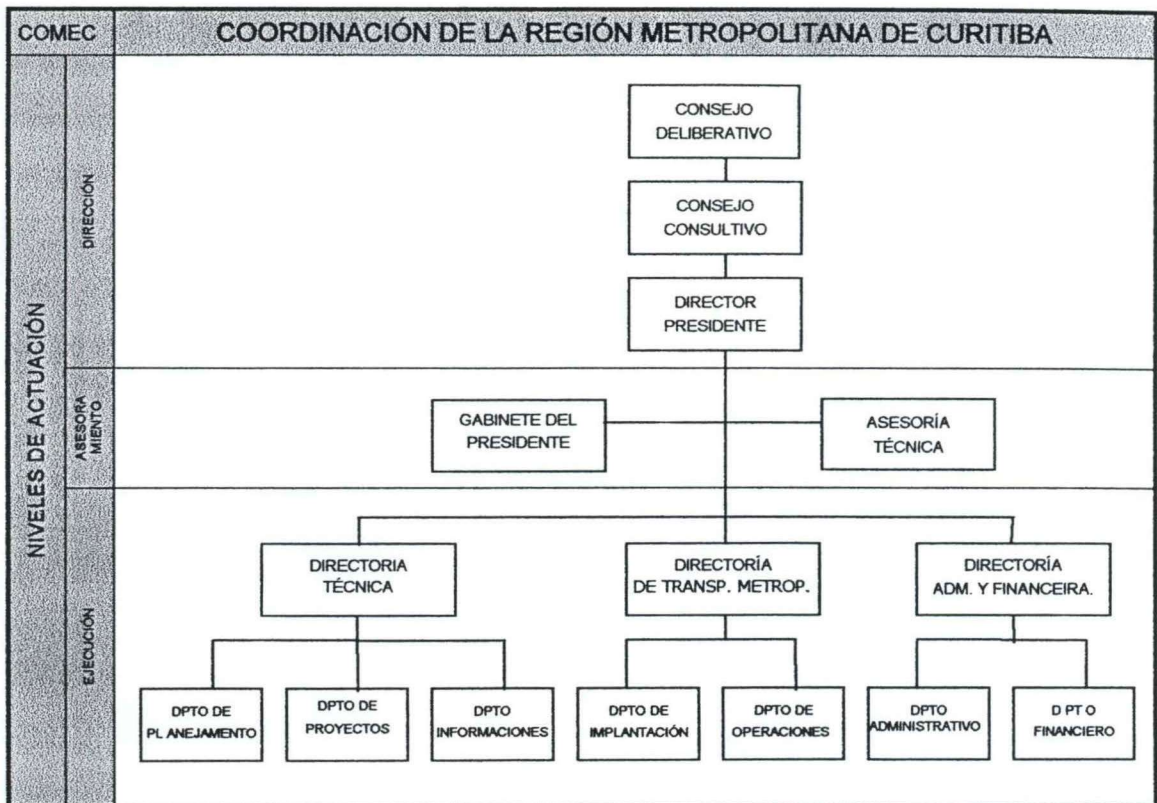
haciendo foco en el ordenamiento territorial, cuyo objetivo principal es la reglamentación del uso del suelo en las áreas de manantiales, ahora bajo el enfoque intervencionista establecido por la Ley Estadual nº 12.248/98 de protección y gestión de los manantiales de la RMC. Los resultados más expresivos de este trabajo son las nuevas leyes de zoneamiento para las Unidades Territoriales de Itaquí, Guarituba, Quatro Barras y Pinhais, el zoneamiento Económico Ecológico de la APA de Irai y la revisión del zoneamiento de la APA de Passaúna.

La Ley nº 12.248/98 demandó la instalación de un nuevo modelo de toma de decisiones para la gestión de los manantiales hídricos de la región metropolitana con la creación del Consejo Gestor de los Manantiales. La COMEC tiene un papel preponderante en la operatividad del funcionamiento del Consejo Gestor, ejerciendo los papeles de presidencia y de su secretaria ejecutiva.

La reformulación del PDI/RMC, además de proveer indicativos más seguros para la delimitación de las áreas de protección y de los factores de dimensionamiento de las demandas futuras de agua, deberá avanzar en la construcción de los marcos estratégicos que servirán de referencia para el desarrollo de las demás políticas sectoriales que individualmente responden por partes del desarrollo metropolitano. El objetivo es que se instale en la RMC un proceso de gestión estratégica, involucrando al poder público y a la sociedad, que sea facilitador de las transformaciones que buscan su sustentabilidad social y ambiental, la inserción competitiva dentro de los contextos nacional e internacional, y que promueva de modo más efectivo una mejor distribución de las riquezas producidas¹³.

¹³ FANINI, Valter. "A instituição de gestão da Região Metropolitana de Curitiba". Revista metrópoles nro. 3. COMEC, 2001

Organigrama de la COMEC



Evolución de la gestión en las regiones metropolitanas brasileras:

	Políticas de las regiones metropolitanas	Gestión metropolitana	Gestión de la COMEC ¹⁴
Desde 1973 hasta 1988	Políticas nacionales de planeamiento integrado: - Regulación y financiación centralizada en la Unión - Mayor responsabilidad a los Estados que los Municipios en la implementación de estas políticas. - Fuerte componente autoritario - Estructura institucional y disponibilidad de recursos financieros federales permite implementar proyectos metropolitanos. (transporte, saneamiento, basico, trafico urbano) - Gobierno federal formulador y ejecutor de política urbana.	Planeamiento como instrumento inductor y controlador del desarrollo económico.	Ejecución de obras de infraestructura urbanas y metropolitanas. Elaboración PDI/78. Elaboración PIRMC/87.
A partir de 1988	Constitución de 1988: - Búsqueda de descentralización y democratización de gestión y de aumento de la autonomía financiera de los Estados y Municipios. - Rechazo a la política federal con relación a temas metropolitanos. - Estancamiento de las inversiones federales por carencia de recursos públicos. - Proyectos menos ambiciosos y programas alternativos.	- Organos metropolitanos pierden espacio. - Quedan pocas instituciones en funcionamiento, (extintas o vaciadas) - Su función es cuestionada.	Desde 1988 se producen fuertes cambios institucionales que redujeron su actuación.
Desde 1995 hasta la actualidad	- Auge de las asociaciones entre municipios metropolitanos. - Inicio de un proceso de redes nacionales. - Surgen nuevos actores como la sociedad organizada (asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales) - Participación con más fuerza en esta etapa de las agencias de financiamiento y fomento internacinal. - Respecto a los actores clásicos: la "unión" reinicia las actividades de regulación y financiamiento aunque las mismas no se encuadren estrictamente en los asuntos metropolitanos. - Respecto a los gobiernos estaduais: mayor participación con recursos propios en asociaciones con privados, con municipios y/o con el gobierno federal. - Los gobiernos municipales centralizan su participación en forma obligatoria o voluntaria tanto en su relación con otros niveles de gobierno como con los nuevos actores de la sociedad civil organizada y con los privados.	- Nuevas atribuciones otorgadas a las instituciones. - Resurgimiento del planeamiento como elemento de gestión. - Inclusión Cuestiones Ambientales - Crecimiento población en las RMs - La actuación conjunta de los municipios propicia la rearticulación de esas instituciones. - Poder público como regulador. - Necesidad de interacción con la sociedad de la toma de decisiones.	Durante los años '90: - Ejecución de tareas específicas - Gestión metropolitana de transporte metropolitano - Implantación del PROSAM. - Soporte logístico de la radicación industrial en la región metropolitana de Curitiba. A partir del año 2000: - Intensificación de las actividades de planeamiento metropolitano focalizado en el ordenamiento territorial bajo el enfoque de la ley estadual 12248/08 de protección y gestión de los manantiales de la región metropolitana de Curitiba. - Nuevo modelo para la toma de decisiones en la gestión de manantiales hidricos de la R.M.C. - Creación de un Consejo gestor de los manantiales donde la COMEC ejerce presidencia del Consejo y de la Secretaria ejecutiva. - Reformulación del PDI. - Nuevas leyes de zoneamiento para las unidades territoriales Itaquí, Quatro Barras y Pinhais. - Nueva ley de zoneamiento ecológico de la APA de Irai y revisión de la APA Passaúna.

¹⁴ Ver Anexo Mensajes de la Asamblea

2.4 La evolución del Planeamiento Metropolitano

2.4.1 El Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI-RMC / 1978

El Plano de Desenvolvimento Integrado de la RMC, formulado en 1978 a partir de las directrices emanadas por la Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, partió de tres premisas básicas¹⁵:

- La preservación de los recursos hídricos y otros de carácter ecológico
- La generación de riqueza, a través de la optimización de la explotación mineral y de la explotación agropecuaria, además del desarrollo industrial
- La mejor condición de vida de la población metropolitana a través de la orientación del crecimiento urbano y la creación de subcentros regionales de forma de estructurar una red urbana jerarquizada de servicios y funciones urbanas

Las grandes directrices metropolitanas delineadas a partir de esas premisas definían un desarrollo urbano orientado hacia el oeste, a pesar de que los mayores asentamientos urbanos de la RMC estaban asentados en las cabeceras del Río Iguaçu, aguas de manantiales de abastecimiento público. Al sur, las áreas de inundación del Río Iguaçu impedían un crecimiento continuo de la malla urbana metropolitana, y al norte, la topografía ondulada fue considerada como inconveniente para la consolidación de espacios urbanizados.

Desde el punto de vista de la economía regional, se realizaron pronósticos en los cuales se invirtió en la posibilidad de estímulo a las actividades de explotación mineral al norte, a la hortifruticultura en la dirección nordeste/sudeste, a la implementación de la bacia lechera al este y explotación agrícola intensiva al sur.

Respecto al desarrollo industrial, el plano consideraba que la RMC tenía como soporte a la Ciudad Industrial de Curitiba, al Centro Industrial de Araucária y al Complejo Petroquímico de Petrobrás, además de las buenas condiciones de Campo Largo y São José dos Pinhais, donde la industrialización venía ocurriendo gradualmente, debiendo ser estimulada principalmente en el área de Campo Largo. Debía también ser reservada un área, entre Río Branco do Sul y Almirante Tamandaré, para ser destinada a la industrialización especial, ligada a la

¹⁵ COMEC, Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba – PDI – RMC, 1978. Revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999

transformación de los productos de explotación mineral. La capital debía ser mantenida como polo prestador de servicios de tipo terciario superior o cuaternario.

La observación de esas directrices, pasados más de veinte años, permite algunas reflexiones:

- Las estrategias de *ocupación del territorio* mantienen, en líneas generales, los mismos propósitos delineados en 1969 para la creación de las Regiones Metropolitanas, en la elaboración del relatorio del equipo del SERFHAU-Servicio Federal de Habitación y Urbanismo¹⁶, a pesar de la fuerte presión de ocupación de las áreas al este de la RMC ocurrida en los últimos años.
- Desde el punto de vista de la *economía regional*, los cambios fueron más intensos, habiendo pasado la región por un largo período de inversiones significativas en el sector secundario, que se acentuó a mediados de la década del '90 con el desembarco de las industrias automotrices.
- Desde el *punto de vista social*, las dificultades enfrentadas en el escenario nacional tuvieron su repercusión en el espacio metropolitano, que recibió grandes contingentes poblacionales de bajo ingreso, para los que son necesarias políticas públicas intensivas a fin de incorporarlas con una calidad de vida aceptable al medio urbano.
- Considerando la dinámica de la realidad regional, podemos afirmar que las macrodirectrices estructurantes del plano se mantuvieron desde el punto de vista físico, siendo necesaria una revisión con el objetivo de adecuarlo a la nueva realidad en los otros aspectos.

2.4.2 El Programa de Inversiones – PI-RMC / 1987

Después de la elaboración del PDI-RMC y de su revisión en 1981, en la que se desarrollaron los proyectos necesarios para su consolidación, las acciones de la COMEC entre 1985 y 1987 hicieron énfasis en la discusión de las directrices macro regionales para la elaboración del Programa de Inversiones de la RMC-PIRMC. Según Fanini, para llevar adelante este programa, la COMEC negoció un préstamo de la Caixa Econômica por U\$S 200 millones. Sin embargo, este programa no ha

¹⁶ WILHEIM, Jorge. Urbanismo e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969. Revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999.

sido concluído, habiéndose realizado inversiones por sólo U\$S 12 millones¹⁷ (Fanini, Valter).

En este marco, fue propuesta la implementación de un gran programa de inversiones que priorizaba la elevación de patrones urbanísticos de áreas ocupadas espontáneamente y que presentaban tasas de crecimiento demográfico superiores a las medias regionales. Para la reestructuración urbana de esos espacios, su actuación era globalizante e incluía las áreas institucional, socioeconómica y físico territorial, subdividiéndose en los subprogramas de salud, habitación y urbanismo, educación, cultura y deportes, transportes públicos, sistema vial, abastecimiento alimentario, saneamiento básico y medio ambiente y perfeccionamiento institucional.

A pesar de que no se obtuvieron del Banco Mundial los recursos pretendidos para su consecución, las recomendaciones que este hizo al gobierno estadual dieron origen al Programa de Desenvolvimento Urbano (PEDU).

Asimismo, la cohesión de los técnicos de la COMEC y de otras instituciones, en el sentido de formular las propuestas del programa, generaron el diagnóstico de la situación y las directrices de acción que se volvieron piezas importantes para el conocimiento de la región.

Los análisis y propuestas de estructuración del espacio metropolitano fueron elaborados a partir de la compartimentación de la región en cuatro áreas distintas:

- El *centro expandido*, entendido como la malla urbana central de Curitiba, centro polarizador de múltiples actividades de la RMC
- Las *áreas periféricas*, objeto principal de las intervenciones propuestas, son las resultantes del extravasamiento de la ciudad polo y concentradoras de la mayor cantidad de problemas en relación al resto de la RMC
- *Sedes municipales*, a las que el programa otorgaba gran importancia en la estructuración de la RMC por su función de polos centralizadores de primera instancia, según el modelo propuesto por el PDI-RMC/78
- *Pequeñas comunidades urbanas y área rural*, áreas que en función de su baja densidad y carácter rural se caracterizaban por una cierta independencia con relación a la estructura urbana de la metrópoli

¹⁷ Entrevista realizada al Ing. Valter Fanini, funcionario de la COMEC.

Esa lectura permitió una identificación más clara de la concentración espacial de los problemas regionales localizados en las áreas periféricas. A lo largo de los años, Curitiba experimentó un proceso de planeamiento ejemplar, que de cierta forma repercutió en una intensiva urbanización de las áreas periféricas, donde la legislación era más fragmentada y permisiva, escenario solo alterado por la Ley Federal nº 6766/79, que regulaba el loteamiento del suelo en las áreas urbanas.

Después de la elaboración del PI-RMC, que implicó un pequeño aporte de recursos por parte de la Caixa Económica y esencialmente direccionado a la red vial, el sistema metropolitano pasó por una fase de desestructuración, con la casi extinción de la COMEC, hasta el inicio de la década del '90.

En esa nueva fase fueron priorizadas las acciones relativas a la cuestión ambiental y principalmente en lo concerniente a los recursos hídricos. Fue desarrollado el Programa de Saneamiento Ambiental de la RMC (PROSAM), cuyo objeto principal fue la bacia del Alto Iguaçu.

A partir de 1995, los cambios desde el punto de vista económico que ocurrieron en la RMC y que la transformaron en el segundo mayor polo automotriz de Brasil, sumadas al gran crecimiento poblacional de las últimas tres décadas en que se pasó de una población de aproximadamente 600.000 habitantes en 1970 a 2.431.804 en 1996, hicieron que las cuestiones metropolitanas asumiesen definitivamente un papel determinante en la pauta de las discusiones sobre la cuestión urbana y que la gestión metropolitana pasase a ser vista como un trabajo colectivo, en el cual los diversos agentes sociales tienen un papel determinante.

La propuesta del órgano metropolitano para el desarrollo regional se basa en dos vectores de acción: uno de articulación y regulación entre los diversos agentes regionales y otro respecto a la autonomía de los municipios a través de la descentralización de los procedimientos de gestión, elevándose la capacidad de gestión de las comunidades locales y alterando el paradigma de las décadas anteriores de la administración "desde arriba hacia abajo".

2.4.3 La propuesta de gestión actual, PDI / 2001-2002

La actual gestión metropolitana está basada en la interacción entre las visiones ambiental, socioeconómica y de crecimiento, aquí entendidas en su sentido

más amplio, tanto de expectativas para su futuro como de la aspiración de dar transparencia a la sociedad de sus propósitos. Estas tres visiones se traducen en el concepto de desarrollo sustentado¹⁸, en el que están incluidas las siguientes dimensiones:

Sustentabilidad Ecológica: implica la utilización adecuada de los recursos naturales y la definición de las reglas para una adecuada protección ambiental, concepción de la máquina institucional como la elección del conjunto de instrumentos económicos, legales y administrativos necesarios para asegurar el cumplimiento de las reglas. Dentro de esos principios fue implementada una política de preservación de los manantiales de la RMC con dos dimensiones: la ejecución del Programa de Saneamiento Ambiental para la RMC y la implementación de la legislación de preservación de los manantiales a través de la Ley nº 12.248/98.

Sustentabilidad Social: objetiva el desarrollo social de modo de mejorar sustancialmente los derechos y las condiciones de las amplias masas poblacionales.

En este sentido, la principal línea de acción fue el acceso a la vivienda de las poblaciones de bajo ingreso, para lo que se hizo énfasis en tres áreas de intervención:

- La apertura de nuevas áreas para urbanización intensiva en regiones sin compromiso ambiental
- La urbanización y regularización fundiaria de ocupaciones irregulares de forma de rescatar la ciudadanía de esa población
- La ocupación de vacíos urbanos a través de programas de asociación entre el poder público y la iniciativa privada

Sustentabilidad Económica: donde la eficiencia económica sea evaluada en términos macrosociales y no solo por medio de criterios de lucratividad empresarial.

Para responder a esa demanda, se optó por un proceso de industrialización de la RMC, con la generación de empleos directos e indirectos y localización

¹⁸ SHACS, Ignacy. "Estratégias de transição para o Século XXI – Desenvolvimento e Médio Ambiente". Studio Nobel, 1993-Revista Metrópoles nº 1. COMEC. 1999.

descentralizada, de forma de orientar la expansión urbana dentro de los vectores de crecimiento que no comprometan el medio ambiente.

En las áreas de preservación ambiental se propone la estructuración de programas volcados al turismo, visto como una actividad económica compatible con la realidad de esas áreas de gran capacidad de generación de empleos.

Sustentabilidad Espacial: se busca una mejor distribución territorial de los asentamientos humanos y actividades económicas, con énfasis en las siguientes cuestiones:

- Accesibilidad de la población, a través de la implementación del Programa de Integración de Transportes y la efectiva estructuración de la Red Integrada de Transportes Metropolitanos (RIT), con la ejecución de terminales y equipamientos para facilitar el acceso de la población a los transportes públicos
- Apoyo a las políticas municipales de ordenamiento del territorio urbano a través de la elaboración de sus planes de uso del suelo, incentivo a los proyectos de agricultura orgánica y usos conservacionistas del suelo rural y establecimiento, en conjunto con organismos ambientales, de una red de reservas naturales y de biosfera para proteger la biodiversidad

Sustentabilidad Cultural: traduciendo el concepto de ecodesarrollo en una pluralidad de soluciones particulares, que respeten las especificidades de cada ecosistema, de una cultura y de cada local.

Para ello, está siendo implementado un programa de ecoturismo, donde son explotadas las potencialidades locales a través de la valorización de su cultura. Fueron creados los circuitos de turismo rural, que a través del rescate de las culturas y de las etnias residentes en cada una de ellas, propone recorridos de esparcimiento a la población.

2.5 Temas Estructurantes dei PDI/2001-2002

En el presente punto se van a delinear los aspectos más relevantes destacados en el PDI, desde las perspectivas sectorial y territorial, dado que lo requiere la complejidad metropolitana. Los mismos se han seleccionado teniendo en cuenta el papel estructurador que estos tienen en el contexto regional.

En este marco se priorizaron las funciones públicas de interés común, que pautan legalmente las acciones dei órgano metropolitano y cuyo rebatimiento en el espacio condiciona el desarrollo de la metrópolis. Se constituyeron como temas estructurantes o críticos, los relativos a:

- **Uso y Ocupación dei Suelo**
- **Desarrollo Económico**
- **Red Vial y Transporte Público**, desde el punto de vista de accesibilidad de la población y de las actividades económicas
- **Aspectos Legales e Institucionales**, a través de la evaluación de la gestión metropolitana y sus implicaciones en el conjunto de las leyes que rigen el asunto.
- **Habitación Social**, considerando el déficit habitacional, las cuestiones sociales asociadas y la implicancia que la misma tiene en el uso dei suelo regional.
- **Recursos Hídricos**, teniendo en cuenta la problemática generada por el aumento de la malla urbana sobre las áreas de manantiales.

En el caso dei componente ambiental se considera que el mismo atraviesa todas las decisiones sectoriales, en cuanto las mismas buscan cumplir sus grandes prioridades en la consecución de la metrópolis sustentable. Por lo tanto el mismo no será tratado en un apartado aislado, sino que atraviesa todos los puntos dei PDI.

Para la realización de este análisis se consideraron tres categorías espaciales dentro de la región: el núcleo urbano central, el primero y el segundo anillo metropolitano. Esta categorización esta basada en el informe realizado por el IPEA, IGBE y NESUR en 1999, en el estudio *Caracterização e Tendências de Rede Urbana no Brasil*.

El **Núcleo Urbano Central- NUC**, está compuesto por el municipio polo y por las áreas urbanas de los municipios limítrofes, constituyéndose en el segmento

espacial donde son generadas las interacciones y conflictos de carácter metropolitano. Las expectativas de crecimiento poblacional apuntan a esta categoría como el mayor receptor poblacional de la región, consolidándose como el área de mayor demanda por inversiones públicas en infraestructura y equipamiento social. Son los municipios de Curitiba y las áreas urbanas de los municipios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, São José dos Pinhais e Quatro Barras.

El **Primer Anillo Metropolitano**, comprende las áreas rurales de los municipios integrantes del NUC y municipios que a pesar de una distancia mayor con relación a Curitiba, interactúan fuertemente con ella. Áreas Rurales de los municipios de: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Piraquara, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais y Quatro Barras y los municipios de Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Mandirituba.

El **Segundo Anillo Metropolitano**, compuesto por los municipios recién incorporados a la región, donde la urbanización se encuentra en una fase incipiente. Municipios de: Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Dr. Ulysses, Lapa, Quitandinha, Tijucas do Sul y Tunas do Paraná.

Para trabajar sobre los temas críticos antes mencionados, tanto la COMEC, como los consultores externos que han participado en la elaboración del PDI, definieron las directrices de carácter físico territorial, socioeconómico e institucional que constituirían las propuestas para un programa de inversiones metropolitano.

