

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES
Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cuyo, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

El caso de la autonomía “tutelada” del Distrito Federal en Brasil

Benny Schvarsberg¹ y Maribel Aliaga Fuentes²

Resumen

Las ciudades capitales de los sistemas federales han creado históricamente regímenes de gobierno local especiales puesto que, a diferencia de los gobiernos intermedios de los estados o provincias, tienen un conjunto de características y competencias políticas, económicas y territoriales particulares y cumplen funciones específicas. En lo fundamental, las ciudades capitales son la sede de los poderes federales, sus ejecutivos locales en los países de América Latina han sido designados durante casi todo el siglo XX por el presidente de la Nación, y forman parte de importantes zonas metropolitanas. Por ello los principales ejes de análisis de este trabajo son: el estatus de la capital en el sistema político federal, el proceso de elaboración y los alcances de la Constitución de la Ciudad de México y el diseño de la participación ciudadana contenido en la misma.

Palabras clave

Capitales Latinoamericanas, Autonomía, Distrito Federal, Brasilia, Brasil.

1 Arquitecto y urbanista, doctor en Sociología Urbana, Profesor Titular de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Brasilia. Correo electrónico: benny@unb.br.

2 Arquitecta y urbanista, doctora en Arquitectura y Urbanismo, Profesora Adjunta de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Brasilia, correo electrónico: arqmarialiaga@gmail.com.

Introducción

La campaña política para la elección del Presidente de la República Federativa de Brasil en 1955 tuvo como vencedor al entonces gobernador del Estado de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek de Oliveira (J.K), quien llegó al cargo defendiendo públicamente el compromiso programático de trasladar la capital del país a una nueva ciudad, que se construiría en el centro geográfico del territorio³. Una vez presidente, llevó a cabo su promesa de campaña, tomando varias iniciativas; incluyendo un concurso con un jurado internacional para la definición del proyecto urbano de la nueva capital.⁴

De esta manera empezó el proceso de traslado de la capital brasileña, de la ciudad de Río de Janeiro a una nueva ciudad. El proyecto urbano ganador, resultado del concurso de 1957, fue el de Lucio Costa, arquitecto brasileño nacido en Toulon/Francia. Su proyecto fue inspirado en los principios del llamado urbanismo modernista y en la Carta de Atenas.⁵

Para constituir el territorio de la nueva ciudad, se expropiaron tierras, en ese momento de destinación rural, de tres municipios diferentes del Estado de Goiás: los municipios de Planaltina, Formosa y Luziania (Fig.1). Las que fueron oficialmente expropiadas por el Gobierno del Estado de Goiás con pagamentos efectuados a sus propietarios. Sobre los que sopesan largas disputas legales cuestionando los límites de su demarcación física y su valor financiero. A lo largo de seis décadas, fueron, y siguen siendo hoy, problemas permanentes de naturaleza legal sobre las tierras que constituyeron la capital brasileña.

3 Schvarsberg (2010) describe la secuencia de misiones llevadas a cabo por iniciativas gubernamentales que demarcan el territorio destinado a la futura capital.

4 Tavares (2014) describe y analiza los proyectos que se presentaron al concurso, la composición del jurado y sus decisiones.

5 La arquitectura y el urbanismo modernistas tienen sus principios fundamentales descritos en la Carta de Atenas, un documento de compromiso, de 1933, escrito y firmado por grandes arquitectos y urbanistas internacionales de principios del siglo XX, entre los que se encuentran destaca Le Corbusier. La Carta fue redactada como conclusión del Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos que tuvo lugar en Atenas, Grecia, en octubre de 1931.

Figura 1. Territorio del Distrito Federal criado por la extracción de partes de tres municipios



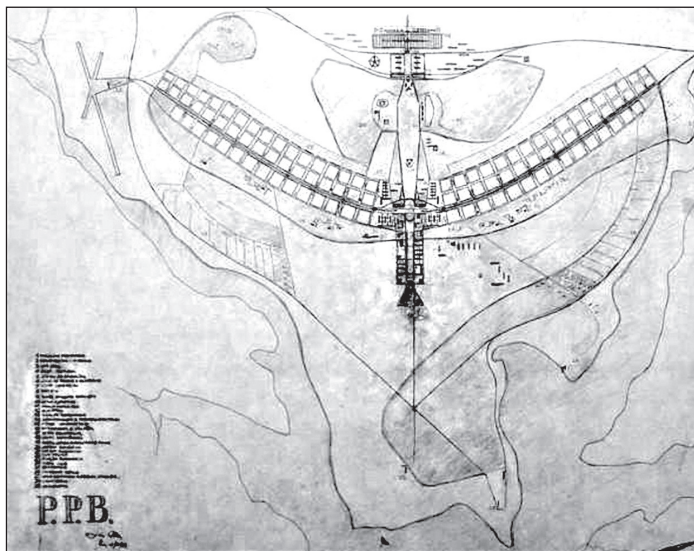
Fuente: Arquivo Público do Distrito Federal.