Las Directrices Físico-Institucionales son:

- Adensar el Núcleo Urbano Central- NUC, y las áreas consolidadas, buscando optimizar la infraestructura instalada;
- Promover la integración física a través de la red vial y del transporte de colectivo metropolitano, entre los municipios del primer anillo, estimulando la estructuración de sub-polos de forma de aliviar la presión sobre Curitiba;
- Garantizar la manutención de los espacios verdes permeando la malla urbana

regional para mantener el índice de área verde (m²) por habitante de acuerdo con los valores recomendados;

- Mejorar la accesibilidad regional a través de la complementación física de la red vial metropolitana, estableciendo ligaciones periféricas entre los municipios, diferenciando carga, transporte público de pasajeros y transporte individual, siguiendo proyecciones de tráfico futuro;
- Garantizar la manutención de espacios para la actividad primaria en el entorno de la malla urbana regional;
- Implementar programas que promuevan la asociación entre habitación y generación de empleos junto a los pequeños núcleos urbanos;
- Reforzar las estructuras urbanas localizadas en el Segundo Anillo Periférico, por medio del planeamiento del uso del suelo que apunte o incentive el desarrollo de actividades vinculadas al sector terciario, aumentando su capacidad de atender las demandas rurales del entorno.

Las **Directrices Socioeconómicas** son:

- Consolidar un sistema regional de innovación, capaz de atraer inversiones en actividades intensivas en conocimiento;
- Estimular la acción coordinada entre las políticas de desarrollo económico de la metrópolis y de los polos urbanos del interior del Estado, de forma de atenuar los desequilibrios regionales y reducir los flujos migratorios;
- **Desarrollar acciones para el fortalecimiento del sistema productivo local**, analizando las potencialidades y dificultades para la agregación de valor a los productos finales de las diversas cadenas de producción;
- Fomentar alternativas económicas de desarrollo compatibles con la manutención de la calidad ambiental en áreas de manantiales;
- Incentivar acciones relativas al turismo rural/ecoturismo y turismo de aventura, propiciando la generación de renta en los espacios rurales y auxiliando el asentamiento de la población en esas áreas;
- Implementar programas que promuevan la asociación entre habitación y generación de empleo en locales próximos a los núcleos urbanos;
- Enfatizar las políticas públicas de carácter social en la región metropolitana,

con vistas a atender las necesidades básicas de la población de baja renta;

- Incentivar acciones cuyo objetivo sea el incremento de la escolaridad básica, proporcionando mayor tasa de retorno y aprovechamiento de los programas educativos y de cualificación profesional;
- Incentivar la educación para el trabajo, con vista a aumentar el empleo y capacitar técnicamente microempresarios y trabajadores autónomos;
- Identificar las áreas con indicadores más perjudiciales del punto de vista de la salud pública, generando acciones integradas de mejora de la calidad de vida de la población residente;

Las **Directrices Institucionales** son:

- Reformular la composición y las atribuciones de los órganos colegiados internos de la COMEC, para, facilitar la articulación y la integración de los diferentes órganos gubernamentales: federales, estatales y municipales, y para propiciar la participación de la sociedad civil en forma organizada;
- Estructurar la base legal referente al loteamiento del suelo regional, estableciendo las atribuciones del Estado sobre el asunto;
- Proponer mecanismos de agilización de los procedimientos legales de aprobación del loteamiento del suelo en la región, para reducir los costos empresariales y mejorar la accesibilidad de la población al financiamiento de la casa propia;
- Auxiliar los municipios en la adopción de instrumentos urbanísticos que atiendan en la función social de la propiedad;
- Incentivar la introducción de legislación urbana en los municipios del NUC para la manutención de áreas verdes públicas y privadas;
- Implementar un sistema de acompañamiento post implantación de los emprendimientos inmobiliarios en la región, permitiendo una evaluación de desempeño de la legislación urbanística en vigor;
- Buscar mecanismos institucionales referentes al planeamiento y operación de transportes de colectivos metropolitanos de forma de compatibilizar una mayor integración entre la política de ocupación del territorio, la política tarifaria y la política de integración de transportes;

- Definir en conjunto con los organismos competentes la compatibilización de la política de abastecimiento público de agua con la política de ocupación del territorio de la Región Metropolitana de Curitiba, con el objetivo de consolidar las políticas de preservación ambiental de la región;
- Fortalecer los mecanismos legales de la gestión de las Unidades de Conservación existentes;
- Disponibilizar las informaciones sobre la RMC para la sociedad, emprendedores, investigadores, ONGs y población en general;
- Estructurar nuevas formas de gestión del desarrollo económico metropolitano con la implantación de una arquitectura institucional adecuada para fomentar políticas públicas de promoción de competitividad regional, a través de la articulación entre el gobierno y el sector empresarial;
- Estructurar nuevas formas de gestión del desarrollo social metropolitano con la institucionalización de un consejo de promoción social metropolitano, para monitorear el cuadro social de la región, buscando la intersectorialidad en la conducción de las políticas sociales y la optimización de los recursos aplicados.

CAPÍTULO III: La Gobernanza Metropolitana - conflictos y lideranzas.

3.1 La Gobernanza Metropolitana: Conflictos y Lideranzas¹⁹

La relevancia de un análisis de la gestión del gobierno en el nivel metropolitano en Brasil reside en que este país tiene la mayor población urbana de la región viviendo en áreas metropolitanas. Durante la década del '70, nueve regiones metropolitanas fueron institucionalizadas por ley federal, para fines de planeamiento y coordinación. Luego de más de dos décadas de gobernanza metropolitana, y teniendo en cuenta la inadecuación de estas instituciones en un contexto democrático, descentralizado y con una creciente participación de la sociedad civil, pueden destacarse cuáles son los conflictos más comunes en este nivel de gobierno y cuáles serían algunas actividades para mejorar el desempeño de este nivel de gobierno.

Siguiendo la definición dada por el Banco Mundial²⁰, *Gobernanza* es la manera en que el poder es ejercido por la administración de los recursos para el desarrollo económico y social de un país, región o ciudad. En este sentido, una buena gobernanza se relaciona con la capacidad del gobierno en cada uno de esos ámbitos, de crear y mantener un ambiente institucional que fomente un desarrollo sustentado y equilibrado. El gobierno establece las reglas y desarrolla instituciones que formen un cuadro de previsibilidad y transparencia para orientar e incentivar las decisiones del sector público, privado y comunitario. La sociedad, requiere una actuación eficiente del gobierno en la gestión de los recursos y en la distribución de los servicios públicos, informaciones adecuadas y confiables y una mayor responsabilidad pública.

La buena gobernanza, tanto en el nivel metropolitano como en los restantes niveles de gobierno, nunca surge en forma automática, muy por el contrario, surge de la forma en que el gobierno demuestra su capacidad de respuesta ante las exigencias expresadas por los ciudadanos, la comunidad y las lideranzas empresariales. Existen cuatro características básicas que tienen que cumplirse para la buena gobernanza, responsabilidad, transparencia, eficiencia y previsibilidad.

La *responsabilidad* puede manifestarse en forma ascendente desde el nivel local hacia los niveles más altos de gobierno, y desde el gobierno local en dirección a sus electores. La *transparencia* tiene que ver con la información y la divulgación de

¹⁹ FERNANDES Marlene, FERNANDES Almir (colaborador), "Governança metropolitana: Conflitos e Liderança", Seminário Internacional de Alto nível das Nações Unidas sobre Governança Metropolitana: Padrões e Liderança, Ecuador, 1995.

²⁰ Banco Mundial. Governance and Development. Washington, D.C., 1992. p.61.

la misma, para permitir una mayor participación y democracia a los principales protagonistas metropolitanos en el proceso de toma de decisiones. La *eficiencia* se relaciona con la utilización y administración de recursos –humanos, naturales, financieros y tecnológicos– para el proceso de desarrollo metropolitano, siendo que este proceso objetiva la formación de una metrópolis equitativa, accesible y sustentable. La *previsibilidad* se vincula con el derecho de la ciudadanía de la región a conocer las regias establecidas por el gobierno, que regularan sus vidas sociales y económicas.

Estas cualidades dependen de las iniciativas del gobierno para mejorar la gobernanza metropolitana, sin embargo, la previsibilidad y la transparencia son las más importantes para permitir que los protagonistas no gubernamentales participen en la gobernanza metropolitana y la responsabilidad y la eficiencia son cualidades más características del gobierno.

Podemos entonces sintetizar que las situaciones en las que la gobernanza falla son:

- Cuando no existe una separación clara entre los dominios público y privado;
- Cuando falta un cuadro legal previsible;
- Cuando existe un exceso de regias y reglamentos que dificultan las actividades de los ciudadanos y de los negocios;
- Cuando la toma de decisiones es excesivamente concentrada o poco transparente.

3.1.1 Lideranzas metropolitanas.

La complejidad que surge, tanto en la formulación como en la implementación de políticas públicas de carácter metropolitano, resalta la necesidad de que los líderes político- administrativos metropolitanos actúen en forma conjunta, formando una liderazgo metropolitana.

Las principales lideranzas metropolitanas citadas por *Marlene Fernandes* son²¹:

²¹ FERNANDES Marlene, FERNANDES Almir (colaborador), Idem, pág. 97.

- *Gubernamental*: Gobierno central, intermediario y local -autoridades, asesores o técnicos-, cuya lideranza emana del ejercicio de sus poderes o funciones;
- *Político o partidario*: Representantes electos o nombrados de partidos políticos, cuya lideranza proviene de sus poderes y funciones ejercidas a través de sus partidos y de sus electores;
- *Sector empresarial o privado*: hombres de negocios o empresarios indicados por sus socios o asociaciones para defender sus intereses y para vincularse a las actividades políticas;
- *Comunidad*: individuos que ejercen su lideranza a través de movimientos populares, asociaciones, organizaciones y ONGs, en áreas comunitarias, locales, metropolitanas, estatales y nacionales.

Las lideranzas metropolitanas tienen una base de articulación diferente de las lideranzas locales. En el caso metropolitano, las lideranzas gubernamentales se relacionan a las jurisdicciones -nacional, estatal o local-, los líderes partidarios se vinculan con los órganos legislativos de los diferentes niveles en cada Estado y Municipio, las lideranzas empresariales son articuladas con relación a los mercados -global, nacional o regional- y las lideranzas comunitarias están ligadas al territorio de sus comunidades.

Así, podemos destacar que los principales protagonistas metropolitanos están relacionados a los diferentes ámbitos de acción: *jurisdiccional* para las gubernamentales; *legislativo* para las partidarias; *mercado* para las empresariales y *territorial* para las comunitarias. Dado que en un contexto metropolitano estos ámbitos no coinciden, la gobernanza metropolitana se torna más compleja, exigiendo que los líderes metropolitanos eliminen sus respectivas fronteras para generar una lideranza constructiva. Esta lideranza, se encuentra dificultada por cuestiones territoriales y jurisdiccionales de las metrópolis. La población de las mismas está limitada a su territorio y a sus problemas locales, sin tener en cuenta sus vinculaciones con la metrópolis. Así, no están preparadas para reconocer y tratar las causas, consecuencias e impactos de las decisiones tomadas a partir de este nivel de gobierno.

3.1.2 Conflictos metropolitanos

Al envolver dimensiones y tareas conflictivas, una gobernanza metropolitana requiere de diferentes niveles de decisión y solución de problemas. Dichos conflictos se observan en la complejidad de las cuestiones metropolitanas, por su fragmentación en el desarrollo metropolitano por función o por área, por su fragmentación geográfica o institucional y por el choque entre intereses regionales y locales.

Los conflictos que afectan al gobierno metropolitano pueden tener diferentes orígenes, a continuación realizamos una categorización de los tipos más usuales:

- *Intergubernamentales*: son los que envuelven los niveles central, intermediario o local de gobierno. En las regiones metropolitanas existe una superposición de acciones y jurisdicciones gubernamentales, debido a las poco claras definiciones sobre la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y entre los municipios metropolitanos. Este tipo de conflicto -vertical u horizontal- es diverso en naturaleza y en escala y su ocurrencia depende de las relaciones intergubernamentales y de los aspectos legales e institucionales del cuadro metropolitano.

Las áreas de conflicto de esta categoría son: las políticas fiscales, las políticas de descentralización, la gestión financiera, la distribución de servicios, el planeamiento del desarrollo, la propiedad de los recursos territoriales y naturales, y las cuestiones de jurisdicción, entre otras.

- *Intersectoriales*: incluyen diferentes sectores, autoridades y agencias, del mismo nivel de gobierno, o no, con prioridades contrastantes, mandatos poco claros, superposiciones institucionales y territoriales, capacidades diferenciadas de gestión, planeamiento, programación y presupuestación.

Las áreas de conflicto son: la disposición de la basura sólida en competencia con la protección del medio ambiente; la gestión de cuencas hidrográficas y la localización industrial; el uso del suelo y el transporte; las tierras agrícolas y los loteamientos urbanos; los asentamientos habitacionales y los centros de empleo; el sistema metropolitano de transporte de masa y los sistemas locales de transporte público.

- *Interinstitucionales*: involucran diferentes tipos de instituciones públicas,

privadas y/o comunitarias, cada una con sus propias prioridades, metas, misiones, formas de acción, responsabilidades, capacidades técnicas y económicas, etc.

Las áreas de conflicto son: la privatización, la distribución de los servicios urbanos, la protección de manantiales, el uso del suelo y el zoneamiento, el valor de la tierra y la tasación, las prioridades de inversión pública y la asignación de recursos, la utilización de los recursos naturales, los proyectos de renovación urbana, la gestión de las bacías hidrográficas, la distribución de servicios públicos, los usos y manutención de espacios públicos y equipamientos.

- *Territoriales*: corresponde a conflictos que resultan de las exigencias de los individuos, las comunidades y/o de las ciudades sobre el área metropolitana y sus recursos, debido a sus diferentes perspectivas en cuanto a la distribución de los costos y beneficios del desarrollo metropolitano.

Las áreas de conflicto son: la localización de los equipamientos públicos metropolitanos con los municipios contiguos, la extensión de la infraestructura y el nivel de distribución de los servicios urbanos, en términos de la relación centro-periferia, el medio ambiente y las áreas de preservación del patrimonio, la localización industrial y las áreas residenciales, el pasaje de tránsito pesado y las inmediaciones, los distritos y los poderes y funciones centrales.

Estos problemas surgen por la falta de una percepción del territorio como metropolitano y por las fronteras territoriales locales o comunitarias. El sentido de posesión de una comunidad sobre su territorio, constituye un valor muy fuerte al momento de reforzar estos conflictos.

3.1.3 Instrumentos para resolver los conflictos metropolitanos

Existen varios instrumentos que pueden utilizarse para administrar los conflictos que afectan la gobernanza metropolitana²²: planeamiento, instrumentos legales, consultas, acuerdos, compensaciones e instrumentos jurídicos.

El *planeamiento* incluye: planos, programas, proyectos, censos, bases de datos, investigaciones, asistencia técnica, etc.

²² Idem, pag. 103

Los *instrumentos legales*: leyes, decretos, reglamentos, normas, licenciamientos, penalidades, etc.

Los *instrumentos consultivos*: directorías, consejos, comisiones, comités, grupos de asesorías, audiencias públicas, etc.

Los *acuerdos*: convenciones, contratos, convenios, arreglos, asociaciones municipales, coaliciones, consorcios, empresas públicas regionales, memorandos de entendimiento, prorratio de costos, etc.

Las *compensaciones*: medidas compensatorias, como los fiscales y financieras, exención de impuestos, ingresos fiscales, tarifas, subsidios, incentivos fiscales, donaciones o transferencias, concesiones, “royalties”, inversiones, recuperación de costos, principio dei pulidor pagador, etc.

Los *jurídicos* incluyen decisiones de Tribunal, juzgamientos, arbitrajes, imposiciones, desapropiaciones, penalidades, etc.

La importancia o efectividad de estos instrumentos varia según el tipo de conflicto que se quiera resolver. Asimismo, si se tiene en cuenta la diversidad de protagonistas que intervienen en el gobierno metropolitano, tanto por sus intereses como por sus lideranzas, tendremos un relacionamiento más complejo entre los conflictos y la forma de resolverlos, volviendo más detallado el análisis.

3.1.4 Interrelación de las lideranzas, conflictos e instrumentos utilizados en una gestión metropolitana.

A continuación se expone un cuadro de doble entrada, en el que se pueden observar cuales son los instrumentos más adecuados para cada tipo de conflicto y cuales las lideranzas intervinientes.

Instrumentos Conflictos	Planeamiento	Legales	Consultas	Acuerdos	Compensaciones	Jurídicos
Intergubernamental	3 G B/C	3 G/P	2 G B/C	2 G B/C	1 G P	1 G
Intersectorial	3 G B/C	2 G/P	3 G	2 G	0	0
Interinstitucional	2 G B/C	3 P G/B/C	3 G/B/C P	3 G/B/C P	1 G	1 B/C G
Territorial	3 G B/C	2 G/P C	3 G/C B	3 G/C B	1 G P	1 G G

Lideranza: G -gobierno; P -partidario; B -negocios; C -comunitario.

Indicadores: de 0 a 3, clasificando los instrumentos por su importancia en la solución de conflictos; la posición de cada lideranza indica su capacidad para usar el instrumento indicado.

Fuente: Fernández, Marlene, 1995.

Cada categoría de lideranza metropolitana tiene diferentes tareas y capacidades para usar los instrumentos disponibles. Analizando el cuadro, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

Los *conflictos intergubernamentales* son resueltos de manera más satisfactoria si se utiliza el planeamiento o los instrumentos legales. Los actores más importantes son: el gobierno, en sus tres niveles, los líderes empresariales y los comunitarios, en último lugar se encuentran los representantes partidarios.

El papel de los líderes empresariales y comunitarios es importante para el buen desempeño de técnicas de planeamiento participativo, en el que los intereses de diferentes grupos son considerados para establecer los objetivos de

planeamiento, metas y directrices para acciones de desarrollo. En el caso metropolitano, los conflictos intergubernamentales –que intentan ser resueltos por medio del planeamiento participativo- surgen de límites jurisdiccionales y fronteras que no son funcionalmente coincidentes.

El planeamiento puede ser estratégico en el desarrollo metropolitano en los casos de: gerenciamiento de bacías hidrográficas, protección ambiental de manantiales, definición de los locales para la disposición de basura y en el zoneamiento industrial.

Estas decisiones de planeamiento impactan en las finanzas municipales y en la economía regional obligando al sector empresarial a buscar una participación fuerte en la toma de decisiones. La lideranza comunitaria por su parte, tendrá un papel relevante a través del proceso de planeamiento participativo, en la discusión de las exigencias locales y de las estrategias de desarrollo metropolitano, debido a que el planeamiento metropolitano interfiere en la distribución de servicios urbanos. Los sistemas de transporte metropolitano son un caso típico en que los conflictos intergubernamentales de poderes y funciones afectan a las comunidades locales, que tendrán que pagar por las diferentes alternativas.

Las lideranzas gubernamentales y partidarias son las principales protagonistas para utilizar los instrumentos legales cuando se presentan conflictos intergubernamentales. Políticas nacionales, reforzadas por leyes federales, pueden generar conflicto de poder y funciones que pueden ser resueltos por mecanismos regulatorios adecuados, siendo precisos, cambios en el cuadro legal en los diferentes niveles de gobierno. En este caso, el papel de las lideranzas partidarias es estratégico para conducir las negociaciones políticas y así resolver los conflictos.

Ante la presencia de *conflictos intersectoriales* los mejores instrumentos son el planeamiento y las consultas. El planeamiento metropolitano servirá en los casos en que se precise integrar y articular el planeamiento sectorial, exigiendo un ajuste en los objetivos, prioridades y metas de los diferentes sectores, reduciendo los conflictos funcionales. Los mecanismos consultivos, como los colegiados metropolitanos multifuncionales, son utilizados para resolver los conflictos intersectoriales. En la gestión metropolitana estos conflictos se dan entre autoridades de planeamiento habitacional y de transporte, de protección del medio

ambiente y los órganos de saneamiento y de salud pública, entre otros. Los principales conflictos intersectoriales en las áreas metropolitanas surgen de la falta de un plan metropolitano de uso del suelo para orientar el crecimiento metropolitano y las decisiones de inversiones de las compañías de servicios públicos.

En el caso metropolitano, la situación de conflicto puede prolongarse cuando las agencias sectoriales fueran subordinadas a diferentes niveles de gobierno.

En el caso de *conflictos interinstitucionales* los mecanismos de consulta y los acuerdos son los medios más importantes para la solución de conflictos y donde todas las partes están envueltas en las negociaciones.

El caso del zoneamiento industrial es una situación típica de conflicto en las regiones metropolitanas, en la que se envuelve tanto el gobierno como la sociedad, representada por la comunidad o por la liderazgo empresarial. Este es decidido por criterios de eficiencia y de orientación mercadológica, con impactos macroeconómicos para el país, y con externalidades negativas para la comunidad local. En este tipo de situaciones los colegiados consultivos son la mejor opción para llegar a un acuerdo satisfactorio.

Las asociaciones son las alternativas más modernas para tratar los conflictos de poder y derechos interinstitucionales, tales como el uso económico de recursos naturales, este modelo también puede utilizarse en caso metropolitano.

Las lideranzas comunitarias han conformado coaliciones para luchar por sus intereses, produciendo ligaciones políticas que refuerzan su capacidad de enfrentar conflictos interinstitucionales. En la RMC, las ONGs ambientalistas se aliaron en un Forum Metropolitano para monitorear las políticas y los proyectos de medio ambiente metropolitano. El Forum fue reconocido por el Gobierno Estadual como asociado importante en el diálogo político metropolitano.

Los *conflictos territoriales*, deberían ser enfrentados por el gobierno y las lideranzas empresariales comunitarias, a través de la utilización de mecanismos consultivos y de negociación, aún cuando se disponga del planeamiento metropolitano, el cual siendo un ejercicio participativo debería reducir las causas de los conflictos territoriales.

El papel del gobierno es el de monitorear e implementar el plan de desarrollo metropolitano y asegurar la obediencia del sector público, del sector privado, de las

comunidades y de los individuos al cuadro legal. Es su responsabilidad mejorar el planeamiento, la gestión y el cuadro legal metropolitano y ajustarlos a los procesos de crecimiento y desarrollo metropolitanos.

La liderazgo empresarial tiene la función de motivar a sus pares en una intervención activa en el debate público sobre problemas territoriales metropolitanos, apoyando y participando en los mecanismos consultivos creados por el gobierno.

La liderazgo comunitaria servirá para negociar las condiciones que deben alcanzarse a través de acuerdos en cuanto a la localización de los equipamientos metropolitanos, como son los casos de las estaciones de tratamiento cloacal, el destino de residuos o el hospital regional, ya que estas causan malestar y externalidades negativas para las poblaciones vecinas.

Otro rol importante en el ámbito metropolitano desempeñado por la liderazgo comunitaria tiene que ver con la concientización territorial de los residentes locales en relación con la ampliación de su perspectiva hacia una visión metropolitana.

Para concluir, podemos sintetizar que los instrumentos y mecanismos de planeamiento, de consultas y de acuerdos son los más importantes para resolver la mayoría de los conflictos metropolitanos. Los instrumentos legales, compensatorios y jurídicos, son importantes cuando las otras alternativas fallan en la resolución de la situación conflictiva.

El apelo a los instrumentos jurídicos delega en terceros la toma de decisiones y por lo tanto, el arbitraje de los conflictos, siendo una alternativa reactiva y no anticipatoria. La actuación de los protagonistas metropolitanos debe focalizarse en mediar y facilitar el diálogo político, haciendo uso de las técnicas anticipatorias para resolver conflictos.

3.2 La Gobernanza Metropolitana en la RMC

Para conocer como se desempeñó la gestión metropolitana de la RMC a través de la COMEC y de otras instituciones que han tenido participación en la misma, se ha indagado en archivos de la mapoteca de dicha institución, en las propias sedes de las demás organizaciones y se ha procedido a la realización de entrevistas con personal especializado en el tema que han participado en la gestión a través de su trabajo como funcionarios de la COMEC.

Las entrevistas²³ fueron estructuradas, realizadas a funcionarios y ex-funcionarios de la COMEC con una importante experiencia en gestión metropolitana, y buscando recolectar la mejor información sobre como se han desempeñado las mismas en la práctica para luego realizar un comparativo con lo normativo a través de la legislación que rige este tipo de instituciones metropolitanas en Brasil.

3.2.1 Financiamiento metropolitano

En primer lugar se indagó sobre el financiamiento metropolitano, ya que como la investigación objetiva el tratamiento de las funciones de interés común de las regiones metropolitanas, resulta esencial conocer las fuentes de financiamiento de las mismas y estas no aparecen especificadas en el material bibliográfico estudiado.

Desde la creación de la COMEC y hasta 1988, su financiamiento estuvo sustentado en los recursos de la Unión. La Constitución Federal de 1988, delegó en los Estados el tratamiento de los asuntos metropolitanos de interés común, desvinculándose tanto administrativa como financieramente.

En 1982, con la crisis financiera nacional y con el quiebre financiero del Estado de Paraná, se cerraron los fondos específicos para la gestión metropolitana de la RMC y el Fondo Nacional de Desenvolvimento Urbano fue extinto. Entre 1982 y 1988 los recursos del Impuesto Único sobre Lubricantes y Combustibles Líquidos y Gaseosos -IUCLG- y los de la Tasa Rodoviária Única -TRU- estuvieron vinculados a inversiones para la RMC. Sin embargo desde 1988 y hasta la actualidad, no existe vinculación de ningún tipo de impuestos o fondos especiales para este tipo de gestión.

A partir de 1988 la Unión actúa como aval en la obtención de préstamos de organismos internacionales pero no realiza ningún tipo de contrapartida, al igual que

²³ Ver Anexo Entrevistas

los municipios, que se mantienen al margen de los mismos. De esta manera, es el Estado de Paraná el que queda como tomador de los préstamos.

Las fuentes de financiamiento utilizadas por la COMEC son:

- *Organismos Internacionales*: Banco Mundial, BID, y BIRD
- *Agencias de financiamiento nacional*: Caixa Econômica Nacional y Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES-

La secuencia de tratamiento de los programas o proyectos de interés metropolitano seguida por la COMEC es la siguiente: en un primer momento se crea la política de interés metropolitana para luego buscar una fuente de financiamiento a través de una negociación de los programas de inversiones.

Las negociaciones para obtener recursos aspiran a que la mayor parte de la inversión sea financiada por los agentes financieros. Las proporciones varían entre un 50% de recursos del Estado y 50% de las agencias de financiamiento, 40% y 60% y 30% y 70%, respectivamente. Esta última distribución es la buscada por la COMEC, dado que es la que más la beneficia.

Dada la escasez de recursos financieros con los que cuenta la COMEC, la misma solo intenta atender aquellas políticas urbanas metropolitanas, quedando los programas de saneamiento, educación y habitación ligadas y financiadas por recursos federales o estatales. Cabe destacar que esta intervención sectorial, atenta con la visión metropolitana que se busca a través del planeamiento metropolitano.

Los únicos dos programas que se han ejecutado a través de la COMEC y con financiamiento por esta obtenidos son:

- El PROSAM -Programa de Saneamiento Ambiental- de la RMC, compuesto por obras y acciones que tienen como objetivo proteger los manantiales de agua y garantizar el abastecimiento de la población de la RMC. Este programa previó la transferencia de personas que viven en zonas de aguas insalubres en la región de los manantiales para locales más apropiados y la urbanización de los loteamientos que permanecerán localizados en las proximidades de las nacientes de los ríos, para evitar que causen la polución de los manantiales. El PROSAM se destinó a los municipios del Alto Iguaçu, incorporando luego los integrantes de la Bacia do

Passaúna, además de Rio Branco do Sul e Itaperuçu.

La inversión para este programa fue financiada por el Banco Mundial en U\$S 117 millones, por el Estado de Paraná y el municipio de Curitiba en aproximadamente U\$S 200 millones y por los demás municipios en el costeo de los proyectos implementados. Este programa ya fue concluido.

La contratación del financiamiento para el PROSAM impuso la participación de organizaciones no gubernamentales en la gestión metropolitana, que hasta ese momento no se había producido. Esa participación se institucionalizó en la reglamentación de la ley 12.248/98, que crea el Sistema Integrado de Gestión y Protección Ambiental de la RMC, en cuyo órgano colegiado, el Consejo Gestor de los manantiales de la RMC, está prevista la participación de representantes de organizaciones no gubernamentales. El poder de decisión y el grado de permanencia adquirido en ese proceso participativo no se conoce.

- PIT -Programa Integrado de Transporte-: la implementación de este programa tiene como objetivo mejorar la accesibilidad espacial de la población y efectivizar la estructuración de la Red Integrada de Transportes Metropolitanos -RIT- con la ejecución de terminales y equipamientos para facilitar el acceso de la población a los transportes públicos. Este es un proyecto que se desenvuelve conjuntamente entre el Estado y Curitiba, previendo la integración del sistema de transporte de masa de Curitiba y su tarifa única al resto de los municipios de la región. Se financia a través de un préstamo del BNDES por U\$S 230 millones, más un aporte del Estado de Paraná de más del 40% y una donación de terrenos por parte de los municipios de U\$S 80 millones para la implementación de infraestructura, desde la construcción de terminales, trincheras, pavimentación con antipolvo, hasta la adquisición de flota y automatización del sistema. El planeamiento e implementación está a cargo de la COMEC y el gerenciamiento y fiscalización a la Empresa de Urbanización de Curitiba -URBS.

- La COMEC también desenvuelve con los municipios de la región y los órganos estatales un plan de turismo para la construcción de parques, circuitos étnico-rurales y para el desarrollo del ecoturismo.

Cabe destacar que en el año 1987 la Caixa económica otorgó un préstamo de U\$S 200 millones a la COMEC para el financiamiento dei PIRMC -Programa de Investimentos de la RMC-, pero la inversión que se realizó fue de sólo U\$S 12 millones, quedando inconclusa la ejecución de este programa.

Los recursos para el costeo dei órgano metropolitano, se relacionan al proceso de mantenimiento, como personal, materiales de consumo, alquiler, equipamiento, transporte, comunicación, etc. Estos gastos son cubiertos con ingresos propios y con transferencias presupuestarias dei Estado y de los municipios.

En cuanto a la obtención de ingresos propios, Fanini²⁴ plantea como alternativas a ser implementadas, la cobranza de tasas por consultas obligatorias al órgano metropolitano y por la provisión de información generada por el mismo; tasas administrativas por la gestión de programas de inversión, participando en los ingresos cobrados por el uso de recursos hídricos, sujeto a la ley federal 9433/97; tasas vinculadas a la gestión de servicios metropolitanos como abastecimiento de agua y colecta cloacal, recolección de basura y servicios de transporte público de pasajeros. Eventualmente los saldos en la cobertura de los gastos de costeo podrían ser cubiertos por las transferencias de recursos presupuestarios Estatales y municipales en la proporción de su representación junto al Consejo Deliberativo. En este caso, el Estado participaría en un 40% y los municipios en un 60% de recursos complementares, siendo que entre los municipios habría una diferencia en la participación, donde se verifica que el municipio de Curitiba debería participar con un 22.25% y Quatro Barras con un 1.2% de esos recursos complementares.

3.2.2 Lideranzas metropolitanas

La RMC, en la construcción dei PDI/2001-2002 adoptó un modelo de planeamiento innovador en el que da prioridad a la creación de consensos mediante una participación social intensa.

Según Zulma Schussel y Angela Pilotto, en el artículo publicado en "*Metrópolis em Revista no. 4, 2002*", la metodología adoptada para la elaboración dei PDI se organizó en cinco fases: preparación, diagnóstico, proposición, consolidación y ejecución.

²⁴ FANINI Valtter, Institucionalização de la RMC, proposições para um novo modelo. COMEC. 1999

En la *fase preparatoria*, se detallan dos momentos. En el primero, la COMEC elaboro el Documento de Discusión considerando las principales cuestiones de interés metropolitano; en el segundo el Documento fue presentado a los intendentes de los municipios en una reunión en la ASSOMECA- Asociación de los Municipios de la RMC- y estableció una estrategia de participación de la sociedad a través de comités.

Como estrategia de organización de la participación de la sociedad, se constituyeron tres grupos de contribución a través de sus Comités:

- Comité de los Municipios: formado por los representantes de los municipios;
- Comité de los Órganos Públicos: representados por los órganos públicos federales, estatales y municipales (SEAM, IPPUC, Secretarías Estadales-Ministerios de la Unión)
- Comité de la Sociedad Civil: formado por diferentes segmentos representativos de la sociedad -entidades de clase, entidades patronales, organizaciones no gubernamentales de carácter social y ambiental, universidades y asociaciones de enseñanza e investigación y empresas privadas-.

Los Comités participaron con un total de 26 representantes de los municipios, 32 de los órganos públicos y 28 de la sociedad civil.

Una estrategia de comunicación fue a través de cuestionarios, con el objetivo de verificar la percepción de la sociedad sobre la cuestión metropolitana. Se formularon tres tipos de cuestionarios:

- Para los intendentes, con el objetivo de identificar la percepción de los municipios sobre su posición en la RMC, las ventajas y desventajas, y las mayores preocupaciones con el futuro local.
- Para personas representativas por sus habilidades en sus áreas de actuación, con el fin de comprender como la sociedad entiende la región, sus expectativas e inquietudes. En este caso se distribuyeron por correo 150 cuestionarios, obteniéndose un retorno del 25%.
- Para la población en general, por medio de un trabajo de campo, tomando una muestra de aproximadamente mil personas de los 26

municipios de la región, con el mismo objetivo que en el caso anterior. Estos cuestionarios están siendo aplicados por los representantes de los comités en las instituciones que ellos integran. El objetivo es también el de captar la concientización del proceso de participación dentro de las instituciones que participaron en la discusión del PDI.

En la *fase de diagnóstico*, el objetivo del proceso de participación fue el de incorporar las contribuciones externas *por medio de reuniones con los comités*. Se incluyó la participación de los comités por medio de reuniones de los técnicos y profesionales especialistas en las áreas temáticas de la COMEC y de la consultora externa Group Huit, con los representantes de los comités. Esas reuniones se organizaron en dos bloques, uno priorizando el territorio y otro los temas sectoriales.

En el bloque territorial se realizó una división de la región en cinco grupos de municipios, agrupados por proximidad física y se organizaron reuniones locales, con la participación de los equipos técnicos de las municipalidades. Las reuniones con los municipios tuvieron un resultado muy positivo para el PDI, ya que fueron presentadas las perspectivas locales sobre los temas metropolitanos, destacando los principales problemas de carácter municipal y la necesidad de solucionar los mismos a través de un abordaje intermunicipal.

En el bloque sectorial, fueron considerados los temas sectoriales definidos en la primera fase del PDI: Componente físico-territorial; Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Desarrollo Institucional; Habitación; Recursos Hídricos; Transportes y Red Vial. Las reuniones tuvieron como participantes a los representantes de los comités y a los técnicos y profesionales especialistas en las áreas temáticas.

Durante la fase de diagnóstico, fueron disponibilizados a los representantes de los comités, los relatorios realizados por los consultores de la COMEC -técnicos del Estado y del Group Huit- para que los mismos analicen y expongan sus sugerencias. En este punto el retorno fue pequeño, principalmente por parte de los municipios.

También en esta etapa y en busca de contribuciones externas, se realizó el Seminario Internacional "Diálogos Metropolitanos", cuyos disertantes fueron investigadores y urbanistas con experiencia internacional y miembros del Forum

Nacional de Entidades Metropolitanas - que reúne las entidades metropolitanas brasileñas y la comunidad regional en general. El evento tuvo una amplia participación, con una media de 500 personas, confirmando su interés por las cuestiones metropolitanas.

Los resultados de las reuniones realizadas en esta fase se incorporaron en la producción del diagnóstico del PDI. El objetivo de participación requiere la incorporación de los cambios en las perspectivas durante la evolución de este proceso y estos cambios resultaron en amplias mejoras para el diagnóstico del PDI.

En la fase de proposición fueron elaborados los escenarios para la región con vistas a obtener el consenso de la sociedad sobre el escenario deseado para el futuro regional.

En la fase de consolidación deben establecerse las acciones prioritarias para la consecución de esos escenarios y deben ser estudiadas las formas para viabilizarlos con recursos técnicos y financieros.

En la fase de implementación, que estaba prevista para comenzar en enero de 2003, se preveía incorporar la participación de la sociedad via un monitoreamiento constante y efectuando las correcciones que fueran necesarias. Cabe destacar que esta fase del plano aún no ha comenzado, el cambio de gobierno del año 2003 torna necesario una revisión del PDI proyectado por el gobierno anterior, atrasando los tiempos de ejecución y aumentando los costos de los mismos. Este es uno de los conflictos más importante que surge en la gestión metropolitana, la discontinuidad de la gestión dada por razones políticas.

Este proceso de inserción de la participación de la población en los temas metropolitanos, es un paso inicial para la efectiva instalación de una gestión metropolitana. La estructuración de asociaciones entre los tres grandes grupos- sociedad civil, municipios y órganos públicos- es lo que garantizará la consecución de lo detallado en el plano con vistas a un desarrollo solidario, sustentable y competitivo, que son las ideas fuerza del PDI.

Siguiendo la caracterización teórica descripta al inicio del capítulo, podemos realizar una síntesis de las lideranzas que intervienen en la gestión metropolitana de la RMC. Para esto debemos considerar que las diferentes lideranzas se incorporaron en el PDI/2001-2002, como consecuencia del programa PROSAM, ya que dio

cuenta de la necesidad de una estructura de participación de los diferentes actores metropolitanos en esta gestión. Asimismo y dado que el PDI/2001-2002 solo concluyó su etapa de elaboración, la participación de las lideranzas solo fueron incorporadas en esta etapa, quedando a los responsables actuales y futuros por la implementación y control del PDI, la incorporación de dichas lideranzas en estas etapas.

Las lideranzas son:

- **Gubernamentales:**

Por parte del *gobierno central* a través del Ministerio Público a través de sus promotores ambientales (Federal - Estado de Paraná).

A nivel *estadual* por medio de las Secretarías de Medio Ambiente -Companhia de Saneamento do Paraná -SANEPAR-, y de Transporte y Habitación -Companhia de Habitação do Paraná -COHAPAR-, secretarias encargadas de las actividades detalladas en el PDI de tratamiento metropolitano, pero que continúan siendo ejecutadas por las secretarias del estado con una visión sectorial. El Estado utiliza desde un punto de vista administrativo-organizacional los diferentes órganos de su Administración Directa y las diversas entidades de su Administración Indirecta.

En el ámbito *municipal*, los participantes son: los intendentes de los municipios a través de la Asociación de municipios de la RMC -ASSOMECA-, la Secretaria Extraordinaria de Asuntos Metropolitanos -SEAM- y el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano de Curitiba -IPPUC-. También participan organismos técnicos de los demás municipios de la RMC. Cabe destacar que la participación de los municipios, se expresa en el Consejo Consultivo de la COMEC, interviniendo solamente a través de opiniones y sugerencias según lo solicitado por el Consejo Deliberativo. En la instancia superior de decisión, Consejo Deliberativo, solo participan dos miembros que son elegidos por los intendentes de los municipios y uno de ellos es de la ciudad polo, los tres miembros restantes son representantes de las secretarias estatales elegidos por el gobernador del Estado.

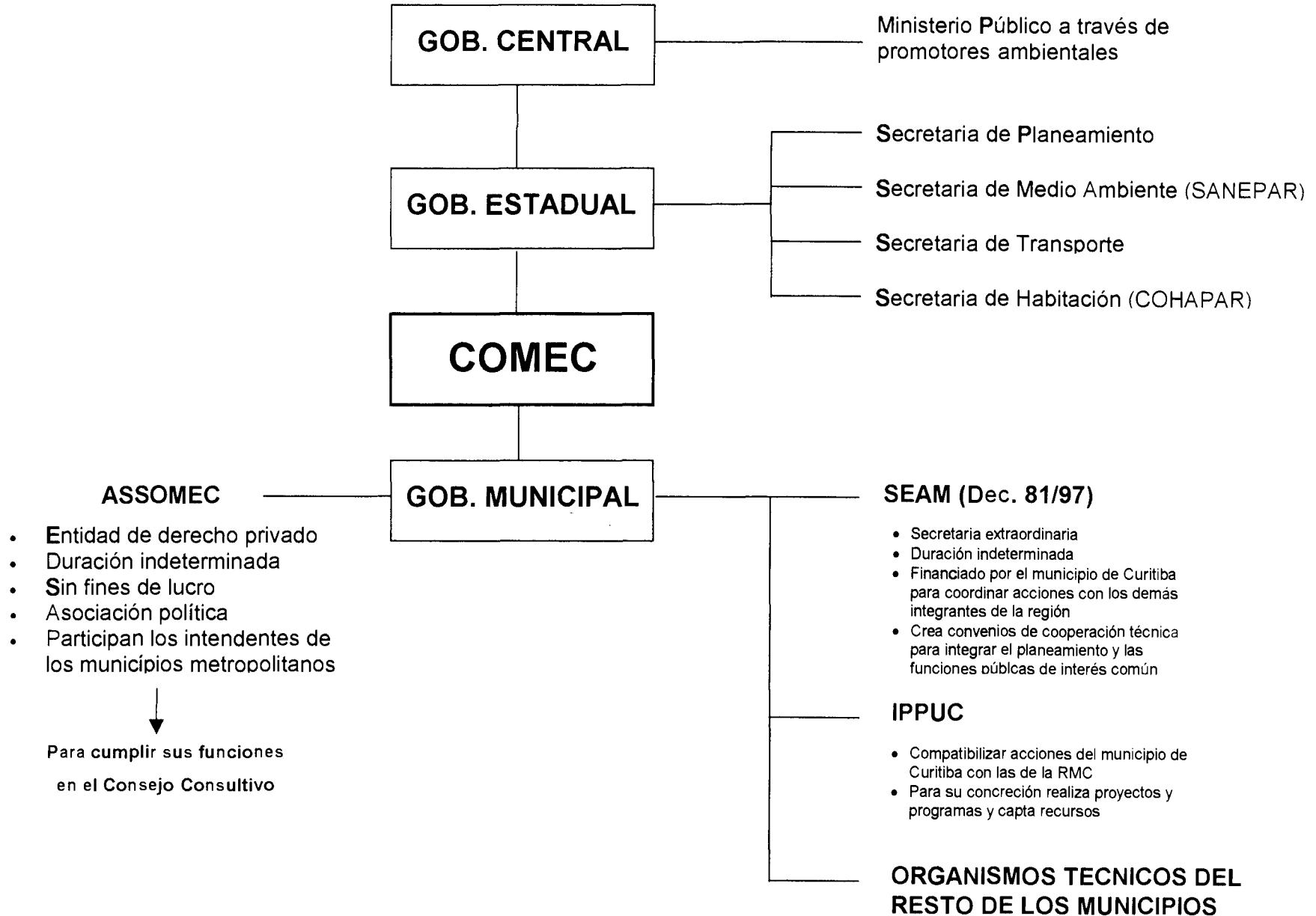
La ASSOMECA es una entidad de derecho privado con duración indeterminada y sin fines de lucro. Es una asociación de carácter político donde participan los intendentes de los municipios de la región para cumplir sus funciones en el Consejo Consultivo de la COMEC y debe cooperar con entidades congéneres afines y con

entidades públicas y privadas, municipales, estatales y federales. Entre sus objetivos se destacan: ampliar y fortalecer la capacidad administrativa, económica y social de los municipios, colaborar intergubernamentalmente entre los municipios y el Estado, crear una mentalidad regional para la solución de problemas comunes de los municipios, promover congresos y encuentros municipalistas para captar el pensamiento y pugnar por una concientización metropolitana. Los municipios contribuyen con un monto fijo, determinado por la Asamblea General, para atender los gastos de costeo y para formar el patrimonio legal de la asociación. El presidente de esta asociación es el intendente de Curitiba.

La **SEAM** es una secretaría extraordinaria, instituida por el decreto 81 en 1997, con duración indeterminada, financiada por el municipio de Curitiba -sin aporte del resto de los municipios de la RMC- y cuyo objetivo es coordinar las acciones del municipio de Curitiba con los demás integrantes de la región, promoviendo la integración del planeamiento y de las funciones públicas de interés común por medio de convenios de cooperación técnica. En la actualidad, todos los municipios de la región se encuentran adheridos por convenio a esta secretaría, que ya tiene en funcionamiento un Consorcio Intermunicipal para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos y para la reactivación del Hospital de Pinhais.

El IPPUC es un instituto de investigación y de coordinación del planeamiento y monitoreo urbano de la ciudad de Curitiba. Entre sus competencias está la de compatibilizar las acciones del municipio con las de la RMC, en la conducción de un desarrollo sustentable. Para su concreción realiza investigaciones, planes, proyectos y programas y capta recursos para la implementación de programas de los órganos de la administración directa e indirecta de la municipalidad de Curitiba. Es un instituto técnico, con excelente trayectoria nacional e internacional. En la ley de creación de la COMEC se expresa la contratación de la IPPUC para contribuir con las responsabilidades de la Secretaría Ejecutiva de los Consejos de la COMEC a través del planeamiento regional y del asesoramiento a los consejos. Sin embargo, esto en la práctica no ocurrió y dichas tareas fueron realizadas por técnicos contratados por el gobierno del Estado.

Lideranzas gubernamentales



- **Político o partidario:** a través de los representantes electos o nombrados de partidos políticos, los que expresan su participación en el comité de la sociedad civil. El cuadro político siempre ejercerá un papel relevante en el grado de relacionamiento entre los diferentes entes gubernamentales, principalmente entre el IPPUC y la COMEC. En algunos momentos a causa de divergencias políticas partidarias, la actuación de estos se dio en forma totalmente desarticulada, desvinculando el planeamiento del municipio polo y el de los demás municipios de la región. Recientemente, con la armonía política entre el Estado y el municipio de Curitiba, los intercambios interinstitucionales se profundizaron, pasando la IPPUC a enfatizar la relación entre el municipio polo con los municipios metropolitanos en la práctica de su planeamiento y gestión.
- **Sector empresarial o privado:** mediante hombres de negocios o empresarios indicados por sus socios o asociaciones para defender sus intereses a través del comité de la sociedad civil.
- **Comunidad:** Instituciones de investigación, Universidades y Organizaciones no Gubernamentales, también participando en el comité de la sociedad civil.