Guiada por el diseño original del proyecto urbano ganador del concurso, la construcción de la ciudad se inició en 1958 (Fig.2), con muchas adaptaciones físicas, desde su implementación y a lo largo del tiempo, para acomodarse a la topografía. Tuvo un período acelerado de obras iniciales de infraestructuras, equipos y servicios urbanos, así como edificios institucionales y residenciales, que duró 2 (dos) años. La ciudad fue inaugurada oficialmente el 1º de abril de 1960.

Desde el punto de vista del conjunto del proyecto urbano seleccionado todavía estaba incompleta. Al mismo tiempo en que se trasladaba la sede de los poderes ejecutivo, legislativo, judicial, y representaciones diplomáticas extranjeras, Brasilia se configuraba con la designación de nueva capital brasileña, integrando el territorio del Distrito Federal (DF); una nueva unidad administrativa de la federación desde entonces.

El Distrito Federal se constituyó, desde su inauguración hasta 1988, como una unidad federativa política y administrativamente subordinada al gobierno central, que tuvo inicialmente un alcalde y, más tarde, a un gobernador, ambos elegidos y nombrados directamente por el Presidente de la República. Sólo con la Constitución Federal de 1988 (Asamblea

Figura 2. Proyecto Urbanístico del arquitecto Lucio Costa, ganador del concurso realizado en 1957



Fuente: Archivo Público do Distrito Federal.

Nacional Constituyente, 1988) se aprueba la autonomía política del DF, y el poder ejecutivo pasa a estar compuesto por un gobernador y vicegobernador. También con poder legislativo, una cámara de diputados distritales elegidos por voto directo de la población local. Sin embargo, el poder judicial siguió vinculado a la Unión.

Aportes críticos históricos a la noción de autonomía

El período del régimen militar, que duró en Brasil de 1964 a 1985, está marcado por una estructura política administrativa definida en los estudios de política urbana (Schmidt & Farret, 1986) como “tecnocrático y de fuerte centralización autoritaria”. Los programas y acciones que aplicaban recursos, principalmente, del presupuesto general de la unión en los estados y municipios, tenían un estándar de decisiones de ubicación en el

territorio, del tipo *top down* desde el Gobierno Central. Como resultado de los amplios procesos políticos de impugnación, y los crecientes movimientos sociales que exigieron la descentralización y democratización de las políticas públicas, especialmente las políticas de vivienda, transporte e infraestructura urbana, el régimen militar entra en colapso y tiene su transición bosquejada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988, con la tarea de elaborar una nueva Constitución Federal Brasileña, de acuerdo con el momento político después del régimen militar.

En medio de este proceso, con un fuerte sesgo descentralizador, en contraposición al centralismo del período anterior, la autonomía política del Distrito Federal es conquistada en la Asamblea Nacional Constituyente de 1988. Resultado en gran medida de la movilización de varios sectores sociales, en la transición del régimen militar autoritario-centralista a la redemocratización civil. Así, la noción de autonomía lleva, en este proceso, un carácter desconcentrado y descentralizado del poder, de la administración y gestión de la ciudad.

A pesar de la conquista celebrada por la población local, con la apertura de un nuevo contexto favorable al desarrollo autónomo, y a pesar de la elección directa de los poderes ejecutivos y legislativos, el Distrito Federal no logró constituir un poder judicial autónomo; siguió siendo ejercido por el Tribunal de Justicia del Distrito Federal y Territorios, organizado y mantenido por la Unión. Poco después, numerosas decisiones y acciones, del Ejecutivo y el Legislativo, locales tuvieron su viabilidad cuestionada y subordinada al fallo de la Justicia Federal, que constituyó un factor de tensión permanente, y fue objeto de disputa política y legal de los recursos financieros entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno de la Unión⁶.