3.2.3 Conflictos de Intereses

Los conflictos que surgieron en la gestión metropolitana a través de la elaboración del PDI, fueron más explícitos dentro de los conflictos sectoriales. Asimismo, dichos conflictos también fueron expresados entre los conflictos intergubernamentales, interinstitucionales y territoriales. El conflicto sectorial que más se destaca es el de preservación medioambiental -vía recursos hidrográficos- y ocupación del suelo. Otro conflicto que tiene una relevancia esencial es el del transporte urbano de pasajeros, tanto por la necesidad de un transporte de orden metropolitano, como por el incremento en el costo tarifario del mismo. A continuación se detallan los conflictos observados:

Intergubernamentales: la superposición de acciones y jurisdicciones gubernamentales surge por las definiciones legales y por las competencias

delegadas en cada nivel de gobierno para el trato de los temas de interés metropolitano. La fragmentación gubernamental en los tres niveles de gobierno, expresada constitucionalmente, genera disputas políticas partidarias que perjudican la toma de decisiones de interés metropolitano.

La Constitución de 1988, delega en los Estados el trato de las cuestiones metropolitanas de interés común, en su artículo 25, inciso 3 expresa que "Los Estados podrán, mediante ley complementar, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituídas por agrupamiento de municipios limítrofes, para integrar la organización, el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés común", proponiendo la descentralización de la gestión metropolitana. Esta disposición interfiere con la autonomía fiscal y política que la Constitución le otorga a los municipios sobre los mismos temas a nivel local en su artículo 30, inciso I, en que explicita que compete a los municipios legislar sobre asuntos de interés local.

Otra forma de demostrar este conflicto es a través de la Ley estadual 6571/74 que especifica la competencia de la COMEC y en la que se detallan las actividades vinculadas a la formulación y ejecución de políticas públicas de interés metropolitano que le son encargadas. La Ley estadual 11027/94 que reformuló la personalidad jurídica de la COMEC para autarquía, situándola en el campo de la Administración Indirecta del Poder Ejecutivo Estadual, en su artículo 3 compatibilizó las finalidades de la COMEC con aquellas previstas en las Constituciones federal y estadual: "... la organización, el planeamiento y la ejecución de las funciones públicas de interés común en el ámbito de la RMC...", pero no especificó las atribuciones y poderes jurídico-administrativo de la COMEC.

En el marco del PROSAM, que fue el único programa realizado y concluido por la COMEC, el mayor conflicto a nivel gubernamental surgió con el Ministerio Público a través de los promotores de medio ambiente, ya que en la RMC existían ocupaciones antiguas que debían ser relocalizadas y este ministerio no concordaba porque argüía que perjudicaría la preservación ambiental. Esta disputa se manifestó entre el Ministerio Público y las Secretarías que trabajaron en el PROSAM.

Intersectoriales: estos tipos de conflictos incluyen tanto disputas entre los

diferentes temas críticos del PDI, como entre las autoridades encargadas de gestionar estos temas y las fuentes de financiamiento, ya sea entre los mismos niveles de gobierno o no. Así, la dispersión en las agencias sectoriales responsables por el planeamiento y ejecución de las funciones públicas de interés común, generan restricciones para una buena gestión metropolitana.

Los conflictos son entre:

- La Gestión de Bacias Hidrográficas y la Localización Industrial
- El Uso del Suelo y el Sistema de Transporte
- La disposición de la basura y la protección del medio ambiente

Estos problemas se enmarcan dentro de los conflictos de preservación del medio ambiente y ocupación del suelo en la RMC. Los mismos se expresan en mayor medida entre los diferentes niveles de gobierno, entre el Estado y los municipios, y entre el sector público y los privados. Un caso que explicitó este problema en la RMC fue la instalación de la montadora de Renault, en que la misma fue localizada en São José dos Pinhais, en un área de preservación de recursos hídricos de manantiales.

- Las tierras agrícolas y los loteamientos urbanos
- Los asentamientos habitacionales y los centros de empleo
- El sistema metropolitano de transporte de pasajeros y los sistemas locales de transporte urbano

Estos conflictos se expresan a través de los diversos actores metropolitanos e implican un trade-off entre los diferentes intereses metropolitanos. En estos puntos también se resaltan las diferencias demográficas, sociales y económicas de los diferentes municipios de la RMC.

Las tierras agrícolas podrían a la vez de incrementar el nivel de renta de la población de un determinado municipio, reducir las migraciones dentro de la región y por lo tanto, disminuir el déficit habitacional de la ciudad polo.

Los centros de empleo a pesar de forjar soluciones económicas, pueden generar futuros costos por el incremento poblacional, con el posterior aumento de las demandas sociales básicas de esa población.

Con respecto al sistema metropolitano de transporte y a los sistemas locales

de transporte urbano de pasajeros, podemos identificar sus conflictos con la necesidad de una integración metropolitana, que requiere de un transporte metropolitano, que se superpone con el elevado costo de la tarifa intramunicipal que esta integración implica.

Interinstitucional: la gestión del sistema de transporte está delegada en la URBS -Urbanização de Curitiba S.A- con lo que se le otorgó la concesión de este servicio público de interés metropolitano a una empresa que es la gerenciadora del transporte público municipal de Curitiba. Este tipo de concesiones puede producir conflictos de intereses entre los beneficios que la empresa pretende obtener al brindar el servicio y la tarifa que puede abonar el público que utiliza el mismo. En las regiones metropolitanas los conflictos institucionales se acentúan ya que estas poseen un cuadro social bastante desigual, con municipios con población pobre, altas tasa de desempleo, ocupación desordenada del territorio y falta de infraestructura urbana. En estos, la privatización de los servicios urbanos y de las agencias de infraestructura, al operar con una lógica capitalista en la remuneración de dichos servicios, tiende a acentuar esta situación.

Territorial: las diferentes perspectivas con respecto a la distribución de los costos y beneficios del desarrollo metropolitano se explicitan a través de los individuos, comunidades y ciudades que luchan por obtener una buena posición en esta distribución. En este caso, la autonomía fiscal y política otorgada a los municipios y la visión política de sus intendentes respecto a los problemas de su ciudad y de la forma de resolverlos en forma aislada, perjudica la gestión metropolitana.

Las áreas de conflicto más importantes encontradas en el PDI y en el PROSAM fueron relativas a la localización de la actividad industrial y de los recursos de manantiales. Los primeros, por el impacto en la generación de empleos y en la renta del municipio que reciba la localización.

También surgen problemas en cuanto a la localización de equipamientos públicos metropolitanos con los municipios contiguos, a la extensión de la infraestructura y del nivel de distribución de los servicios urbanos, a la localización

industrial y residencial y a la circulación del tránsito pesado.

3.2.4 Instrumentos utilizados para resolver estos conflictos

Como ya se comentó anteriormente, el PDI, está en una etapa inicial y el objetivo que se vislumbra en el mismo es el de crear una arquitectura institucional para coordinar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad e impulsar un desarrollo regional integrado. Los instrumentos que se detallan a continuación han surgido ante la búsqueda de soluciones a los conflictos en el planeamiento de la gestión metropolitana.

- **Planeamiento:** a través del PDI/78, el PIRMC/87, el PROSAM, y el PDI/2001/2002 que detalla las directrices para la realización de un programa metropolitano de inversiones, actualmente se está ejecutando el Programa Integrado de Transporte -PIT.
- **Legales:** la Ley Federal 10.257/01 del Estatuto de la Ciudad fue la legislación que intervino para solucionar el conflicto de la autonomía de los municipios en el trato de las cuestiones urbanas a través del plan director y de la competencia de la COMEC en estos temas, la misma reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988. Esta ley toca dos puntos que benefician la compatibilización de intereses metropolitanos y locales: que el *planeamiento metropolitano es un instrumento para la política urbana* y que *"los organismos gestores de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas incluirán en forma obligatoria y significativa la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, de modo de garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de la ciudadanía"*. De este modo, se expresa que los planos directores de los municipios deben compatibilizarse con el planeamiento metropolitano. Para los municipios surge una gran dificultad financiera en la elaboración y ejecución de sus planos directores.

Otro instrumento es la legislación de los recursos hídricos, que busca reglamentar y resolver los conflictos intergubernamentales, intersectoriales y territoriales que surgen entre la preservación de los recursos hídricos y la utilización

y ocupación del suelo. Tanto la ley federal 9433/97, como la ley estadual 12726/99 no autorizan que los planos de las basins hidrográficas contengan restricciones urbanísticas o ambientales de ordenamiento y parcelamiento del suelo, que puedan perjudicar a los agentes privados.

También la ley federal 6766/79, alterada por la ley 9785/99 que legisla sobre disposiciones urbanísticas, autorizó a los Estados a infringir la autonomía municipal para disciplinar el procedimiento municipal de apreciación de los pedidos de aprobación de los proyectos de parcelamiento del suelo para su uso. De este modo, a pesar de que esta ley genera un conflicto intergubernamental entre el Estado y los municipios de la región, también impone un tratamiento de la regularización fundiaria, en especial en las áreas de protección de manantiales, como del ámbito metropolitano.

Dado la complejidad que la regularización fundiaria presupone, en la reurbanización del área consonante con la legislación municipal, la implantación de infraestructura básica y la observancia con las normas de protección ambiental, en el PDI se plantea como conveniente, instituir un programa conjunto entre la COMEC y los municipios, en el cual, los municipios sean los ejecutores y el órgano metropolitano, sea el financiador o el apoyo técnico de programas ofrecidos por los agentes financieros. Programas de este tipo condicionan la acción municipal a las directrices metropolitanas.

- **Consultivos:** el Consejo Consultivo de la COMEC, que está compuesto por los intendentes de los municipios de la RMC, participa en la gestión metropolitana desde que se estableció esto en la Ley estadual 6517/74, de la creación de la COMEC y fijando el proceso decisorio en obediencia a la Ley Complementar 14/73.

A partir de estos años de experiencia en la gestión metropolitana, surge el requerimiento de incluir dentro de este órgano consultivo a los diferentes actores metropolitanos y que los municipios, a través de sus intendentes, se incorporen al Consejo Deliberativo para ampliar su poder de decisión en el ámbito metropolitano.

- **Compensaciones:** El Estado de Paraná estimula mecanismos de compensación financiera dentro de la región, buscando corregir los desequilibrios que surgen de los

eventuales perjuicios que sufran algunos municipios por pérdidas en la recaudación proveniente del planeamiento metropolitano o que hayan tenido mayor participación en el desempeño de las funciones públicas de interés común. Estas compensaciones pueden realizarse inclusive con relación a las transferencias tributarias para los programas metropolitanos²⁵.

- **Acuerdos:** este instrumento es esencial en el trato de los temas de interés metropolitano. Los instrumentos legales o de compensaciones, en un primer momento se expresan a través de acuerdos, por lo tanto, son el punta pie para la solución de los conflictos metropolitanos.

Como la teoría lo anticipó, el planeamiento a través de sus diferentes instrumentos, las consultas y los acuerdos son las herramientas de las que se vale la gestión metropolitana para mejorar su gestión y cumplir sus funciones, a través de un mayor aporte de la sociedad civil y de los responsables locales por este tipo de gestión. Asimismo, la utilización de instrumentos legales, es utilizada en aquellas cuestiones que requieren de mayor riqueza y en las que ninguna de las partes en conflicto actuaría en forma voluntaria para reducir sus competencias.

3.2.5 Propuestas referentes al cuadro jurídico-institucional para la gestión metropolitana de la RMC.

Estas propuestas aparecen delineadas en el PDI/2001-2002 y son las que se destacaron en las entrevistas realizadas a funcionarios de la COMEC, como aquellas propicias para crear una arquitectura institucional que anticipe y resuelva los conflictos del ámbito metropolitano.

- *Reformular el modelo institucional del órgano metropolitano de modo de capacitarlo para el enfrentamiento eficaz de los problemas metropolitanos concediéndole los siguientes atributos y competencias.* Se propone:

Crear un **Consejo Político** como órgano colegiado superior que incluya la participación de los representantes de los poderes legítimamente electos y vinculados al planeamiento y ejecución de las políticas públicas ligadas a las funciones públicas de interés común metropolitanas.

²⁵ NEGREIROS Rovená, Gestão Metropolitana: um desafio que se renova. Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n.100, p.89. 2001

Crear una estructura funcional capacitada para trabajar con las políticas públicas de interés metropolitano articulando e integrando los diferentes órganos. Para esto deberán crearse Cámaras Técnicas en materia de protección de manantiales, medio ambiente, recursos hídricos, habitación, saneamiento básico, transporte, red vial y parcelamiento del suelo; que articulen cuestiones técnicas y administrativas de los diferentes órganos y entidades estatales, en el interior de la Comec. Asimismo deberá realizarse una articulación entre los entes federados, tanto a nivel político como técnico. El nivel político que comprende a los jefes de los poderes ejecutivos estatal y municipal y a los respectivos poderes legislativos- asamblea legislativa y cámaras municipales. El nivel técnico-administrativo comprende a los dirigentes de los órganos de la administración directa y a las entidades de la administración indirecta, que incluye la orientación técnica del órgano/entidad y en el nivel técnico, los servidores de esos órganos y entidades. En la articulación de los municipios metropolitanos con los órganos/entidades estatales también deben considerarse los niveles político, administrativo y técnico, respetando la autonomía municipal.

Crear un **Consejo Consultivo**, en el que se incorpore a la sociedad civil organizada para que actúen, en forma consultiva y permanente, junto al Consejo Político y a las Cámaras Técnicas que fueran constituidas.

- *Prestar servicios públicos estatales de interés metropolitano, pudiendo delegar su ejecución, mediante concesión a entidades públicas o privadas.*

Estando el proceso decisorio del órgano metropolitano, formado con una distribución armónica de poderes y competencias entre el gobierno estatal y los municipios metropolitanos, pueden concederse las ejecuciones de los servicios públicos de interés común metropolitanos en los casos del transporte público de pasajeros, colecta y destino final de la basura urbana y los servicios de saneamiento básico.

- *Ejercer el poder de policía para la aplicación de leyes estatales de interés metropolitano, inclusive en la fiscalización de su cumplimiento.*

- *Conceder a las empresas privadas la ejecución de obras de urbanización de interés metropolitano previstas en el plano metropolitano de desarrollo, especialmente a las destinadas a la mejora de la red vial metropolitana.*
- *Apoyar, en asociación con otros órganos y entidades públicas y emprendedores privados, la realización de emprendimientos y actividades privadas compatibles con las directrices metropolitanas de desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial.*

Las demandas por infraestructura, equipamientos públicos y habitación en la RMC exigen de la suma de competencias y recursos de los diversos organismos públicos y del establecimiento de asociaciones con el sector privado. Para esto, es preciso que el órgano metropolitano esté habilitado para firmar contratos con el sector privado de modo de ampliar sus posibilidades de financiamiento y su capacidad ejecutiva de proyectos de interés público.

- *Establecer por ley criterios de inclusión y de subdivisión de municipios de la RMC, condicionándolos a la aprobación del Consejo Político del órgano metropolitano.* De este modo se internalizará el proceso de discusión al Consejo Político del órgano metropolitano para que se prioricen los intereses del conjunto de municipios.
- *Establecer y definir por ley los temas sobre los cuales las deliberaciones del Consejo Político del órgano metropolitano tengan fuerza de norma a ser cumplida por el conjunto de los municipios.* En este punto se busca de procedimientos ágiles, para atender a las transformaciones que se procesan en la RMC, por medio del establecimiento de normas reguladoras sobre la acción pública y privada. De este modo, queda explícito que los planificadores del PDI, asumen que la creación de bases legislativas en la formulación de normas reguladoras de determinados temas de interés común, son esenciales para la eficiencia del modelo de gestión metropolitano.

- *Concientizar e informar a las autoridades municipales y a la sociedad civil de la necesidad de una gestión metropolitana y de las ventajas que la misma proporciona para el desarrollo integrado de la región metropolitana a la que pertenecen.*

CAPITULO IV: El Área Metropolitana dei Gran Rosario

4.1 Síntesis de la ciudad de Rosario en los últimos 30 años.

La ciudad de Rosario se encuentra ubicada en el extremo sudeste de la provincia de Santa Fe, República Argentina, sobre la margen derecha del río Paraná, a 180 km. al sur de la ciudad de Santa Fe, capital de la provincia, y a 300 km. de la ciudad de Buenos Aires, capital de la Nación.

Esta ciudad cuenta con una población cercana al millón de habitantes, representando aproximadamente un tercio de la población de la provincia de Santa Fe y un tres por ciento (3%) de la población total del país en una superficie de 178,69 km. cuadrados.

Durante décadas y gracias al auge del puerto, a la conformación y consolidación del cordón industrial del Gran Rosario, a la creciente actividad comercial y financiera, a la excelente calidad de su educación universitaria y a la intensa actividad cultural, ha sido identificada como una ciudad pujante y próspera económica y socialmente. Sin embargo, a partir de mediados de la década del '70 y de la mano del modelo económico instaurado por el gobierno militar, que combinaba liberalización del sistema financiero con apertura económica y atraso cambiario, se generó una crisis en la estructura económica regional que obligó al ajuste y a la reconversión de las industrias metalmecánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química y del papel, lo que desembocó en una crítica situación económica y social. Asimismo, el Gran Rosario vivió dos crisis de una magnitud tal que terminarían por desarticular definitivamente su cordón industrial. La experiencia hiperinflacionaria de fines de la década del '80 y principios de la del '90 que sumió a la economía en un caos, y, a partir de 1991 y durante toda la década, un plan económico sustentado en un tipo de cambio fijo y en la apertura indiscriminada de la economía -Plan de Convertibilidad- que, si bien durante sus primeros años repercutió favorablemente en el nivel de actividad económica, terminó por arrasar con gran parte de los establecimientos industriales.

Los cambios en la estructura industrial fueron acompañados de una profunda crisis social derivada de los más altos índices de desocupación de la historia y de un estrepitoso aumento de la marginalidad y de la indigencia, con el agravante que supuso la atracción de migrantes de otras localidades de todo el país que la economía regional no fue capaz de absorber, lo que generó nuevos focos de

pobreza estructural.

El nuevo perfil industrial de la ciudad y de su región quedó delineado por aquellas ramas menos dinámicas dentro del modelo vigente, representadas por pequeñas y medianas empresas con problemas de inserción y supervivencia: plantas industriales pequeñas de baja productividad; tecnología obsoleta; estructuras de costos fijos elevados; empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales; problemas de gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro; problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica y falta de estrategia de inserción a mercados internacionales, eran los rasgos salientes de su tejido empresarial.

Solo algunas empresas lograron evolucionar en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad, logrando superar inconvenientes, a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación, aprovechando algunas ventajas comparativas. De este modo, la abundancia de materias primas de origen agropecuario y su procesamiento en la región, convirtieron a la agroindustria en uno de los sectores de crecimiento más temprano y con ventajas significativas. Sin embargo, a pesar de algunos desempeños puntuales, el sistema productivo local funciona con evidentes fragmentaciones y limitaciones.

Según se expresa en el Plan Estratégico Rosario -PER-, Rosario y su zona de influencia están en un punto de inflexión histórica, que puede permitirle revertir años de frustración. Algunos elementos originales entran a jugar positivamente: el nuevo espacio del Mercosur y la posición geográfica privilegiada de la ciudad, proyectos de obras de infraestructura singulares y de magnitud -puente a Victoria, hoy en funcionamiento; autopista a Córdoba, hidrovía Paraná-Paraguay, concesionamiento del puerto, ampliación y modernización del aeropuerto internacional, reparación y extensión de los accesos a la ciudad-, que hacen eje en la región y le permiten erigirse en "puerta y puerto del Mercosur". Y más importante aún, la predisposición de los actores locales para el acuerdo y la definición de objetivos comunes.

Las ideas de planificación estratégica planteadas en el PER, de cooperación público-privada y de reposicionamiento regional a partir de ventajas competitivas como conceptos innovadores incorporados a la agenda de discusión en los últimos tiempos, son un excelente punto de partida para asumir los desafíos futuros.

4.2 La Región Metropolitana

Una de las tres dimensiones espaciales en las que puede ubicarse a Rosario es la de Región Metropolitana, la que según la concepción regional del PER puede delimitarse, a su vez, por dos criterios: uno, considerando la continuidad urbana como aspecto principal, y el otro, más flexible, que contempla la integración geográfica y funcional, incorporando todos los municipios y comunas que mantienen algún tipo de interacción en términos económicos, sociales y culturales. Las otras dos dimensiones ubican a Rosario en relación a la Región Centro (Córdoba, Santa Fe -Entre Ríos podría integrarse en un futuro-) y en relación a la Región Mercosur, pero su estudio escapa al objeto de este trabajo.

En cada uno de estos espacios Rosario tiene un rol para cumplir. Cada uno de estos ámbitos constituye un campo propicio para la inserción de la ciudad, estableciendo mecanismos de cooperación, de complementariedad funcional y desarrollando estrategias conjuntas de actuación.

Rosario constituye el núcleo central de un conjunto de comunas y municipios que conforman un aglomerado conocido como Área Metropolitana del Gran Rosario - AMGR, cuya población total oscila entre 1.300.000 y 1.400.000 habitantes, según el criterio que se tome para la delimitación del mismo.

Siguiendo el criterio que considera como aspecto principal la continuidad urbana, como así también la interacción cotidiana y funcional, el área comprende las ciudades de:

- Rosario
- San Lorenzo
- Puerto General San Martín
- Capitán Bermúdez
- Villa Gobernador Gálvez
- Pérez
- Fray Luis Beltrán
- Granadero Baigorria
- Funes
- Roldán

El otro criterio, que considera como aspecto principal la integración geográfica y funcional, incorpora a todos los municipios que se encuentran en interacción desde el punto de vista económico, social o cultural, aún si los mismos no presentan continuidad urbana. En este caso, la delimitación es más compleja ya que la propia dinámica del desarrollo regional puede ir variando los límites geográficos del conglomerado. En una primera aproximación, el área quedaría delimitada por 47 localidades existentes en un arco de aproximadamente 50 a 60 kms. alrededor de la ciudad de Rosario. Parte de la ciudad de Villa Constitución, pasa por las localidades de Acebal, Casilda, Carcarañá y finaliza en Puerto San Martín, limitando al este con el río Paraná.

Considerando que los municipios integrantes del área metropolitana ampliada, que incluye municipios sin continuidad urbana, aún no están definidos con exactitud, y dadas las dificultades existentes para obtener información de los mismos, se decidió trabajar con el área definida por los límites urbanos del primer criterio. De este modo se podrán utilizar los datos que proveen el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos -IPEC- y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos -INDEC-, que delimitan el Aglomerado del Gran Rosario por los 11 municipios nombrados en el primer criterio.

4.3 Caracterización Demográfica del AMGR

La ciudad de Rosario cuenta, según los datos del Censo 2001, con 907.884 habitantes, cifra que sumada a su área metropolitana se eleva a 1.231.534. Esta población representa un 41.04% de la población total de la provincia de Santa Fe, que es de 3.000.701 habitantes.

La población del AMGR se encuentra localizada sobre una superficie de 582 km. cuadrados, generando una densidad poblacional de 2.116,04 habitantes por km. cuadrado. Considerando que en esta superficie se encuentra la ciudad de Rosario, que posee una densidad de 5.082,77 habitantes por km. cuadrado, se deduce que en el AMGR, sin incluir la ciudad polo, este valor descende a 802,48 habitantes por km. cuadrado.

En las localidades que forman el AMGR, las tasas de crecimiento poblacional entre el período 1991-2001 han sido elevadas, con la excepción de la ciudad de

Rosario, que evidenció una tasa de crecimiento negativa de 0.11%. La tasa de crecimiento intercensal en el total dei área fue de 9.79%. Los municipios con mayor crecimiento fueron: Granadero Baigorria con 46.46%, Roldán con 22.26%, Fray Luis Beltrán con 20.08% Villa Gobernador Gálvez con 18.52% y los municipios de Pérez, Funes y Puerto General San Martín, que han superado el 15%. Con tasas de crecimiento menores, se encuentran Capitán Bermúdez con 4.03% y San Lorenzo con 5.72% (tabla 14).

4.4 Datos Económicos²⁶

En el AMGR se genera casi el 60% dei producto provincial, el mercado laboral de la zona representa el 53% dei total de los empleos de la provincia y se encuentran radicadas el 62% de las industrias manufactureras santafesinas. El hinterland de Rosario se caracteriza por ser la zona agrícola más productiva dei país, siendo los productos más importantes generados en la región: soja, girasol, trigo, maíz, sorgo, arroz, ganado bovino y porcino, y productos lácteos de todo tipo. Cabe destacar que las localidades de actividad agrícola primaria no pertenecen al AMGR tomada en esta trabajo, las mismas presentan una fuerte interacción con las localidades dei área urbana, que se caracterizan por la actividad industrial, de comercio y servicios y que son parte dei AMGR.

Según los datos dei último Censo Nacional Económico, realizado en 1994, en Rosario y su área de influencia se encuentran 4.240 establecimientos industriales de diferentes dimensiones, que generan el 10% de la producción industrial nacional.

Se detalla la composición porcentual de la actividad industrial en el AMGR:

- Alimentos y bebidas: 21%
- Metalmecánica: 17,8%
- Máquinas y equipos: 9,7%
- Muebles y otros: 8,3%
- Imprentas: 7,6%
- Autopartes y carrocerías: 5,5%
- Prendas de vestir: 4,9%
- Caucho y plásticos: 3,9%

²⁶ Estos datos han sido extraídos dei Anexo dei AMGR de la tesina "Análisis de las ventajas comparativas y competitivas dei Gran Rosario" Fernando Ventura. UNR.2001

- **Minerales no metálicos:** 3,5%
- **Otras:** 17,8% (tabaco, textil, calzado, madera, destilerías de petróleo, químicos, metales básicos, motores eléctricos, etc)

Estos valores tienen una participación importante dentro de la actividad industrial nacional. En el caso de la rama alimentos y bebidas, el área representa el 19% del total del país, y en otras ramas, la participación del AMGR es de 40,9% . La menor participación en el total del país se encuentra en la rama muebles y otros, con un 1,6%.

En Rosario y su área metropolitana se localizan 23.270 locales comerciales de diferentes dimensiones y 14.670 locales de servicios. Entre ambos sectores emplean a 115.000 personas, mientras que la industria emplea a 43.500 personas.

Las inversiones privadas y públicas efectuadas en el Gran Rosario en los últimos 10 años han superado los \$4.000 millones, destacándose las inversiones en la industria agroalimentaria (aceiteras, molinos, frigoríficos, lácteas, empresas de productos alimentarios masivos), química, petroquímica y energía (PASA, DOW, Destilería San Lorenzo, Litoral Gas) y automotriz (GM y subsidiarias). En relación al sector terciario, se destacan las inversiones en telecomunicaciones (Grupo Telecom, Telefónica, Movicom), supermercadismo (Carrefour, Coto, Norte, La Gallega), esparcimiento y sector inmobiliario (Complejo Parque Scalabrini Ortiz, countries y edificios torre sobre la costa del río Paraná). La industria de la construcción de Rosario construye más de 500.000 metros cuadrados cubiertos al año en la ciudad y su zona de influencia.

En cuanto a los principales indicadores de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2003, podemos mencionar que en el AMGR la tasa de actividad ascendía a 43,3%, la tasa de empleo a 35,6%, la tasa de desocupación a 17,9% y la tasa de subocupación a 9,1%.

4.5 Aspectos Relevantes del PER para la Gestión Metropolitana

En el PER se define a la planificación urbana como un proceso que permite la articulación de las iniciativas de los sectores público y privado y de la visión de la ciudadanía para potenciar el desarrollo de la ciudad.

En su programa “Rosario Metropolitano”, dentro de La línea estratégica III “*La ciudad de la integración*”, el PER apunta a coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio metropolitano dei Gran Rosario y con las de los demás actores institucionales públicos y privados, para crear un espacio de gestión para las problemáticas metropolitanas. Esto es, una nueva organización dei espacio y su administración que ofrezca un entorno favorable para la cooperación interinstitucional y la solución consensuada y responsable de las problemáticas metropolitanas dei Gran Rosario.

Las problemáticas metropolitanas dei AMGR no encuentran, en la actualidad, los canales adecuados para su correcta atención. De este modo, una nueva organización dei espacio y su administración, se presenta como una tarea necesaria y estimulante, pero que dependerá de la voluntad y decisión política de las partes involucradas. La necesidad de afrontar este desafío desde una nueva dimensión supra-municipal debe sustentarse en el reconocimiento de las autonomías municipales e implica una firme descentralización nacional y provincial, en el marco de un proceso de reformas dei estado de las denominadas de “tercera generación”. Se pretende coordinar las actuaciones de los distintos ámbitos de la administración que operan sobre el territorio metropolitano (Nación, Provincias, Municipios y Comunas), así como la de los demás actores institucionales públicos y privados, con el fin último de constituir la Región Metropolitana dei Gran Rosario, con sus instituciones representativas y sus autoridades constituídas formalmente.

Los objetivos de la constitución de un espacio de gestión metropolitano apuntan a:

- La mayor calidad de vida en todo el ámbito metropolitano.
- La vertebración dei espacio metropolitano, que haga de este un sólo espacio integrado.
- El arraigo social metropolitano, con despliegues variados de la población.
- La provisión de servicios de dimensión metropolitana.

Para ello, este programa se propone generar espacios de encuentro y coordinación interinstitucional, que permitan desarrollar aquellas acciones necesarias para atender problemáticas metropolitanas específicas y alcanzar los

objetivos institucionales planteados.

Asimismo, estos espacios de encuentro y coordinación deberán constituirse en herramientas idóneas para canalizar aquellos proyectos de alcance metropolitano presentes en las demás líneas estratégicas, como son los proyectos integrados de transporte metropolitano o de recolección y disposición de residuos.

Los proyectos involucrados en este programa son:

- Ente de Coordinación Metropolitana.
- Agencia Regional de Desarrollo.

4.5.1 Ente de Coordinación Metropolitana

El Ente de Coordinación Metropolitana -ECM- será la autoridad político-administrativa, con competencias sobre aquellas cuestiones de índole metropolitana, en el ámbito territorial de la región Rosario.

Mediante este Ente se busca consolidar un espacio metropolitano, dinámico e innovador, que sienta las bases de una gestión conjunta de los asuntos metropolitanos.

Como antecedente histórico se reconoce la creación, durante la década del '70 de la Prefectura Gran Rosario y recientemente la creación del Foro de Intendentes del Área Metropolitana.

En la actualidad, existen proyectos similares con estado parlamentario en la legislatura provincial, tendientes a crear una institución cuya misión específica sea atender cuestiones metropolitanas y que esté llamada a resolver muchos problemas de gestión y canalización de iniciativas que existen en el AMGR. De este modo, el ECM deberá orientar su actuación a la creación de un entorno favorable para la cooperación interinstitucional y la solución consensuada y corresponsable de las problemáticas metropolitanas. Para ello, el Ente deberá contar con un marco normativo que sustente y legitime su accionar y abra las puertas de una nueva concepción de estado, basada en la necesidad de ampliar autonomías municipales y comunales.

Específicamente, el ECM deberá hacerse cargo de la gestión y seguimiento de infraestructuras estratégicas en la región, así como de llevar adelante un plan

metropolitano de vertebración urbana, que resuelva los problemas de conectividad territorial en el espacio metropolitano.

La gestión y seguimiento de aquellas infraestructuras que presentan una importancia estratégica para el desarrollo regional, con obras ya iniciadas o por iniciarse próximamente en nuestra región metropolitana, podría realizarse en forma transitoria a través de un comité intersectorial, con la participación de los diferentes actores metropolitanos.

Por su parte, el plan metropolitano de vertebración urbana, oportunamente elaborado por el Ente, deberá establecer las obras y actividades necesarias para lograr una mayor y mejor conectividad multimodal en el espacio metropolitano, articulando los proyectos y normativas de los planes urbanísticos de cada ciudad de la región dei Gran Rosario.

La conformación dei Ente, además, se hace necesaria para implementar aquellos proyectos de las distintas líneas estratégicas que trascienden el limite jurisdiccional de la ciudad de Rosario.

Por último, el Ente será el encargado de gestionar, canalizar y administrar recursos provenientes de los aportes de los municipios integrantes, dei gobierno nacional y provincial, así como los recursos provenientes de programas internacionales de financiamiento.

Los objetivos específicos dei ECM serán:

- Consensuar entre los municipios y comunas de la región metropolitana dei Gran Rosario, y entre éstos y el gobierno provincial, la necesidad de conformar un espacio de gestión metropolitano.
- Delegar atribuciones en esta nueva entidad, garantizando el principio de descentralización funcional y de eficiencia operacional.

Los actores involucrados serán:

- Municipios y Comunas de la región metropolitana.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

Las actividades a realizar en un corto plazo son:

- Elaboración de un marco de acuerdo entre los actores involucrados para

establecer competencias, atribuciones y características del Ente.

- Gestión de los instrumentos legales que posibiliten la pronta creación del Ente.

Una vez constituido el Ente, sus actividades principales serán:

- Administración y Gestión político-institucional de temas metropolitanos.
- Información y Promoción.
- Financiamiento de proyectos metropolitanos.
- Gestión de infraestructuras y Formación de Redes de cooperación interinstitucional.

Fuentes de financiamiento:

- Gobierno Nacional.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Municipios y Comunas del Área Metropolitana.
- Programas federales de financiamiento internacional.

Como puede observarse a través de los objetivos planteados en el proyecto de creación de un ECM, se propone el nacimiento de una institución que articule y busque consensos entre los diferentes niveles de gobierno que intervienen en los asuntos metropolitanos, a la que se le atribuyan competencias bien establecidas para que la misma pueda desempeñar actividades de administración y gestión política-institucional de temas metropolitanos, así como de financiamiento de proyectos de este porte. También queda explícita la necesidad de que dicho financiamiento sea conjunto, en el que los diferentes niveles de gobierno y las agencias de financiamiento se unan para la acción metropolitana.

Podemos concluir entonces, que se ha manifestado que la ciudad de Rosario quiere concretizar una experiencia de gestión metropolitana con los municipios que forman el AMGR. En este sentido, los conflictos que la gestión de la COMEC ha tenido que superar y las propuestas de creación de una nueva arquitectura institucional para subsanar esos inconvenientes, pueden ser de mucha utilidad para el desarrollo del proyecto del ECM.

4.5.2 Agencia Regional de Desarrollo

La Agencia Regional de Desarrollo -ARD- es un instrumento de gestión y promoción del desarrollo territorial y empresarial de la región metropolitana del Gran Rosario.

Su misión es la de crear un "ambiente favorable" para el desarrollo territorial y sentar las bases de una nueva cultura empresarial, basada en la colaboración público-privada y en la capacidad de innovación local. Para ello, deberá posicionarse como el instrumento privilegiado tanto de los ámbitos públicos con actuación en la región, como del sector privado local, para canalizar sus iniciativas y requerimientos ligados al desarrollo económico regional.

La ARD, al estilo de numerosos ejemplos exitosos que existen en regiones y ciudades del mundo, requiere para su correcto funcionamiento, que el gobierno provincial coordine sus políticas de desarrollo junto con esta nueva entidad, garantizando el principio de descentralización funcional y subsidiariedad en la gestión. Del mismo modo, requiere que los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario, deleguen atribuciones vinculadas al desarrollo económico territorial en esta nueva entidad. Para ello, la ARD deberá adquirir una forma jurídica tal que garantice su flexibilidad operativa y la capacidad de adaptación a realidades cambiantes.

La Agencia deberá trabajar en términos de eficiencia, ofreciendo a las empresas servicios especializados y de calidad, especialmente para el sector PyMe; participar en inversiones y acciones estratégicas destinadas a mejorar la calidad del entorno y el atractivo regional, coordinar las políticas de promoción; establecer relaciones de cooperación-coordinación con instituciones intermedias, universidades e institutos de investigación generando una red de relaciones múltiples y de actuaciones concretas.

Esta agencia está en funcionamiento desde el 2001, con sede en la ciudad de Rosario, la misma busca ser el soporte integral -técnico, logístico y de financiamiento- en el ámbito empresarial del AMGR y aunque su visión metropolitana sea sectorizada, esta es una de las instituciones que intenta articular su funcionamiento con los diferentes órganos técnicos gubernamentales, así como

con el sector empresarial y las universidades.

4.5.3 Enseñanzas de la gestión de la COMEC para el ECM.

A continuación se detallan los puntos que se han considerado claves para reducir y anticipar conflictos de gestión metropolitana y para prever dificultades que puedan surgir en la gestión del ECM. Los mismos se obtienen del análisis del funcionamiento de la COMEC y del referencial teórico sobre gobernanza metropolitana trabajado en el capítulo III.

- **Crear un marco legal que delimite y legitime constitucionalmente el accionar del ECM en cuanto a las funciones públicas de interés metropolitano.**
 - Ampliar la concepción de gobierno, incluir la gobernanza metropolitana
 - Ampliar la autonomía de los municipios.

Si las competencias de los municipios y del ECM no están bien delimitadas surgen conflictos de intereses o superposición de actividades, generando ineficiencia en la gestión de los diferentes niveles de gobierno.

- **Incorporar un Consejo Político** con competencias específicas para las autoridades municipales, con participación en la toma de decisiones.
- **Incorporar Cámaras Técnicas** que articulen cuestiones técnicas y administrativas de los temas sectoriales entre los diferentes órganos públicos que se encargan actualmente de los mismos.
- **Incluir a la Sociedad Civil Organizada** por medio de un Consejo Consultivo, para que actúe en forma conjunta con el Consejo Político y con las Cámaras Técnicas
- **Realizar un planeamiento metropolitano integrado**, con una visión

metropolitana, que incluya la participación de las autoridades políticas y de los técnicos de todos los municipios, y que supere la visión sectorial de los temas críticos a tratar en este planeamiento.

- **Fomentar una conciencia metropolitana** en las autoridades y la ciudadanía de los municipios dei AMGR.
- **Definir los recursos** con los que el ente desenvolverá las actividades metropolitanas, tanto para el costeo de su gestión como para inversiones - presupuestos de los diferentes niveles de gobierno o recursos propios obtenidos por tasa de consultas, proveer información generada por el ente, etc-.
- **Evitar la superposición de acciones y jurisdicciones gubernamentales** que generen conflictos entre los diferentes niveles de gobierno.
- **Preveer la concesión de servicios públicos metropolitanos** a empresas privadas, con regulación de precios.
- **Trabajar con la ADR de manera articulada**, para que los técnicos, universitarios, y privados que participan en esta institución, se involucren en las cámaras técnicas dei ECM.

CONCLUSIÓN

Luego de realizar un análisis socioeconómico y demográfico de los municipios de la RMC en el primer capítulo, se concluye que los mismos poseen características para la conformación de un aglomerado de municipios y que, a pesar de que cada uno de ellos tiene una autonomía administrativa propia, se encuentran vinculados por cuestiones funcionales y de utilización de recursos comunes que no pueden ser apropiados por ninguno de ellos. Estos municipios presentan amplias desigualdades, tanto en la funcionalidad que presentan en relación al polo, Curitiba, como por la actividad económica en la que se especializan y por las zonas de ocupación en las que están localizados, principalmente si son áreas de preservación ambiental. Estas disparidades quedan sintéticamente explicitadas a través del IDH-M, en la desagregación de sus componentes de longevidad, educación y renta. Cabe destacar que dichas disparidades se acentúan entre el municipio polo y los municipios que se encuentran en las ocupaciones discontinuas, ya que estos tienen una base económica rural y se han incorporado recientemente a la región. Así, se expresa la necesidad de un órgano de gestión metropolitana que apunte a mejorar la situación de los municipios más perjudicados y a reducir las desigualdades intra-región.

En el capítulo II, se expone que la intensificación de los flujos migratorios campo-ciudad y el proceso de urbanización que ha caracterizado a Brasil desde los años '50, generaron regiones urbanas en torno a las principales ciudades del país, entre ellas Curitiba, que se han comportado como ciudades únicas y cuya complejidad en sus relaciones cotidianas requirió de un nuevo órgano de gestión que articule sus diferentes administraciones municipales. En este contexto, comienza a pensarse en los ámbitos técnicos, académicos y gubernamentales en la necesidad de una gestión metropolitana que aborde estos problemas.

En el año 1967 la Constitución Federal definía que la Unión podría establecer regiones metropolitanas, mientras que seis años más tarde, en 1973, es aprobada la Ley Complementar 14/73, en la cual se establecían ocho regiones metropolitanas, entre ellas la Región Metropolitana de Curitiba. En esta misma ley se definía la existencia en cada región metropolitana de un Consejo Deliberativo y uno Consultivo, creados por ley estadual, y se declaraban de interés metropolitano los

servicios comunes de los municipios integrantes: planeamiento integrado del desarrollo económico y social; saneamiento básico, abastecimiento de agua, red de cloacas y servicios de limpieza pública; uso del suelo metropolitano; transportes y red viales; producción y distribución de gas combustible y canalizado; aprovechamiento de los recursos hídricos y control de la contaminación ambiental; y otros servicios incluidos por ley federal en el área de competencia del Consejo Deliberativo. En la RMC, la creación de la entidad pública de coordinación metropolitana, COMEC, se produjo por la ley estadual 6517/75, en la que se fijaba su línea de competencia y su proceso decisorio en obediencia a la ley complementar 14/73.

En el capítulo II, asimismo, se relatan las fases por las que atravesaron las políticas de las regiones metropolitanas brasileñas desde su creación hasta la actualidad, las que han seguido un patrón estable en concordancia con las orientaciones dadas por la Unión, con los cambios constitucionales y con los recursos disponibles para el tratamiento de los temas metropolitanos. Durante la primera fase, que va desde 1973 hasta 1988, en pleno régimen militar, las políticas estaban centralizadas en la Unión, que actuaba como reguladora y financiadora de ésta política, otorgándole mayor responsabilidad en su implementación a los Estados que a los municipios. En la segunda fase, que comienza con la constitución de 1988, la Unión delega en los Estados la creación de regiones metropolitanas y también amplía la autonomía financiera de los Estados y los municipios. Esta etapa se destaca por el reclamo de una mayor autonomía municipal, el Neolocalismo. La tercera fase, desde mediados de los años '90 hasta la actualidad, se caracteriza por las asociaciones entre municipios y el inicio de un proceso de redes nacionales. Se destaca la necesidad de la participación de la sociedad organizada en las discusiones de los temas metropolitanos.

Indagando cómo la COMEC ha articulado su gestión con otras organizaciones surgidas con fines metropolitanos, podemos observar que si bien la articulación de las instituciones de la RMC, tanto entre los diferentes niveles de gobierno como en relación al sector empresarial y la sociedad civil, comenzó a tomar fuerza a partir de la Constitución de 1988, la misma se acentúa en los últimos años. Sin embargo, aún es insuficiente. En el actual modelo institucional y de acuerdo a lo establecido en la

ley 11027/94, la COMEC pasa de órgano de régimen especial a autarquía con personalidad jurídica de derecho público y autonomía administrativa, financiera y patrimonial, vinculada a la Secretaría de Planeamiento del Estado. Dentro de los organismos gubernamentales con los que se vincula, se encuentra la SEAM, creada en 1997 y financiada con recursos de la municipalidad de Curitiba, cuyo objetivo es coordinar las acciones de Curitiba junto a la de los demás municipios de la región, para implementar convenios de cooperación técnica y así promover la integración del planeamiento y de las funciones públicas de interés común. Esta secretaria recibe la colaboración técnica del IPPUC, que también está articulando las acciones sectoriales localizadas que fueron exitosas en Curitiba para extenderlas en la región. La ASSOMEC, institución política constituida por los intendentes de los municipios, opina y da sugerencias a través del Consejo Consultivo de la COMEC, cuando el Consejo Deliberativo así lo solicita. Estas instituciones intentan crear un ámbito técnico y político de planeamiento metropolitano que fortalezca la gestión conjunta de los municipios con la de la COMEC.

La historia de estas instituciones estuvo siempre perjudicada por el cuadro político, que ejerció un papel relevante en el grado de relacionamiento efectivizado. En determinados momentos, por divergencias políticas y partidarias, actuaban totalmente desarticuladas y en forma competitiva, desvinculando totalmente al municipio de Curitiba. Los intercambios inter-institucionales se profundizaron, pudiéndose constatar un significativo cambio en su modo de actuación, enfatizando la relación del municipio polo con los municipios metropolitanos en la práctica de su planeamiento y gestión.

Este es uno de los conflictos esenciales que se observa en la gestión metropolitana y que surge por la fragmentación gubernamental que esta gestión envuelve, ya que son instituciones de diferentes niveles de gobierno cuyas disputas políticas partidarias perjudican la toma de decisiones de interés metropolitano. Este conflicto se acentúa cuando las agencias sectoriales responsables por el planeamiento y la ejecución de funciones públicas de interés metropolitano no tienen la articulación que se requiere en los temas metropolitanos.

La experiencia de la gestión de la COMEC se puso en evidencia a través de la implementación del PROSAM y de la elaboración del PDI, quedando explícitos los

conflictos que surgen ante la toma de decisiones de tipo metropolitano. A través de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la COMEC, que han participado en el planeamiento metropolitano, se destacaron los conflictos entre la preservación ambiental y la ocupación del suelo, problema que resulta en interferencias entre los diferentes niveles de gobierno, en conflictos intersectoriales, interinstitucionales y territoriales. Otro conflicto que se destacó fue en el planeamiento y gerenciamiento de un sistema integrado de transporte y el costo de la tarifa metropolitana. La concesión de este servicio fue otorgada a la empresa URBS, de Curitiba, e implica una disputa de intereses interinstitucionales importante.

En el capítulo III, en la primera parte, trabajamos con un referencial teórico sobre gobernanza metropolitana, que concluye que los instrumentos de planeamiento, de consultas y de acuerdos, son los más importantes para resolver la mayoría de los conflictos metropolitanos, ya que de este modo los protagonistas metropolitanos utilizarían técnicas anticipatorias para resolverlos. Los instrumentos legales, compensatorios y jurídicos son importantes cuando las otras alternativas fallan en la resolución de estas situaciones conflictivas.