Es importante considerar que estos recursos son de importancia fundamental para implementar políticas públicas que reviertan el nivel de profunda desigualdad entre la calidad privilegiada de la infraestructura urbana

6 Recientemente, en 2019, hubo una disputa legal sobre la asignación de impuestos derivados de los salarios de los empleados de seguridad pública. La Unión ha reclamado tales recursos alegando que los salarios de esos funcionarios son recursos asignados por ella con cargo al presupuesto federal. El Gobierno del Distrito Federal afirmó que se trata de trabajadores locales, por lo que la recaudación debe asignarse al efectivo del DF para volver a las inversiones públicas de beneficio local y no a otras localidades de la Federación. La Justicia decidió a favor del Gobierno del Distrito Federal.

en las zonas centrales (Plan Piloto de Brasilia), donde vive menos del 10% de la población del DF, y las otras ciudades satélites, donde vive más del 90% de la población.

Para entender esta saga autonomista, vale la pena señalar que, en la experiencia constitucional brasileña, la noción de autonomía se incorporó a lo largo de sus Constituciones. Como hay muchos conceptos de autonomía, cabe destacar la síntesis propuesta por Souza (2001: 110):

El desarrollo socio-espacial es el cambio en las relaciones sociales y el espacio producido por ellos y que los condiciona simultáneamente. Es la superación de los obstáculos, hacia una mayor justicia social y una mejor calidad de vida para el mayor número posible de personas, sobre los fundamentos de la AUTONOMÍA individual y colectiva -vale la pena decir, autodeterminación, autogobierno, autogestión; en resumen, de la libertad.

Por lo tanto, en la historia política brasileña, desde los conflictos de emancipación de la Corona Portuguesa, la idea de autonomía siempre ha puesto una tensión renovada entre una noción “emancipadora” en disputa con una noción estrictamente “legal”, establecida en formulación jurídica en la “capacidad de emitir las normas que organizan, cumplen, desarrollan el ordenamiento jurídico de las entidades públicas” (Souza,2001: 113). Así, en una concepción de federalismo, la autonomía es una condición que proporciona equilibrio en las relaciones entre las entidades federadas, todos sujetos a las determinaciones de la ley. En esta perspectiva, la noción “federalista” de autonomía se limita a la capacidad de cada entidad estatal; en Brasil hay cuatro: Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios; para gestionar sus intereses dentro de un ámbito legal y territorial previamente determinado por el poder soberano.

La Constitución que surgió en el contexto post-autoritario de sesgo descentralizador en 1988 reafirma la organización político-administrativa de las cuatro (4) entidades federativas, todas autónomas. Sin embargo, al establecer esta autonomía, prevé hipótesis de intervención de una entidad en otra. Las entidades de la federación están dotadas de autonomía políti-

ca, administrativa y financiera, representan a la República y ejercen parte del poder del Estado. Sin embargo, a pesar de que la Constitución Federal es la ley máxima, admite, en cierta proximidad al modelo estadounidense, que cada Estado puede adoptar su propia constitución.

Otra de las características de esta forma de autonomía de las entidades federativas es que tienen su propio gobierno, lo que básicamente significa estar dotado de autonomía administrativa y financiera, recaudar sus impuestos y aplicarlos según sus políticas públicas y legislación locales. En este sentido, los aspectos esenciales pueden definirse como:

- a) capacidad de auto-organización; (la entidad federativa debe tener su propia constitución);
- b) capacidad de autogobierno (elección de los representantes políticos);
- c) capacidad de autolegislación (poder para editar las normas generales y abstractas de los legisladores);
- d) capacidad de autogestión (prestación y mantenimiento de servicios propios).

En estos términos, el marco de autonomía política y administrativa del Distrito Federal se puede definir como el año 1990, con la llegada de las primeras elecciones directas para el Ejecutivo (Gobernador y Vice) y la Legislatura (Cámara de Diputados del Distrito). El primer gobernador electo fue Joaquim Roriz, que hasta entonces había sido el interventor nombrado por el Presidente de la República, y por lo que se lo llamó gobernador ‘biónico’. Su elección fue, en gran parte, consecuencia de su dominio político sobre la máquina pública local, especialmente la implementación de un amplio programa de viviendas basado en la donación de tierras públicas⁷, abundantemente disponibles en ese momento en el Distrito Federal. Todas de precaria urbanización e infraestructura.

7 El Programa de Vivienda se llamó “Lotes semi-urbanizados”, que consistía en la donación de terrenos en parcelas distantes en promedio a 30 km de la zona central, donando la parcela de tierra sin ningún apoyo o subsidio a la construcción del edificio. Grandes contingentes de población de bajos ingresos construyeron sus viviendas en estas tierras esperando largos años para la instalación de una urbanización básica de zonas públicas y colectivas. Varios estudios analizan la desigual calidad de la urbanización entre las ciudades satélite así constituidas y el Plan Piloto de Brasilia (Paviani, 2010).

En 1991 se instala la Cámara Legislativa con los 24 (veinticuatro) diputados distritales elegidos por voto directo de la población⁸ asumiendo la primera tarea de redacción y aprobación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, instrumento máximo de organización político administrativo de su territorio, cuya estructura se presentará a continuación.

Desde el punto de vista de la organización territorial se destaca (CLDF, 2011) el capítulo destinado a La Política Urbana y Rural, debido a la concepción avanzada para su época, principalmente en relación a la ordenación del territorio, que propone que el uso y ocupación de los núcleos urbanos, a pesar de sus especificidades, debe realizarse de forma complementaria e integrada junto con el uso y ocupación de las zonas rurales. En otras palabras, avanzaba hacia una lectura que la Ciudad componía todo el territorio, hegemónicamente rural en ese momento y hasta el día de hoy, y no exclusivamente los centros y asentamientos urbanos designados como Plan Piloto de Brasilia y Ciudades Satélite en el plan original de Lúcio Costa.

Respecto de la disponibilidad de recursos públicos para la gestión de la ciudad, la emancipación de carácter financiero sólo fue posible después de 42 (cuarenta y dos) años de su fundación, por medio del Fondo Constitucional, creado por la Ley N° 10.633 del 27 de diciembre de 2002. El privilegio de la creación de este Fondo, en relación con las demás dependencias de la Federación, se da para la asignación de recursos de la Unión específicamente para la seguridad pública, pero también para la educación y la salud del Distrito Federal, ocurrido en su declaración explicativa sobre la base de:

Para albergar las representaciones de la Legislatura Federal, el poder Judicial Federal, para albergar los principales órganos del Ejecutivo Federal y las Representaciones Diplomáticas extranjeras, por eso, se creó el Fondo Constitucional del Distrito Federal - FCDF Ley Federal /02, pasando recursos de la Unión a las áreas de seguridad, salud y educación, según se determine en el artículo 21 de la Constitución Federal. (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, 2002).

8 Ocho (8) diputados federales y 2 (dos) senadores también fueron elegidos, que constituían el banquillo parlamentario del Distrito Federal, el más pequeño de las unidades federales en el Congreso Nacional.

Para dar una dimensión actualizada de la magnitud de estos recursos, el valor de la transferencia del Fondo en 2018 fue de unos 27 mil millones de reales (aproximadamente 6.75 mil millones de dólares), distribuidos en porcentaje y sectorialmente: 56% para la seguridad pública, 23% para la salud y el 21% para la educación pública.

El Fondo Constitucional del Distrito Federal ha sido mal visto desde su creación, y fuertemente criticado por otras entidades federativas, por representar un enorme privilegio financiero respecto a las otras unidades de la Federación, y ha operado de una manera crucial como condición básica para la autonomía de hecho del Distrito Federal. Buscando revertir esta condición “privilegiada”, en 2019, diputados federales que representan a la antigua capital federal, Río de Janeiro, presentaron un nuevo proyecto de ley en el Congreso Nacional con el fin de dividir el 50% de los recursos del Fondo entre el actual y la antigua Capital, con el argumento de que esta sufrió enormes pérdidas económicas y nunca se recuperó.

Esta discusión y disputa continuó en 2020, con buena ventaja para Río de Janeiro; considerando que cuenta con 46 (cuarenta y seis) diputados federales contra 8 (ocho) diputados del Distrito Federal; lo que tendrá un peso político significativo en el proceso de toma de decisiones. Es probable que una posible pérdida de estos recursos ponga en jaque a la ya precaria y legalmente protegida por la autonomía financiera, política y administrativa de la Unión del Distrito Federal.