A partir del análisis realizado en la segunda parte del capítulo III, se detallan las lideranzas que participan en la gestión metropolitana, los conflictos que surgen en la misma y los instrumentos que planea utilizar la COMEC para mejorar su gestión. Se destaca la creación de una arquitectura institucional que incorpore la toma de decisiones de los municipios, materializada en un *Consejo Político*, en el que la participación sea permanente, y en las *Cámaras Técnicas*, que traten sobre temas de interés metropolitano y que articulen cuestiones técnicas y administrativas de los diferentes órganos y entidades estatales, en el interior de la COMEC y entre los entes federados, tanto a nivel político como técnico. Además, se postula la creación de un *Consejo Consultivo*, en el que se incorpore a la sociedad civil organizada para que actúe, en forma consultiva y permanente, junto al Consejo Político y a las Cámaras Técnicas. Estas propuestas del PDI están a la espera de una revisión del nuevo cuerpo técnico de la COMEC debido al cambio de gobernador en el 2003. Esta discontinuidad en las políticas de gestión impide un buen desempeño de los órganos metropolitanos, que requieren de programas y proyectos de largo plazo.

Podemos sintetizar, entonces, que los factores que más perturban el desenvolvimiento de una gestión metropolitana en la RMC están dados por los problemas de *financiamiento de las funciones públicas de interés común*, por una *articulación insuficiente entre las diferentes esferas de gobierno*, tanto técnica como política, por una *débil vinculación interinstitucional* y una *participación de la sociedad civil organizada que todavía no se ha padronizado*. Con respecto a los recursos financieros, debe buscarse la definición de los aportes de recursos, públicos o articulados con la iniciativa privada, de forma continua, para que se garantice un fondo permanente para hacer frente a los egresos metropolitanos, tanto para gastos corrientes como para realizar inversiones de porte metropolitana.

Para concluir, en el capítulo IV, se explicita que la ciudad de Rosario y las localidades que conforman el AMGR están proyectando conformar un espacio metropolitano, dinámico e innovador, que sienta las bases de una gestión conjunta de los asuntos metropolitanos a través de un ECM, que debería actuar en forma articulada con la Agencia de Desarrollo Regional, que ya se encuentra en actividad desde el 2001. El Ente de Coordinación Metropolitano, sería la autoridad político-administrativa, con competencias sobre las cuestiones metropolitanas en el ámbito territorial de la Región Rosario, debería hacerse cargo de la gestión y el seguimiento de infraestructuras estratégicas en la región, así como de llevar adelante un plan de vertebración urbana, que resuelva los problemas de conectividad territorial en el espacio metropolitano. Además sería el encargado de implementar los proyectos planteados en las líneas estratégicas del PER, que trasciendan los límites jurisdiccionales de la ciudad de Rosario, sobre todo en cuanto a la provisión de servicios de dimensión metropolitana y de administrar los recursos provenientes de los aportes de los municipios integrantes, del gobierno nacional, provincial y de los de las agencias internacionales de financiamiento.

Podemos corroborar que los *objetivos específicos* del ECM, de consensuar entre los municipios y comunas de la región metropolitana del Gran Rosario y entre estos y el gobierno provincial y de delegar en esta institución atribuciones que garanticen el principio de descentralización funcional y eficiencia operacional, así como las *actividades* que deberá realizar el ente, de elaborar un marco de acuerdo entre los actores involucrados para establecer competencias y atribuciones del

mismo y de establecer instrumentos legales que posibiliten su pronta creación y que le otorguen un marco para su buen desempeño, son puntos que han sido relevantes para la gestión de la COMEC y sin los cuales el desenvolvimiento de una institución metropolitana va a ser entorpecido. Asimismo, se había destacado en el funcionamiento de la COMEC que uno de los factores que perjudican su accionar es el de los recursos con los que la misma cuenta. En el caso dei ECM se nombran las fuentes de financiamiento, sin embargo no se hace referencia a que los aportes a esta institución sean permanentes o que se obtengan a partir de partidas presupuestarias que permitan planificar las actividades de tipo metropolitano con el plazo que las mismas requieren

Se pretende que la contribución de la experiencia de gestión concretizada por la COMEC en la RMC sea de gran utilidad para el desempeño futuro dei ECM dei AMGR, por esta razón se detallan al finalizar dei capítulo IV las enseñanzas de la gestión de la COMEC para la creación dei ECM en relación a: un marco legal bien definido; a la creación de un Consejo Político, de Cámaras Técnicas y de un Consejo Consultivo de la sociedad civil; al planeamiento estratégico metropolitano y al financiamiento necesario para la gestión metropolitana.

ANEXO TABLAS

Tabla 1 - Población, tasa geométrica de crecimiento anual, grado de urbanización y densidad demográfica

Tabla 2 - Participación del valor agregado fiscal del municipio en el total y sectorial del Estado de Paraná - 1996

Tabla 3 - Estructura ocupacional (% de PEA por ocupaciones) – 1991

Tabla 4 - Estadística bancaria por municipio (posición setiembre de 1998)

Tabla 5 - Mayores empresas (entre las 500 mayores de Brasil) – 1998

Tabla 6 - Movimiento del Aeropuerto Afonso Pena (acumulado junio 1998)

Tabla 7 - Región de influencia de las ciudades, tipología de los municipios y posición en el *cluster*

Tabla 8 - Jefes de hogar con renta de hasta 2 salarios mínimos y renta media familiar *per cápita* - 1991

Tabla 9 - Años de estudio, niños que no asisten a la escuela y coeficiente de mortalidad infantil – 1991

Tabla 10 - Hogares precarios y condiciones del hogar urbano

Tabla 11- Infraestructura urbana – 1991

Tabla 12- Proporción de hogares por consumo de bienes – 1991

Tabla 13- Índice de Desarrollo Humano Municipal y Componentes, por Municipios - Paraná – 2000

Tabla 14 – Población del AMGR

Tabla 1 - Población, tasa geométrica de crecimiento anual, grado de urbanización y densidad demográfica

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	Población total 1980	Población total 1991	Población total 1996 (1)	Población total 2000	Tasa de crecimiento 1980/91	Tasa de crecimiento 1991/96 (1)	Tasa de crecimiento 1991/2000	Grado de urbanización 1996	Grado de urbanización 2000	Densidad demográfica 1996	Densidad demográfica 2000
CURITIBA	1.024.980	1.315.035	1.476.253	1.587.315	2,34	2,31	2,13	100,00	100,00	3.425,2	3.636,50
Ocupación contigua											
ALMIRANTE TAMANDARÉ	34.157	66.159	73.018	88.277	6,19	5,69	5,66	89,54	96,01	167,4	467,93
ARAUCÁRIA	34.789	61.889	76.684	94.258	5,38	4,29	4,83	89,52	91,36	162,8	198,92
CAMPINA GRANDE DO SUL	9.800	19.343	31.444	34.566	6,38	9,72	6,73	73,10	75,14	58,0	63,51
CAMPO LARGO	54.834	72.523	82.972	92.782	2,57	2,69	2,80	76,83	83,23	66,1	68,24
COLOMBO	62.882	117.767	153.698	183.329	5,87	5,33	5,09	94,98	95,44	966,7	918,00
FAZENDA RIO GRANDE(*)	-	-	45.299	62.877	-	11,91	10,91	89,40	94,15	374,4	534,22
PINHAI(*)	-	-	89.335	102.985	-	3,38	3,55	92,67	97,81	1.464,5	1.690,37
PIRAQUARA	70.641	106.882	52.486	72.886	3,84	10,24	9,89	53,56	46,41	230,2	322,03
QUATRO BARRAS	5.717	10.007	13.901	16.161	5,22	6,57	5,52	88,28	89,85	77,2	89,95
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	70.643	127.455	169.035	204.316	5,51	5,65	5,43	89,45	89,75	181,4	216,07
Ocupación continua											
BALSA NOVA	5.293	7.515	8.745	10.153	3,24	3,03	3,43	32,35	31,38	25,2	26,02
BOCAIÚVA DO SUL	12.115	10.657	8.583	9.050	-1,16	1,91	1,68	35,66	39,36	10,5	10,97
CAMPO MAGRO(**)	-	-	16.392	20.409	-	6	5,99	-	12,25	-	78,87
CONTENDA	7.558	8.941	12.332	13.241	1,54	6,43	4,50	44,35	47,73	60,7	43,71
ITAPERUÇU(*)	-	-	17.603	19.344	-	9,89	6,83	51,17	83,92	58,7	60,46
MANDIRITUBA	15.444	38.336	15.218	17.540	8,62	2,61	3,10	34,98	35,74	37,9	46,22
RIO BRANCO DO SUL	31.780	38.296	23.212	29.341	1,71	-3,43	1,71	66,35	68,33	28,2	35,90
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-	3.426	3.611	-	3,65	2,67	30,85	39,35	5,0	5,38
Ocupación discontinua											
ADRIANÓPOLIS(***)	11.122	8.935	7.339	7.007	-1,97	-3,94	-2,69	23,04	23,02	5,5	5,22
AGUDOS DO SUL(****)	5.200	6.076	6.443	7.221	1,42	1,17	1,96	14,26	20,30	33,6	37,28
CERRO AZUL(****)	20.006	21.073	17.107	16.352	0,47	1,22	0,18	23,90	23,95	12,7	12,18
DOUTOR ULYSSES(*)	-	-	5.662	6.003	-	2,56	2,12	9,24	11,68	7,3	7,64
LAPA	-	-	-	41.838	-	-	0,46	-	57,53	-	20,44
QUITANDINHA(****)	12.395	14.418	14.058	15.272	1,38	-0,51	0,65	20,86	19,94	32,7	34,21
TIJUCAS DO SUL(****)	8.001	10.224	11.559	12.260	2,25	2,46	2,06	14,73	15,06	17,3	18,21
Total RMC	1.497.357	2.061.531	2.431.804	2.768.394	3,37	2,95	3,14	91,56	91,18	183,7	178,25
Total periferia	472.377	746.496	955.551		5,09	4,28		78,52		74,6	
Total UF	7.629.392	8.448.713	9.003.804	9.563.458	0,93	1,28	1,40	77,88	81,41	41,7	47,88

Fuente: Censos Demográficos - IBGE, 1980 e 1991 e 2001, Contagem populacional - IBGE, 1996.

Anuario estatístico 2000, IPARDES-Tabulações Especiais.

Municípios integrantes de Região Metropolitana instituída oficialmente, por la ley complementar nº 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul)

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual nº11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual nº11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual nº12.125, de 22/04/98.

(1) población total reconstituida y tasa elaborada a partir de la reconstitución de la población con base territorial en 1996, elaboradas por el IPARDES.

Tabla 2 - Participación dei valor agregado fiscal dei municipio en el total y sectorial dei Estado de Paraná - 1996

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	VAF total	VAF sector primario	VAF sector secundario	VAF servicios	VAF comercio
CURITIBA	25,669	1,701	30,352	31,410	32,613
Ocupación contigua					
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,359	0,078	0,403	0,453	0,454
ARAUCÁRIA	6,794	0,228	10,647	6,006	4,085
CAMPINA GRANDE DO SUL	0,146	0,044	0,197	0,151	0,115
CAMPO LARGO	0,840	0,100	1,243	0,956	0,513
COLOMBO	0,728	0,105	0,898	0,812	0,834
FAZENDA RIO GRANDE(*)	0,079	0,047	0,075	0,093	0,106
PINHAIIS(*)	1,008	0,015	1,174	0,550	1,662
PIRAQUARA	0,054	0,037	0,042	0,092	0,077
QUATRO BARRAS	0,211	0,011	0,371	0,174	0,041
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	2,479	0,321	2,270	2,128	4,870
Ocupación continua					
BALSA NOVA	0,346	0,038	0,535	0,318	0,198
BOCAIUVA DO SUL	0,055	0,020	0,098	0,018	0,007
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-	-	-
CONTENDA	0,066	0,184	0,027	0,037	0,070
ITAPERUÇU(*)	0,111	0,031	0,184	0,081	0,028
MANDIRITUBA	0,088	0,153	0,091	0,081	0,030
RIO BRANCO DO SUL	0,637	0,023	1,065	0,947	0,067
TUNAS DO PARANÁ(*)	0,005	0,006	0,005	0,003	0,003
Ocupación discontinua					
ADRIANÓPOLIS(***)	0,006	0,014	0,003	0,006	0,007
AGUDOS DO SUL(****)	0,017	0,057	0,003	0,015	0,018
CERRO AZUL(****)	0,040	0,102	0,018	0,058	0,027
DOUTOR ULYSSES(*)	0,007	0,030	0,001	0,008	0,001
LAPA	-	-	-	-	-
QUITANDINHA(****)	0,031	0,112	0,009	0,034	0,010
TIJUCAS DO SUL(****)	0,047	0,127	0,032	0,021	0,027
Total RMC	39,823	3,584	49,743	44,452	45,863
Total periferia	14,154	1,883	19,391	13,042	13,250
Total UF	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná - 1996.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar n° 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual n°11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual n°11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual n°12.125, de 22/04/98.

Tabla 3 - Estructura ocupacional (% de la PEA por ocupaciones) - 1991

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
CURITIBA	99,06%	22,8%	13,3%	0,9%	17,9%	7,1%	1,5%	17,0%	5,8%	6,6%	20,1%	11,1%	5,7%	6,3%
Ocupación contigua														
ALMIRANTE TAMANDARÉ	91,24%	8,0%	3,2%	8,8%	13,8%	16,4%	3,1%	12,6%	6,1%	2,2%	27,1%	4,8%	3,4%	1,7%
ARAUCÁRIA	84,29%	10,4%	4,6%	15,7%	27,6%	10,6%	1,4%	8,9%	5,3%	1,9%	14,9%	6,8%	4,5%	2,4%
CAMPINA GRANDE DO SUL	85,32%	5,6%	6,9%	14,7%	18,7%	13,9%	2,0%	9,9%	8,6%	1,7%	18,5%	7,5%	3,5%	1,1%
CAMPO LARGO	84,37%	9,9%	5,8%	15,6%	31,1%	8,4%	2,0%	9,6%	5,8%	2,0%	15,4%	5,6%	3,1%	1,5%
COLOMBO	96,20%	9,5%	3,8%	3,8%	18,8%	16,3%	1,5%	12,8%	7,3%	2,7%	25,6%	5,2%	3,2%	2,7%
FAZENDA RIO GRANDE(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PINHAIS(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIRAQUARA	97,52%	12,5%	5,6%	2,5%	20,9%	12,4%	1,7%	15,0%	6,8%	3,3%	23,7%	6,5%	3,7%	3,6%
QUATRO BARRAS	89,57%	8,3%	5,9%	10,5%	15,0%	7,2%	10,1%	7,2%	7,3%	2,2%	24,4%	9,3%	5,1%	2,0%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	92,55%	13,9%	5,4%	7,4%	29,0%	10,0%	1,5%	13,4%	7,5%	3,0%	16,6%	6,2%	3,5%	1,9%
Ocupación continua														
BALSA NOVA	71,56%	10,5%	4,1%	28,4%	27,0%	6,9%	1,2%	5,4%	7,3%	0,7%	13,5%	5,9%	3,2%	0,4%
BOCAIÚVA DO SUL	36,56%	12,1%	3,8%	63,5%	5,7%	3,1%	2,4%	3,2%	5,2%	0,9%	6,0%	5,4%	4,1%	0,4%
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONTENDA	51,15%	9,5%	5,2%	48,9% ^o		3,7%	0,5%	17,0%	2,1%	1,0%	9,8%	6,8%	4,2%	2,3%
ITAPERUÇU(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MANDIRITUBA	77,16%	8,2%	3,8%	22,8%	18,8%	12,0%	1,5%	10,2%	6,7%	4,1%	14,8%	4,7%	2,1%	2,2%
RIO BRANCO DO SUL	66,42%	7,4%	4,6%	33,6%	14,5%	12,8%	3,0%	6,4%	4,5%	0,8%	13,3%	6,7%	3,1%	1,1%
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ocupación discontinua														
ADRIANÓPOLIS(***)	50,66%	8,4%	5,4%	49,3%	4,2%	5,3%	10,7%	6,3%	1,9%	0,5%	11,6%	6,4%	2,9%	0,9%
AGUDOS DO SUL(****)														
CERRO AZUL(****)	21,94%	3,1%	4,0%	78,0%	1,3%	1,9%	2,0%	2,3%	1,5%	0,5%	3,2%	4,3%	3,9%	1,0%
DOCTOR ULYSSES(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
QUITANDINHA(****)	24,40%	1,3%	2,9%	75,6%	2,8%	2,3%	1,0%	4,6%	3,0%	0,1%	5,4%	3,3%	1,4%	0,6%
TIJUCAS DO SUL(****)	41,64%	3,9%	4,2%	58,4%	7,9%	5,4%	1,5%	4,9%	4,7%	1,0%	8,6%	5,0%	1,9%	0,8%
Total RMC														
Total periferia														
Total UF														

Fuente: Censo Demográfico - IBGE, 1991.

1 - % de la PEA en actividades urbanas

2 - Ocupaciones administrativas

3 - Ocupaciones técnicas

4 - Sector agropecuario

5 - Industria de transformación

6 - Construcción civil

7 - Otras actividades industriales

8 - Comercio de mercaderías

9 - Transporte y comunicaciones

10 - Prestación auxiliares

11 - Prestación de servicios

12 - Servicios sociales

13 - Administración pública

14 - Otros

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar n° 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulisses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual n°11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual n°11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual n°12.125, de 22/04/98.

Tabla 4 - Estadística bancaria por municipio (posición setiembre de 1998)

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	Cantidad de agencias (un.)	% en la RMC	Depósitos totales (R\$ mil)	% en la RMC
CURITIBA	203	82,52	5.777.293,00	94,22
Ocupación contigua				
ALMIRANTE TAMANDARÉ	1	0,41	3.696,00	0,06
ARAUCÁRIA	4	1,63	40.706,00	0,66
CAMPINA GRANDE DO SUL	1	0,41	3.192,00	0,05
CAMPO LARGO	5	2,03	58.475,00	0,95
COLOMBO	5	2,03	39.010,00	0,64
FAZENDA RIO GRANDE(*)	1	0,41	2.914,00	0,05
PINHAI(*)	4	1,63	27.406,00	0,45
PIRAQUARA	1	0,41	3.539,00	0,06
QUATRO BARRAS	1	0,41	5.143,00	0,08
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	13	5,28	140.928,00	2,30
Ocupación continua				
BALSA NOVA	-	-	-	-
BOCAIÚVA DO SUL	2	0,81	11.929,00	0,19
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-	-
CONTENDA	-	-	-	-
ITAPERUÇU(*)	-	-	-	-
MANDIRITUBA	2	0,81	5.052,00	0,08
RIO BRANCO DO SUL	2	0,81	9.060,00	0,15
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-	-	-
Ocupación discontinua				
ADRIANÓPOLIS(***)	-	-	-	-
AGUDOS DO SUL(****)	-	-	-	-
CERRO AZUL(****)	-	-	-	-
DOUTOR ULYSSES(*)	-	-	-	-
LAPA	-	-	-	-
QUITANDINHA(****)	-	-	-	-
TJUCAS DO SUL(****)	1	0,41	3.192,00	0,05
Total RMC	246	100,00	6.131.535,00	100,00
Total periferia	43	17,48	354.242,00	5,78
Total UF	1.748	14,07	17.462.538,00	35,11

Fuente: Banco Central do Brasil. Estatística Bancária por Município.

Municípios integrantes de Região Metropolitana instituída oficialmente, por la ley complementar nº 14 de 08/06/1973.

(*) município criado después de 1991 (Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul, Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba, Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul, Pinhais desmembrado de Piraquara, Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) município criado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) município insertado por la ley estadual nº11.096, de 16/05/95.

(****) município insertado por la ley estadual nº11.027, de 29/12/94.

(*****) município insertado por la ley estadual nº12.125, de 22/04/98.

Tabla 5 - Mayores empresas (entre las 500 mayores de Brasil) - 1998

Región Metropolitana de Curitiba

Empresa	Sede	Sector	Ventas (US\$ millones)	Patrimonio líquido legal (US\$ millones)	Número de empleados
Incepa	Campo Largo	Material de Construcción	175,3	146,1	
Cimento Rio Branco	Rio Branco Sul	Material de Construcción	255,1	725,6	
Furukawa	Curitiba	Electroelectrónica	221,3	99,9	884
Inpacel	Curitiba	Papel y Celulosa	152,1	684,1	687
Mercadorama	Curitiba	Comercio Varejista	460,3		4.021
New Holland	Curitiba	Material de Transporte	400,2		1.807
Spaipa	Curitiba	Bebidas e Cigarrillos	514,2	189,4	4.147
Trombini	Curitiba	Papel y Celulosa	279,5	116,3	3.039
Electrolux	Curitiba	Electroelectrónica	1.100,6	354,5	5.606
Equitel	Curitiba	Electroelectrónica	663,6	174,1	3.247
Total de Empresas		10	4.222,20		

Fuente: Revista Exame

Tabla 6 - Movimiento dei Aeroporto Afonso Pena (acumulado junio 1998)

São José dos Pinhais – Região Metropolitana de Curitiba

Movimiento	Doméstico	% doméstico	Internacional	% internacional	Total
AERONAVE (UN.)	27.522	93,04	2.058	6,96	29.673
PASSAGEIROS (UN.)	929.219	96,92	29.457	3,08	958.773
CARGA AÉREA (UN.)	6.810.005	78,41	1.875.097	21,59	8.685.180

Fuente: DOOP/INFRAERO

Tabla 7 - Región de influencia de las ciudades, tipología de los municipios y posición en el *cluster*

Región Metropolitana de Curitiba			
Municipio	Región de influencia (nivel de centralidad)	Tipología de los municipios	Posición en el <i>cluster</i> (1)
CURITIBA	Máximo	Urbano, gran dimensión	RM
Ocupación contigua			
ALMIRANTE TAMANDARÉ	Muy bajo	Urbano, media dimensión	RM
ARAUCÁRIA	Muy bajo	Urbano, media dimensión	RM
CAMPINA GRANDE DO SUL	Muy bajo	En transición, pequeña dim.	RM
CAMPO LARGO	Medio a débil	Urbano, media dimensión	RM
COLOMBO	Muy bajo	Urbano, media dimensión	RM
FAZENDA RIO GRANDE(*)	Muy bajo	Urbano, pequeña dimensión	RM
PINHAIS(*)	Muy bajo	Urbano, media dimensión	RM
PIRAQUARA	Muy bajo	En transición, media dim.	RM
QUATRO BARRAS	Muy bajo	Urbano, pequeña dimensión	RM
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	Muy bajo	Urbano, media dimensión	RM
Ocupación continua			
BALSA NOVA	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
BOCAIÚVA DO SUL	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-
CONTENDA	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
ITAPERUÇU(*)	Muy bajo	En transición, pequeña dim.	RM
MANDIRITUBA	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
RIO BRANCO DO SUL	Muy bajo	En transición, pequeña dim.	RM
TUNAS DO PARANÁ(*)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
Ocupación discontinua			
ADRIANÓPOLIS(***)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
AGUDOS DO SUL(****)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	A
CERRO AZUL(****)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
DOUTOR ULYSSES(*)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
LAPA	-	-	-
QUITANDINHA(****)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM
TIJUCAS DO SUL(****)	Muy bajo	Rural, pequeña dimensión	RM

Fuente: IBGE/REGIC, 1998; IBGE/Tipologia dos Municípios, 1991 (adaptada 1996 por IPARDES); UNICAMP/NESUR, 1998.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar nº 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul, Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba, Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul, Pinhais desmembrado de Piraquara, Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual nº11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual nº11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual nº12.125, de 22/04/98.