Actualizando el contexto metropolitano y los desafíos autonómicos da Capital

El Distrito Federal es la tercera área metropolitana de Brasil en población, superada en primer lugar por São Paulo y en segundo por Río de Janeiro, la antigua capital. La economía del Distrito Federal depende históricamente de los servicios públicos. En la actualidad, aunque la relevancia del empleo público en la economía local sigue siendo significativa, se caracteriza por ser una economía en la que el gran predominio del empleo se concentra en el sector servicios. Con cerca de 3 (tres) millones de habitantes, que suman

1,5 millones en la periferia metropolitana, hay un flujo permanente de 4,5 millones de habitantes en el movimiento diario entre el centro y la periferia en este territorio de 5.800 km² (CODEPLAN, 2019).

Los datos recientes (CODEPLAN, 2019) muestran un total de 336.000 desempleados, alrededor del 10% de la población del DF. En un contexto de tendencia creciente de informalización de los puestos de trabajo, que involucran a proveedores de servicios de toda orden, con empleos provisorios, precarios y temporales. De estos se destaca un gran número de trabajadores por aplicaciones, como conductores y entregadores de alimentos. La nueva reforma laboral, aprobada en Brasil en 2017, estimuló y consolidó un contexto de precariedad y pérdida de los derechos sociales y laborales con un fuerte impacto en la dinámica urbana y territorial.

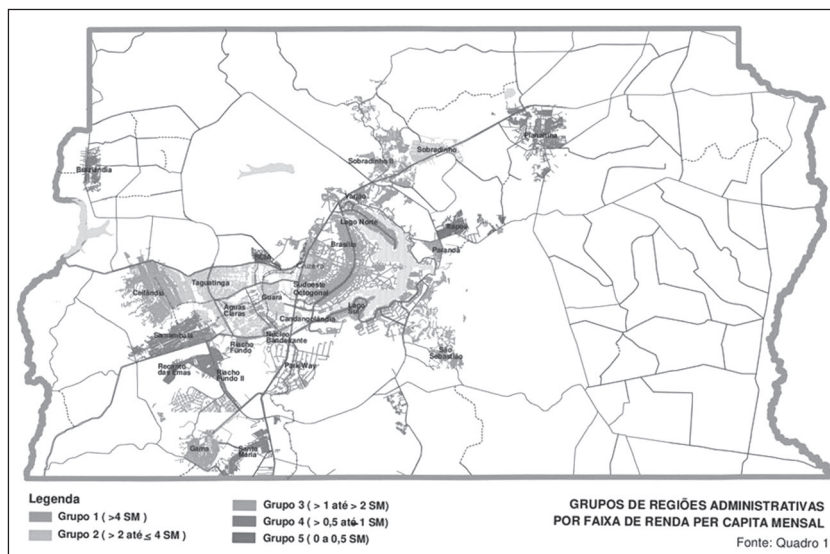
Es necesario señalar que el actual gobierno del Distrito Federal, en línea política con el gobierno federal, ha implementado, desde 2019, programas de una verdadera “cruzada privatista ultra-neoliberal”. Algunas de las principales empresas están siendo puestas a la venta, como en el caso de los servicios públicos: la Compañía de Energía Eléctrica (CEB) y la Compañía de Aguas e Alcantarillas de Brasilia (CAESB), ambas constituidas en el origen de la Capital, también otras como la Compañía del Metro. En la misma lógica privatizadora algunas de las principales instalaciones públicas de la ciudad están siendo objeto de *outsourcing* en su gestión, a través de Asociaciones Públicas Privadas (APPs), como el Estadio de Fútbol⁹, el Gimnasio Deportivo y Conjunto Acuático, la Estación de Autobuses Central Brasilia, etc.

Estos datos revelan la continuidad y profundización de la inmensa desigualdad socioeconómica del Distrito Federal, definida socio-espacialmente por la disposición de alrededor del 10% de la población en áreas centrales, consideradas como barrios nobles, a partir de un “patrón nórdico” de índices como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con consumo e ingresos familiares (promedio de US\$ 4.000 por mes), e innumerables barrios populares por debajo del umbral de pobreza, en extrema precarie-

9 El Estadio Mané Garrincha fue ampliado e inaugurado para la Copa del Mundo de 2014, con capacidad para 70 mil fans constituyendo la obra del estadio más cara de todos los estadios brasileños, arreglados para evento internacional.

dad. La confrontación de esta situación, ilustrada en la Figura 4, actualiza el contexto de dependencia de las políticas públicas y las inversiones para garantizar las condiciones de autonomía del Distrito Federal.