Nota: (1) Clases de tamaño según población total de 1991: A - 1.047 a 16.718; B - 16.767 a 27.504; C - 27.684 a 76.592; D - 76.968 a 390.100, RM - integrantes de Regiones Metropolitanas existentes en 1991.

**Tabla 8 - Jefes de hogar con renta de hasta 2 salarios mínimos y
renta media familiar per cápita - 1991**

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	% jefes renta hasta 2 s.m. - 1991	Renta media familiar <i>per cápita</i> (salarios mínimos) - 1991
CURITIBA	23,66	2,56
Ocupación contigua		
ALMIRANTE TAMANDARÉ	47,43	0,89
ARAUCÁRIA	41,23	1,09
CAMPINA GRANDE DO SUL	44,27	1,02
CAMPO LARGO	45,32	1,10
COLOMBO	42,89	1,03
FAZENDA RIO GRANDE(*)	-	-
PINHAI(*)	-	-
PIRAQUARA	35,68	1,21
QUATRO BARRAS	42,56	1,25
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	37,57	1,32
Ocupación continua	-	-
BALSA NOVA	56,77	0,82
BOCAIÚVA DO SUL	71,12	0,66
CAMPO MAGRO(**)	-	-
CONTENDA	55,63	0,96
ITAPERUÇU(*)	-	-
MANDIRITUBA	51,54	0,91
RIO BRANCO DO SUL	64,1	0,69
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-
Ocupación discontinua		
ADRIANÓPOLIS(***)	67,84	0,62
AGUDOS DO SUL(****)	55,78	
CERRO AZUL(****)	78,47	0,46
DOUTOR ULYSSES(*)	-	-
LAPA	-	-
QUITANDINHA(****)	71,44	0,54
TIJUCAS DO SUL(****)	66,13	0,72
Total RMC	30,27	
Total periferia	44,95	
Total UF		1,29

Fuente: Censo Demográfico - IBGE, 1991.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar n° 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual n°11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual n°11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual n°12.125, de 22/04/98.

Tabla 9 - Años de estudio, niños que no asisten a la escuela y coeficiente de mortalidad infantil - 1991

Región Metropolitana de Curitiba			
Municipio	Años de estudio (pop. de 25 años y más)	% niños fuera de la escuela (pop. de 7 a 14 años)	Coeficiente de mortalidad infantil (muertes de <1 año/mil nacidos vivos)
CURITIBA	6,4	8,9	27,76
Ocupación contigua			
ALMIRANTE TAMANDARÉ	3,6	20,5	43,77
ARAUCÁRIA	4,1	22,6	26,46
CAMPINA GRANDE DO SUL	3,5	22,6	28,83
CAMPO LARGO	4,0	17,4	37,42
COLOMBO	4,0	16,4	37,29
FAZENDA RIO GRANDE(*)	-	-	-
PINHAIS(*)	-	-	-
PIRAQUARA	4,4	13,5	34,18
QUATRO BARRAS	4,0	13,6	52,61
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	4,5	14,1	28,91
Ocupación continua			
BALSA NOVA	3,7	19,5	23,47
BOCAIÚVA DO SUL	2,8	37,4	32,47
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-
CONTENDA	3,9	25,1	40,52
ITAPERUÇU(*)	-	-	-
MANDIRITUBA	3,4	22,7	11,87
RIO BRANCO DO SUL	2,9	31,3	63,52
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-	-
Ocupación discontinua			
ADRIANÓPOLIS(***)	2,7	27,3	44,98
AGUDOS DO SUL(****)			
CERRO AZUL(****)	2,0	58,6	40,87
DOUTOR ULYSSES(*)	-	-	-
LAPA	-	-	-
QUITANDINHA(****)	2,9	34,7	48,25
TIJUCAS DO SUL(****)	3,1	26,0	42,38
Total RMC			
Total periferia			
Total UF	4,8	16,8	35,62

Fuente: Censo Demográfico - IBGE, 1991.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar nº 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulisses desmembrado de Ceno Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual nº11.096, de 16/05/95

(****) municipio insertado por la ley estadual nº11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual nº12.125, de 22/04/98.

Tabla 10 - Hogares precarios y condiciones dei hogar urbano

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	Áreas de favelas - 1997 (1)	Nº de familias estimadas	% domicilios impropios - 1991 (2)	% dom. con 6 habitantes y más - 1991	% domicilios sin canalización interna - 1991
CURITIBA	180	32.346	8,40	12,99	3,59
Ocupación contigua					
ALMIRANTE TAMANDARÉ	88	4.785	5,54	21,75	17,40
ARAUCÁRIA	64	1.552	1,32	19,86	9,66
CAMPINA GRANDE DO SUL	13	584	0,99	20,96	11,06
CAMPO LARGO	53	1.723	1,38	17,55	12,14
COLOMBO	92	6.253	5,06	19,70	13,20
FAZENDA RIO GRANDE(*)	23	1.557	-	-	-
PINHAI(*)	24	2.293	-	-	-
PIRAQUARA	47	4.202	2,04	19,69	7,20
QUATRO BARRAS	0	0	0,25	17,75	16,55
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	69	3.838	1,09	17,58	11,67
Ocupación continua					
BALSA NOVA	0	0	0,32	17,02	18,48
BOCAIUVA DO SUL	7	127	0,13	20,86	6,07
CAMPO MAGRO(*)	9	730	-	-	-
CONTENDA	3	66	0,59	18,26	15,55
ITAPERUÇU(*)	16	572	-	-	-
MANDIRITUBA	3	31	0,59	21,18	26,97
RIO BRANCO DO SUL	13	817	3,82	22,78	21,71
TUNAS DO PARANÁ(*)	2	22	-	-	-
Ocupación discontinua					
ADRIANÓPOLIS(**)	2	93	0,00	17,08	15,59
AGUDOS DO SUL(**)	0	0	0,50	20,10	12,56
CERRO AZUL(**)	3	42	0,11	17,08	14,81
DOUTOR ULYSSES(*)	esparcos	0	-	-	-
LAPA	-	-	-	-	-
QUITANDINHA(**)	0	0	0,32	18,05	24,07
TIJUCAS DO SUL(**)	0	0	0,00	15,90	14,37
Total RMC	711	61.633	6,78	14,80	6,22
Total periferia	531	29.287	2,55	19,42	12,96
Total UF	1.340 (3)	110.126 (3)	3,48	15,87	8,75

Fuente: Censos Demográficos - IBGE, 1980 e 1991, Contagem Populacional - IBGE, 1996, COHAPAR, 1997; COMEC, 1997.

Municipios integrantes de la Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar nº 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba, Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas de Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul), y después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(**) municipios insertados por las leyes estaduais nº11.096/95, nº11.027/94 e nº12.125/98.

Notas: (1) Estimativa para el interior dei Estado, COHAPAR; Levantamiento para la RMC, COMEC.

(2) Considera hogares en aglomerados subnormales e improvisados.

(3) Considera estimativas COHAPAR para el interior y litoral; y levantamiento COMEC e IPPUC para ia RMC.

Tabla 11- Infraestructura urbana - 1991

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	Índice de infraestructura urbana	% domicilios part. perm. con red de agua	% domicilios part. perm. con red de desagüe	% domicilios part. perm. con fosa séptica	% domicilios part. perm. con recolección de basura	% domicilios part. perm. con energía eléctrica
CURITIBA	0,810	97,23%	60,66%	25,77%	97,74%	98,60%
Ocupación contigua						
ALMIRANTE TAMANDARÉ	0,280	87,06%	0,00%	61,97%	55,58%	93,30%
ARAUCÁRIA	0,505	90,68%	11,23%	50,65%	92,74%	97,10%
CAMPINA GRANDE DO SUL	0,395	90,78%	0,00%	52,86%	86,01%	95,60%
CAMPO LARGO	0,507	84,83%	18,59%	53,85%	84,14%	98,00%
COLOMBO	0,326	83,87%	0,00%	49,41%	82,63%	95,20%
FAZENDA RIO GRANDE(*)	-	-	-	-	-	-
PINHAI(*)	-	-	-	-	-	-
PIRAQUARA	0,624	95,42%	11,65%	61,06%	93,02%	96,70%
QUATRO BARRAS	0,431	89,96%	4,37%	51,74%	88,42%	96,70%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	0,487	77,71%	11,70%	55,85%	94,98%	97,60%
Ocupación continua						
BALSA NOVA	0,395	84,28%	0,00%	73,74%	67,59%	94,00%
BOCAIUVA DO SUL	0,019	94,82%	0,00%	2,53%	82,55%	96,00%
CAMPO MAGRO(**)	-	-	-	-	-	-
CONTENDA	0,232	80,64%	0,00%	40,91%	73,96%	95,30%
ITAPERUÇU(*)	-	-	-	-	-	-
MANDIRITUBA	0,029	20,39%	2,18%	14,51%	88,77%	96,60%
RIO BRANCO DO SUL	0,128	93,23%	3,55%	27,72%	47,66%	91,90%
TUNAS DO PARANÁ(*)	-	-	-	-	-	-
Ocupación discontinua						
ADRIANÓPOLIS(***)	0,393	99,26%	0,00%	71,78%	56,93%	96,80%
AGUDOS DO SUL(****)						
CERRO AZUL(****)	0,135	79,14%	0,00%	34,92%	55,35%	88,30%
DOCTOR ULYSSES(*)	-	-	-	-	-	-
LAPA	-	-	-	-	-	-
QUITANDINHA(****)	0,310	68,64%	0,00%	67,16%	76,52%	87,80%
TIJUCAS DO SUL(****)	0,005	98,17%	0,00%	0,92%	59,94%	90,80%
Total RMC	0,674	93,33%	45,69%	33,07%	94,00%	97,68%
Total periferia	0,396	83,34	7,36	51,75	84,41	95,29
Total UF	0,400	93,84	28,28	22,09	87,31	97,15

Fuente: Censo Demográfico - IBGE, 1991.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementar n° 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual n°11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual n°11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual n°12.125, de 22/04/98.

Tabla 12 - Proporción de hogares por consumo de bienes - 1991

Región Metropolitana de Curitiba

Municipio	Índice de consumo de bienes	Teléfono	Automóviles	Radio	Heliadera	TV blanco y blanco	TV color	Freezer	Lavarropas	Aspiradora
CURITIBA		49,74%	41,41%	94,11%	89,34%	40,17%	69,49%	21,13%	51,61%	41,16%
Ocupación contigua										
ALMIRANTE TAMANDARÉ		6,49%	13,59%	87,00%	67,87%	50,89%	28,38%	5,18%	14,55%	7,13%
ARAUCÁRIA		13,02%	24,53%	89,74%	75,67%	50,07%	38,61%	9,97%	22,30%	12,43%
CAMPINA GRANDE DO SUL		7,34%	9,74%	89,10%	71,17%	48,17%	35,34%	5,21%	18,24%	9,70%
CAMPO LARGO		22,84%	33,90%	92,16%	79,51%	48,42%	44,06%	13,53%	29,45%	18,81%
COLOMBO		11,60%	16,88%	90,32%	73,27%	51,58%	32,83%	6,89%	19,08%	10,70%
FAZENDA RIO GRANDE(*)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
PINHAIS(*)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
PIRAQUARA		19,58%	21,85%	89,80%	79,47%	48,37%	45,16%	8,30%	27,16%	15,29%
QUATRO BARRAS		18,79%	19,09%	87,38%	73,46%	49,16%	40,61%	9,39%	25,70%	13,62%
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS		25,75%	26,80%	91,66%	78,11%	49,17%	47,34%	9,72%	30,07%	18,29%
Ocupación continua										
BALSA NOVA		21,88%	26,58%	89,95%	76,01%	54,78%	37,28%	14,10%	18,48%	13,13%
BOCAIÚVA DO SUL		20,48%	26,68%	87,10%	67,89%	34,77%	40,08%	10,87%	13,91%	7,08%
CAMPO MAGRO(**)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONTENDA		21,89%	33,05%	89,18%	74,81%	41,42%	47,42%	25,02%	36,35%	21,89%
ITAPERUÇU(*)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
MANDIRITUBA		4,96%	15,79%	91,83%	72,57%	54,30%	29,91%	6,46%	14,56%	6,37%
RIO BRANCO DO SUL		7,73%	17,62%	82,11%	57,67%	40,53%	22,01%	5,98%	11,44%	3,91%
TUNAS DO PARANÁ(*)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ocupación discontinua										
ADRIANÓPOLIS(***)		21,04%	27,72%	69,06%	54,95%	27,23%	35,89%	8,17%	13,12%	7,18%
AGUDOS DO SUL(****)										
CERRO AZUL(****)		21,51%	19,35%	65,41%	62,92%	30,27%	34,38%	11,57%	16,32%	1,73%
DOUTOR ULYSSES(*)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAPA		-	-	-	-	-	-	-	-	-
QUITANDINHA(****)		21,84%	30,05%	88,01%	70,61%	41,22%	41,38%	13,96%	21,18%	12,48%
TIJUCAS DO SUL(****)		16,82%	23,24%	98,17%	69,11%	38,84%	44,04%	8,87%	38,53%	4,89%
Total RMC		40,35%	35,93%	92,87%	85,21%		60,85%	17,63%	43,61%	
Total periferia		16,31%	21,91%	89,70%	74,65%		38,75%	8,67%	23,12%	
Total UF		29,58%	29,90%	88,98%	80,49%		51,27%	16,00%	36,62%	

Fuente: Censo Demográfico - IBGE, 1991.

Municipios integrantes de Región Metropolitana instituida oficialmente, por la ley complementaria n° 14 de 08/06/1973.

(*) municipio creado después de 1991(Doutor Ulysses desmembrado de Cerro Azul; Fazenda Rio Grande desmembrado de Mandirituba; Itaperuçu desmembrado de Rio Branco do Sul; Pinhais desmembrado de Piraquara; Tunas do Paraná desmembrado de Bocaiúva do Sul).

(**) municipio creado después de 1996 (Campo Magro desmembrado de Almirante Tamandaré).

(***) municipio insertado por la ley estadual n°11.096, de 16/05/95.

(****) municipio insertado por la ley estadual n°11.027, de 29/12/94.

(*****) municipio insertado por la ley estadual n°12.125, de 22/04/98.

Tabla 13 - Índice de Desarrollo Humano Municipal y Componentes, por Municipios -2000

Región Metropolitana de Curitiba - 2000

Municipio	Esperanza de vida al nacer ¹	Tasa de alfabetización de adultos ²	Tasa bruta de frecuencia escolar ³	Renta municipal per cápita ⁴	Índice de esperanza de vida (IDHM-L)	Índice de educación (IDHM-E)	Índice de PIB (IDHM-R)	Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDH-M)
CURITIBA	71,6	96,62	90,44	619,82	0,776	0,946	0,846	0,856
Ocupación contigua								
ALMIRANTE TAMANDARÉ	66,1	89,94	73,51	197,65	0,685	0,845	0,655	0,728
ARAUCÁRIA	73,8	94,22	81,84	242,06	0,813	0,901	0,689	0,801
CAMPINA GRANDE DO SUL	70,7	92,19	72,13	212,54	0,762	0,855	0,667	0,762
CAMPO LARGO	69,2	93,25	77,55	267,31	0,737	0,880	0,706	0,774
COLOMBO	69,3	92,78	75,52	236,16	0,738	0,870	0,685	0,764
FAZENDA RIO GRANDE	70,7	92,79	77,06	194,31	0,762	0,875	0,652	0,763
PINHAIS	74,3	94,16	82,39	292,98	0,822	0,902	0,721	0,815
PIRAQUARA	67,5	91,39	74,84	208,89	0,708	0,859	0,664	0,744
QUATRO BARRAS	67,9	92,85	80,35	294,64	0,714	0,887	0,722	0,774
SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	70,8	94,31	79,31	311,29	0,764	0,893	0,731	0,796
Ocupación continua								
BALSA NOVA	73,8	92,70	75,22	205,89	0,813	0,869	0,662	0,781
BOCAIÚVA DO SUL	67,5	86,56	67,80	185,81	0,708	0,803	0,645	0,719
CAMPO MAGRO	67,5	90,30	70,55	223,67	0,708	0,837	0,676	0,740
CONTENDA	71,1	92,50	70,46	207,60	0,768	0,852	0,663	0,761
ITAPERUÇU	66,0	84,18	57,65	133,47	0,683	0,753	0,590	0,675
MANDIRITUBA	70,9	89,75	71,41	229,36	0,765	0,836	0,680	0,760
RIO BRANCO DO SUL	66,0	83,26	68,89	178,95	0,683	0,785	0,639	0,702
TUNAS DO PARANÁ	71,1	71,91	64,69	136,68	0,768	0,695	0,594	0,686
Ocupación discontinua								
ADRIANÓPOLIS	69,9	74,09	72,23	115,59	0,748	0,735	0,566	0,683
AGUDOS DO SUL	67,2	87,12	71,47	153,99	0,704	0,819	0,614	0,712
CERRO AZUL	70,2	75,52	65,26	123,80	0,753	0,721	0,577	0,684
DOUTOR ULYSSES	63,6	75,80	64,84	86,00	0,644	0,721	0,516	0,627
LAPA	68,0	91,43	76,01	234,01	0,716	0,863	0,683	0,754
QUITANDINHA	66,7	88,46	70,54	164,41	0,695	0,825	0,624	0,715
TIJUCAS DO SUL	66,9	86,68	72,16	170,91	0,699	0,818	0,631	0,716

Fuentes: PNUI/PEAF/JFP; IPARDES - Tabulações Especiais

¹Anos de vida.

²Población alfabetizada de 15 años y más/total de esa franja etaria · 100.

³Población que asiste a la escuela (enseñanza fundamental, media, superior y especialización)/población en la franja entre 7 y 22 años · 100.

⁴Todo tipo de renta obtenida por los moradores/total de moradores, expresada en reales, por la cotización del 1 de agosto de 2000.

Tabla 14 - Población del AMGR

Ciudad	1980(*)	1991(**)	2001(***)	Tasa Crecimiento Poblacional (1991-2001)(****)
Rosario	797.340	908.875	907.884	-0,11%
San Lorenzo	34.531	41.160	43.514	5,72%
Pto. Gral. San Martín	7.412	9.383	10.844	15,57%
Capitán Bermúdez	23.114	26.078	27.130	4,03%
Villa Gdor. Gálvez	50.589	63.078	74.760	18,52%
Perez	16.741	20.715	24.373	17,66%
Fray Luis Beltrán	9.100	11.985	14.391	20,08%
Granadero Baigorria	15.724	22.097	32.364	46,46%
Funes	6.963	8.952	10.516	17,47%
Roldán	7.901	9.382	11.470	22,26%
Totales AMGR	961.514	1.121.705	1.231.534	9,79%

Fuentes:

(*) Censo Nacional 1980 - Instituto Provincial de Estadística y Censos (I.P.E.C.)

(**) Censo Nacional 1991 - Instituto Provincial de Estadística y Censos (I.P.E.C.)

(***) Censo Nacional 2001 (resultados provisionales) - Instituto Provincial de Estadística y Censos (I.P.E.C.)

(****) Elaboración propia en base a datos de esta tabla.

ANEXO ENTREVISTAS

Entrevistada: **Zulma Schussel**

Cargos en la COMEC:

- **Coordinadora de Planeamiento.**
- **Directora Técnica durante 1999-2001**
- **Coordinadora dei PDI durante 2002.**

Tiempo total trabajado en la institución: 27 años

Formación Académica:

- **Arquitecta y Urbanista.**
- **DA en la Universidad de Sourbonne - Paris.**
- **Realizando Doctorado en Medio Ambiente y Desarrollo - UFPR.**

Preguntas:

- 1) **Quién financia las inversiones necesarias en el ámbito metropolitano?**
- 2) **Cuáles lideranzas metropolitanas participan?**
- 3) **Elaboración dei plan de desarrollo integrado (PDI)**
 - 3.1 **Cómo fueron conformados los comités?**
 - 3.2 **Cómo fueron escogidos los mismos?**
 - 3.3 **Cómo fueron incorporadas las decisiones de los comités en el PDI.?**
 - 3.4 **Qué participación tuvieron los municipios de la RMC en la elaboración dei documento de discusión?**
 - 3.5 **Su participación fue solo a través dei Consejo Consultivo?**
 - 3.6 **Cuáles son las Secretarias y Órganos estatales que participaron en la elaboración dei mismo?**
 - 3.7 **Existieron conflictos de tipo intergubernamental, intersectorial, interinstitucional y territorial?**
 - 3.8 **Cuáles son los instrumentos utilizados para resolver estos conflictos?**
 - 3.9 **Cuáles son los instrumentos legales previstos para resolver estos conflictos?**
- 4) **Sobre la implementación dei PDI:**
 - 4.1 **Quién realiza las acciones que se detallan en el PDI, necesarias para cumplir con los puntos críticos dei mismo?**
 - 4.2 **Qué participación tienen los municipios de la región?**

4.3 Cuáles son las Secretarías estatales que participan?

4.4 Cuáles puntos trabajan la COMEC y los Municipios de manera compartida?

- Intergubernamental (Gobierno Federal, Estatal y Local)?
- Intersectorial (entre los diversos temas críticos del PDI)?
- Interinstitucional (instituciones públicas privadas y/o comunitarias)?
- Territorial (por distribución de recursos, costos o beneficios de desarrollo metropolitano)?

4.5 Cuáles son los instrumentos utilizados para resolver estos conflictos?

4.6 Cuáles son los instrumentos legales previstos para resolver estos conflictos?

5) Sobre el control:

5.1 Cuáles son los instrumentos legales para evaluar la gestión de las Entidades Municipales y de las Secretarías Estatales en la implementación de las acciones del PDI?

5.2 Cuáles son las gestiones más problemáticas en esta etapa?

5.3 Cuáles son los instrumentos utilizados para superarlos?

Preguntas generales:

- En que aspectos el cuadro institucional vigente de la COMEC, favorece o perjudica el desarrollo de una gestión metropolitana?
- Cuáles son los proyectos que desafían el cuadro institucional y el “status quo” de los liderazgos partidarios, empresariales, y comunitarios, exigiendo nuevas asociaciones para alcanzar los resultados esperados.

Entrevistado: **Valer Fanini**

Cargos en la COMEC:

- **Coordinador de Estudios y Proyectos.**
- **Gerente del Programa de Inversiones en Infraestructura y Transporte Público**
- **Coordinador del Dpto. de Proyectos, Red Vial y Logística y del Programa de Integración de Transporte de la RMC -en la actualidad-.**

Tiempo total trabajado en la institución **25 años**

Formación Académica:

- **Ingeniero Civil –UFPR.**
- **Posgraduado en Administración Pública – Fundação Getúlio Vargas.**
- **Realizando Maestrado en Economía – UFPR.**

Preguntas:

1. **Cuales son los recursos presupuestarios con los que se financian los gastos corrientes y proyectos metropolitanos realizados por la COMEC?**
2. **Existe un presupuesto que reciba de los diferentes niveles de gobierno?**
3. **Cuál es el aporte financiero que realizan los municipios de la RMC?**
4. **Cuáles propuestas de financiamiento de la actividad metropolitana se están teniendo en cuenta?**

ANEXO MENSAJES DE LA ASAMBLEA

Lo que sigue a continuación son los mensajes que el gobernador hace anualmente a la Asamblea Legislativa, donde relata las principales acciones que la COMEC realiza en cada ejercicio anual²⁷

Mensaje de 1980:

- Relevamiento identificando flora y fauna nativas, objetivando la preservación ecológica de manantiales y bacías hidrográficas;
- Proyección y ejecución de de reflorestamiento de las franjas de dominio de las rodovias de la RMC;
- Proyección y ejecución de la revitalización de los centros urbanos de Piraquara, Contenda y Balsa Nova;
- Proyección y ejecución de paisajismo de via urbana en Almirante Tamandaré;
- Proyección y ejecución de la implantación de plazas en Piraquara, Contenda, Campina Grande do Sul y Mandirituba;
- Implantación de unidades deportivas en Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Balsa Nova e contenda;
- Proyección y ejecución de pavimentación de vias urbanas en todos los municipios de la RMC, para mejoría dei sistema de transportes;
- Expansión de los sistemas de abastecimiento de agua de Campina Grande do Sul, Colombo, Araucária y Rio Branco do Sul;
- Proyecto de modernización administrativa en Piraquara y Cuatro Barras;
- Expansión de los servicios telefónicos en Campina Grande do Sul y Quatro Barras;
- Planos Directores en Campina Grande do Sul, Mandirituba, Rio Branco do Sul y Quatro Barras.

Mensaje de 1981:

- Inicio de la elaboración dei Plano Director Metropolitano de Exploración Mineral;
- Estudio de los recursos naturales y recomendaciones de uso de el suelo en áreas de llanura de la RMC;

²⁷ COMEC. Revista Metr  poles n   1, pag, 30-35. 1999

- Diagnósticos referenciales de medidas alternativas para la recuperación sanitaria de las aguas del río Iguaçu;
- Expropiación de lotes en el Jardim Paraíso (Piraquara);
- Re - asentamiento de la población por el proyecto de desactivación del Sector Especial de Control (Piraquara);
- Ejecución del Programa Metropolitano de Reservorios de Emergencia.

Mensaje de 1982:

- Elaboración del plano de ocupación de la línea Campo Largo / Araucária;
- Proyectos y obras de saneamiento básico en los municipios de Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Colombo, Contenda, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul y São José dos Pinhais;
- Mejoras en el sistema vial de los 13 municipios; implantación de terminales urbanas en Araucária, Campo Largo, Piraquara y São José dos Pinhais; instalación de refugios para los pasajeros y equipamiento en los 13 municipios; ejecución de mejoras en los sistemas de señalización de los 13 municipios; estudios de viabilidad y anteproyectos de ingeniería del Anillo de Contorno Norte; participación junto a la municipalidad de Curitiba, en la ejecución de los proyectos de los Corredores Estructurales Conectora 5, Av. Churchill y Linha Leste, duplicación de la Av. Vitor do Amaral;
- Instalación del Museo do Mate;
- Proyectos de ingeniería para la implantación del Programa de Pavimentación de Bajo Costo para Población de Baja Renta - PROPAV;
- Participación junto con el BADEP, en el proyecto de expansión y renovación de la flota de ómnibus en Curitiba y municipios de la RMC;

Mensaje de 1983:

- Re-evaluación del Plano de Desenvolvimento Integrado de la RMC, dando cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto Federal nº 85.916, de 15/04/81;
- Ejecución de cuatro represas dentro del Programa Reservorios de Emergencia;
- Entrenamiento de personal de las municipalidades en aspectos diversos de la

organización municipal;

- Impresión final y distribución dei Mapa Geopolítico de la RMC;
- Control dei desmonte y parcelamiento dei uso dei suelo en la RMC, a través de la emisión de pareceres, anuencias previas y cancelamientos de catastro junto al INCRA;
- Elaboración dei estudio de delimitación dei área dei Parque Regional do Purunã;
- Implantación de los programas de merienda escolar y transporte de estudiantes en los municipios de Campina Grande do Sul y Mandirituba;
- Continuación de los Programas iniciados en el año anterior, en el área de transportes urbanas;
- Definición de las franja de drenaje y preservación de los fondos de valle de los córregos de la RMC.

Mensaje de 1984:

- Elaboración dei término de referencia para los Planos de Desenvolvimento Municipales;
- Elaboración dei Plano de Obras de Combate a Inundaciones en la RMC; proyectos de galerías de aguas pluviales en los municipios de São José dos Pinhais, Colombo, Balsa Nova, Contenda, Araucaria y Almirante Tamandaré;
- Estudios de control ambiental apuntando a la caracterización de matas de la RMC, definición de microbacías hidrográficas, archivo de datos ambientales y programa de preservación dei Rio Iguaçu;
- Estudio de la racionalización dei sistema de transportes colectivo por ómnibus; definición de infraestructura y equipamiento para el sistema de transporte colectivo; estudio y proyectos para la BR - 476; expropiaciones para el Contorno Norte y estudios y proyectos para el sistema vial municipal.
- Elaboración dei programa de centros de dinamización rural;
- Proyecto piloto de piscicultura;
- Asistencia técnica a los municipios de la RMC;
- Ejecución dei programa de apoyo a los pequeños productores de paralelepípedo.

Mensaje de 1985:

- Estudio de la caracterización de las áreas conurbanas de la RMC;
- Diagnóstico sobre la polución ambiental;
- Planos de estructuración urbana de Bocaiúva do Sul y Campo Largo;
- Planos de Desenvolvimento Municipal de São José dos Pinhais y Campo Largo.

Mensaje de 1986:

- Estudio para un programa de inversiones en la RMC.

Mensaje de 1987:

- Elaboración dei PI - RMC - Programa de Investimentos en la RMC, con acciones previstas para atender a las áreas de abastecimiento alimenticio, promoción económica, vivienda popular, saneamiento, transportes, servicios de salud, educación, seguridad y gestión metropolitana.

Mensaje de 1989:

- Elaboración dei PI - RMC;
- Implantación dei BIRD IV, en obras de infraestructura, estudios, proyectos, investigaciones y equipamiento para reestructurar el sistema integrado vial y de transportes público de la RMC.

Mensaje de 1990:

- Elaboración dei PMDI - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado;
- Elaboración, con conjunto con la SUREHMA, SANEPAR, EMATER, DNOS y coordinado por la COMEC, dei Plano de las Aguas;
- Elaboración dei Plano Director de la Bacia do Passaúna.

Mensaje de 1992:

- Elaboración y ejecución dei PROSAM - Programa de Saneamento Ambiental;
- Elaboración dei PI - RMC II;
- Programa de Drenaje y Control de las crecidas en la RMC;

- Auxilio a las prefecturas para participar en el PEDU - Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano; Programa de Saneamiento Rural - en conjunto con la SANEPAR;
- Integración dei transporte en la RMC.

Mensaje de 1993:

- Elaboración y ejecución dei PROSAM - Programa de Saneamiento Ambiental;
- Elaboración dei PEHAB - Programa Estadual de Habilitación de la Región Metropolitana de Curitiba;
- Elaboración dei Plano de Transportes Colectivo Metropolitano;
- Estudios para la viabilización de la implantación de los Centro Integrados de Apoyo a Niños y Adolescentes;
- CIACS.

Mensaje de 1994:

- Elaboración y ejecución dei PROSAM - Programa de Saneamiento Ambiental;
- Implantación dei Programa de Transporte Colectivo;
- Desarrollo dei Programa de Estructuración Vial Regional;
- Elaboración dei PEHAB.

A partir de 1995, los mensajes dei Gobernador a la Asamblea presentaron la siguiente secuencia de proyectos, muchos de los cuales se encuentran en la fase de implementación actualmente.

- **Programa de Saneamiento Ambiental para la Región Metropolitana de Curitiba - PROSAM**
- Ocupación de y uso conservacionista dei suelo rural (PMA - 02)
- Infraestructura Urbana y Reordenamiento Territorial en Área de Manantiales (PMA - 03)

- Recuperação dei Basural de Lamenha Pequena (PMA - 04)
- Prevenção de Accidentes Rodoviarios con Cargas Peligrosas (PMA - 05)
- Parque Ambiental de Passaúna (PMA - 08)
- Parque y Control de Crecidas dei Alto Iguaçu (PRA - 01)
- Resíduos Sólidos Urbanos (PRA - 04)
- Plano Director de Ordenamiento Territorial en Áreas de Manantiales (PEB - 06)
-
- **Preservación y Recuperación de Áreas Verdes**
- Estudios para la implantación de Parques en la RMC.
- Plano de Uso y Ocupación dei Suelo en el Área Abarcada por el Aquífero Karst.
- Relatorio dei Cuadro Ambiental de la RMC.
-
- **Proyecto Alto Ribeira**
- **Estructuración Urbana y Fomento dei Desarrollo Económico de la RMC**
- Control de la ocupación territorial.
- Relevamiento de áreas ocupadas en la RMC.
- Propuesta de alteración dei zoneamiento dei uso dei suelo dei municipio de Piraquara.
- Propuesta de legislación dei zoneamiento dei uso dei suelo dei municipio de Rio Branco do Sul.
- Propuesta de alteración dei zoneamiento dei uso dei suelo dei municipio de Mandirituba.
- Propuesta de legislación dei zoneamiento dei uso dei suelo dei distrito de São Luis do Purunã en el município de Balsa Nova.
- Propuesta de legislación dei zoneamiento dei uso dei suelo dei municipio de Campo Magro.
- Propuesta de alteración dei zoneamiento dei uso dei suelo dei municipio de Pinhais.
- Comportamiento de las finanzas municipales en la RMC - 1992 - 1995.
- Turismo como actividad económica.

- Implementación del desarrollo industrial de la RMC.

-

- **Sistema Integrado de Gestión y Protección de los Manantiales de la RMC - Ley Estadual nº 12.248/98**

Tiene por objetivo principal, asegurar las condiciones esenciales para la recuperación y preservación de los manantiales para el abastecimiento público, integrando las acciones de varios órganos y esferas del poder público estadual, municipal y agentes privados, además de propiciar la instalación de instrumentos de gestión de recursos hídricos, señalados por la Ley Federal nº 9.433/97, en el ámbito de los manantiales de la RMC.

- **Acompañamiento del Zoneamiento Ecológico - Económico de las APAs de los Ríos Irai, Piraquara y Pequeno, en fase de elaboración por el Consorcio Cobrape/ Sogreah, contratado por la UGP PROSAM/SEPL**

La elaboración del zoneamiento ecológico - económico de las APAs estaduais apunta a establecer, según la resolución del CONAMA 10/88 y la Ley Estadual nº12.248/98, los parámetros de uso y ocupación del suelo en la bacia contribuyente de los reservorios para el abastecimiento público, respetando las necesidades de preservación del medio biótico, de forma de garantizar la manutención de la buena calidad del agua de las mismas.

- **Ejecución del mapeado geológico geotécnico de la RMC - Etapa**

Convenio con la Mineropar para el mapeado geológico geotécnico de las áreas en proceso de urbanización de la RMC.

- **Plano de Estructuración Vial**

Propuesta en conjunto con el DER, IPPUCy DNER, para la implementación de una clasificación y tipología del sistema vial regional, con vistas a la adecuación del zoneamiento del uso del suelo y de las obras en su entorno.

- **Proyectos Regionales Varios**

Participación junto con el DER y el DNER en la definición de directrices para

proyectos viales regionales.

- **Transportes Públicos**

Desarrollar e implementar políticas y acciones de infraestructuración del transporte y sistema vial metropolitano, apuntando hacia el perfeccionamiento de estos y la integración dentro de la RMC.

- **Obras Viales**

Construcción de estructuras viales con el objetivo de viabilizar o acelerar accesos a los distintos distritos industriales instalados en la RMC.

- **Estructuración Urbana**

Planear y promover, en conjunto con las municipalidades, la estructuración de las áreas urbanas de los municipios que componen la RMC, así como desarrollar instrumentos legales que permitan perfeccionar la gestión de las cuestiones relativas al parcelamiento del suelo.

- **Desarrollo Socio - Económico**

Elaborar e implantar políticas habitacionales a través de la generación de lotes para viviendas, programas de regulación fundiaria y ocupación de vacíos urbanos en los municipios de la RMC.

- **Estudios Socio - Económicos**

Realizar estudios sobre la realidad socioeconómica de los municipios integrantes de la RMC, sistematizando un conjunto de indicadores que permitan planear políticas de desarrollo y acciones prioritarias, así como construir bancos de datos y bases digitales que permitan agilizar el análisis de la evolución del universo regional.

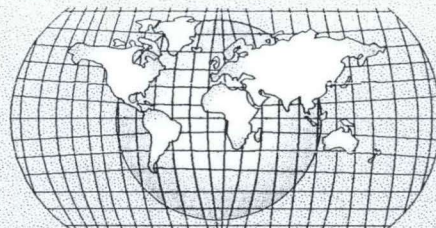
ANEXO MAPAS

REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

GOVERNO DO
PARANÁ



Norte



BRASIL

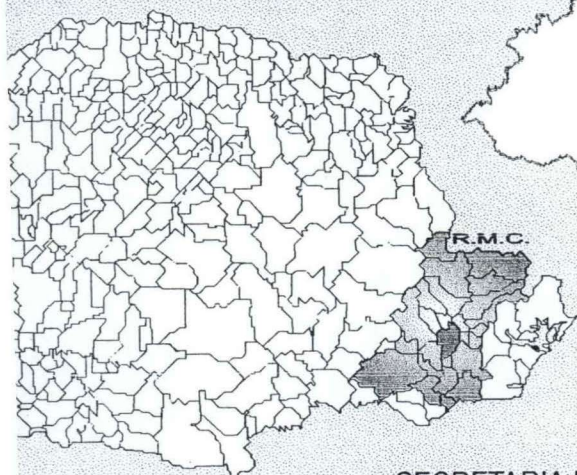
49°16'15"

25°25'50"

PARANÁ

REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

ESTADO DO PARANÁ



R.M.C.

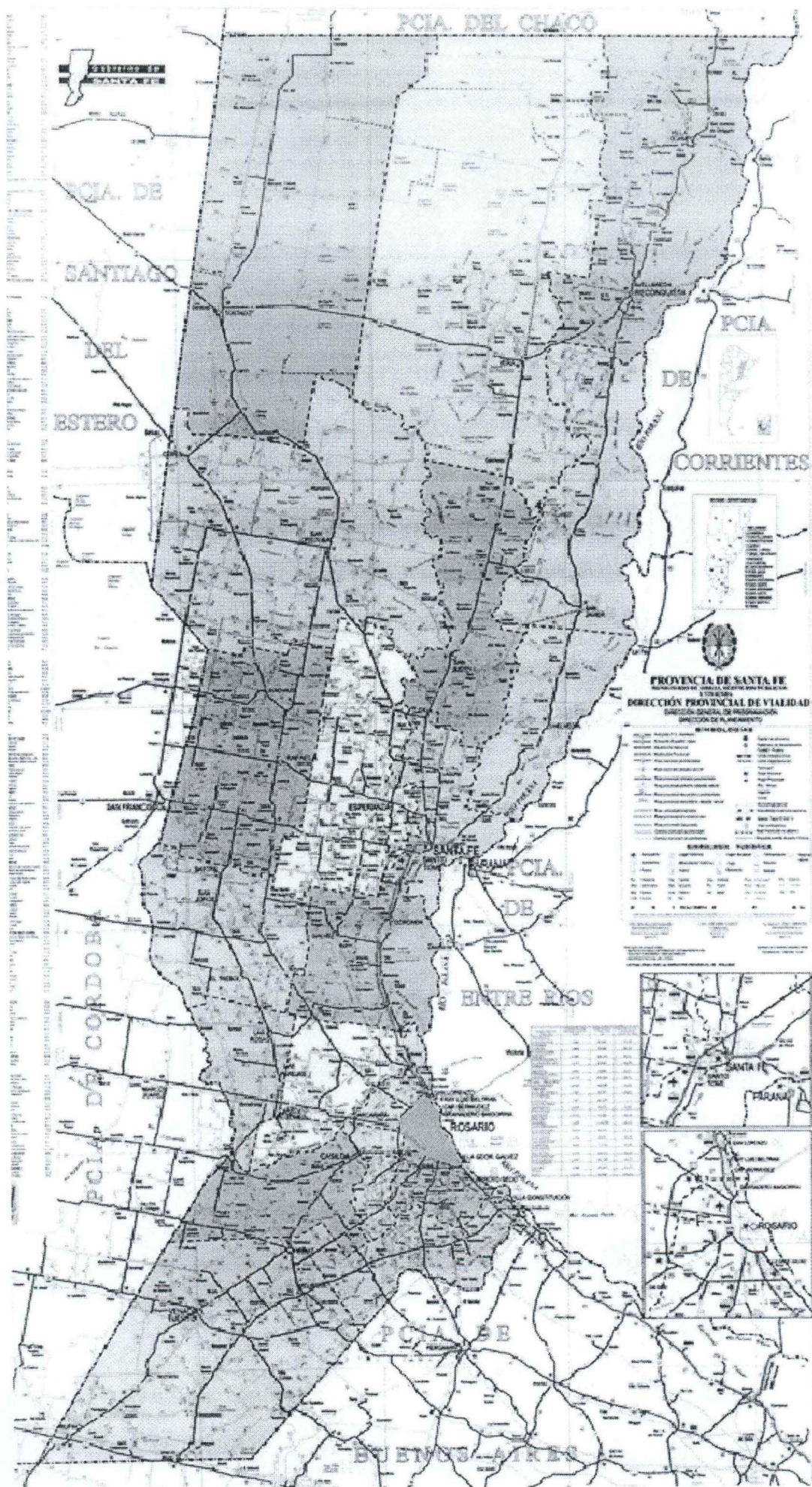


ESTADO DE SANTA CATARINA

SEDE MUNICIPAL

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL
COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

POSICÃO GEOGRÁFICA E SEDES MUNICIPAIS



Bibliografia

Libros:

- ALBURQUERQUE FRANCISCO. ***Desarrollo Económico Local y distribución dei progreso técnico (Una respuesta a las exigencias dei ajuste estructural)*** Cuadernos dei ILPES N 43. Naciones Unidas. Santiago de Chile. (S/F)
- AZEVEDO SERGIO y RENNÓ DOS MARES GUIA .V. ***Governança metropolitana e reforma do Estado: O caso de Belo Horizonte.*** Fundação João Pinheiro-Banco Mundial. Belo Horizonte, 2000.
- BANCO MUNDIAL. ***Governance and Development.*** Washington, D.C, 1992.
- COMEC. ***Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Curitiba. Sínteses das Propostas.*** Curitiba-Pr, 2001.
- FERNANDES, MARLENE y FERNANDES ALMIR (colaborador). ***Governança metropolitana: Conflitos e Liderança.*** Nações Unidas, Ecuador, 1995
- FIRKOWSKI, OLGA LÚCIA CASTREGHINI DE FREITAS. ***Curitiba: de cidade à metrópole. Transformações sócio-espaciais e desafios metropolitanos.*** In: Resumos da 54ª Reunião Anual da SBPC. Goiânia, 2002.
- IPARDES. ***Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Anotações sobre o desempenho do Paraná.*** Paraná, 2000.
- IPEA. ***Caracterização das Regiões Metropolitanas Institucionalizadas:***
IPEA/DEPRU/CGEPUR; Campinas: UNICAMP/NESUR. v. 4, versão preliminar, 1999.
- IPEA. ***Caracterização e Tendência da rede Urbana do Brasil. Redes Urbanas Regionais: Sul.*** Brasília, 2000.
- JAIRALA MIGUEL LEANDRO. ***Infraestructura, concentración espacial de la actividad industrial y desarrollo local.*** Tesina de grado, UNR, 2001.
- LEMOS, MAURÍCIO BORGES Y CROCCO, MARCO. ***Competitividade e dinâmica comparativa das regiões metropolitanas brasileiras.*** Belo

Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000. 22p. (Texto para discussão; 146)

- MOURA ROSA. ***La internalización de la Región Metropolitana de Curitiba y los Derechos Humanos***. Oficina dei alto comisionado para los derechos humanos de las Naciones Unidas-Proyecto globalización y derechos humanos en las regiones metropolitanas dei Mercosur, 2003.
- ***PLAN ESTRATÉGICO ROSARIO: Diagnóstico y formulación***. Rosario,1998.
- RAPOSO ISABEL MARIA. ***El papel de las regiones en las nuevas dinámicas dei territorio. Articulaciones y modos de gestión para el caso de Rosario metropolitana***. Rosario, Noviembre de 1999
- ROBERT K. YIN. ***Estudo de casos: Planejamento e Métodos***. 2da. Ed. Bookman, Porto Alegre, 2001
- SCIARA, A. y OTROS. ***Las grandes obras de infraestructura en la Región de Rosario, como posible eje de la transformación productiva***. Sextas Jornadas de Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Rosario, Noviembre 2001
- SHACS, IGNACY. ***Estratégias de transição para o século XXI- Desenvolvimento e Meio Ambiente***. Studio Nobel. Revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999.
- VENTURA, FERNANDO. ***Análisis de las ventajas comparativas y competitivas dei Gran Rosario***. Tesina de grado, UNR, 2001.
- WILHEIM, JORGE. ***Urbanismo e subdesenvolvimento***. Editora Saga, Rio de janeiro, 1969. Revista Metrôpoles nº 1. COMEC. 1999.

Legislaciones:

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
- CONSTITUÇÃO DO ESTADO DE PARANÁ
- LEI ORGÂNICA DO MUNICIPIO DE CURITIBA, 2000

Revistas:

- FANINI, VALTER. "A Instituição de gestão da Região Metropolitana de Curitiba" Revista Metrôpoles, nº 3, COMEC, 2001
- FANINI, VALTER. "Institucionalização da Região Metropolitana de Curitiba. Proposição para um Novo Modelo". 1998. Revista Metrôpoles, nº 1 COMEC, 1999.
- LOMAR, PAULO JOSE VILLELA. "Aspectos institucionais da gestão publica nas regiões metropolitanas brasileiras". Revista Metrôpoles, Curitiba, nº 3. COMEC. 2001.
- NEGREIROS ROVENA. "Gestão Metropolitana: um desafio que se renova" Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, nº 100, 2001.
- ROLNIK RAQUEL Y SOMEKH NADIA. "Governar as Metrôpoles" Dilemas de recentralização. São Paulo em perspectiva, vol. 14
- SCHUSSEL, ZULMA . "A Administração do Espaço Regional" 1988. Revista Metrôpoles, nº 1, COMEC, 1999.