Figura 3. Extractos de renta per cápita mensual por grupos de Regiones Administrativas del DF



Fuente: CODEPLAN/DF (2012).

La Constitución garantiza al Distrito Federal la naturaleza de una entidad federativa autónoma, debido a la presencia de su triple capacidad en términos de auto-organización, autogobierno y autoadministración. También le dio al Distrito Federal el poder como entidad federativa, pero diferente de los demás por la condición única de tener características de estado y municipio, con las competencias legislativas de ambos.

El Distrito Federal, está expresamente prohibido de crear municipios en su territorio y su subdivisión territorial nombrados como CIUDADES SATÉLITES, tienen sus administradores designados por el gobernador. Es así como la Ley Orgánica define que el DF practica el pleno ejercicio de su autonomía política, administrativa y financiera con “estatus” de unidad federativa.

Por otro lado, como parte crucial de la discusión sobre la autonomía del Distrito Federal, las limitaciones a la capacidad de autoorganización y autogobierno se imponen al no involucrar al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Defensoría Pública, a la Policía y Bomberos, mantenidos hoy por la Unión, que es quien legisla efectivamente el asunto. En este sentido, tanto los juristas como los líderes públicos, legisladores y líderes sociales sostienen que la autonomía del Distrito Federal no es plena, configurando así su condición de “protegida” y, por lo tanto, por debajo de los Estados.

El congresista Ulysses Guimarães, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, defendiendo la autonomía política de Brasilia en la nueva Constitución Federal de 1988 acuñó la famosa frase “Conozco ciudadanos sin derechos políticos, pero ciudad sin derechos. Sólo conozco a una: Brasilia.” Sin embargo, con la elección de sus Poderes Ejecutivo y Legislativo, no logró su plena autonomía.

Elementos analíticos tomando como referencia las estructuras y contenidos de la Ley Orgánica do Distrito Federal (Estatuto de Autonomía del DF) y del Estatuto de la Autonomía do Distrito Metropolitano de Quito (Proyecto Jorge Yunda)

A continuación presentamos la estructura general de los títulos y capítulos que componen la Ley Orgánica do Distrito Federal y la Estructura del Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito –Ley Orgánica (Proyecto Jorge Yunda¹⁰)–, buscando establecer algunos elementos de análisis.

Algunos puntos de reflexión son sugeridos al considerar diferencias básicas entre la Ley Orgánica del DF y la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. En común es posible observar 4 (cuatro) aspectos formales básicos. En primer lugar, que se tratan de estatutos legales de leyes orgánicas. En segundo lugar, el hecho que constituyan capitales nacionales. En tercer lugar, ambas están constituidas en ciudades metro-

10 Alcalde de Quito electo en 2019.

Ley Orgánica do DF - Estructura de sus capítulos	Estructura do Estatuto de Autonomía do Distrito Metropolitano de Quito - Ley Orgánica - Proyecto Yunda
I- DOS FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES E DO DF	1- DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
II- DA ORGANIZAÇÃO DO DF	2- DE LOS DERECHOS
3- DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES	3- DE LAS COMPETENCIAS DISTRITALES
4- DA TRIBUTAÇÃO E DO ORÇAMENTO DO DF	4- DE LOS BIENES, RENTAS E RECURSOS
5- DA ORDEM ECONÔMICA DO DF	5- DE LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO DISTRITAL
6- DA ORDEM SOCIAL E DO MEIO AMBIENTE	6- DEL GOBIERNO DISTRITAL
7- DA POLÍTICA URBANA E RURAL	7- DEL RÉGIMEN DE MANCOMUNIDAD Y LOS RÉGIMENES ESPECIALES
8- DISPOSICIONES GENERALES E TRANSITÓRIAS.	8- DE LAS REFORMAS AL ESTATUTO DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Fuente: Ley Orgánica do Distrito Federal y la Estructura del Estatuto de Autonomía del Distrito Metropolitano de Quito -Ley Orgánica (Proyecto Jorge Yunda).

politanas. Y el cuarto, es que ambas estructuras jurídicas se organizan en 8 títulos generales. Pero estos son aspectos más bien formales, en el contenido y orientación de acciones, políticas y planes son muy distintos. Ambos difieren sustancialmente en, por lo menos, dos aspectos fundamentales: 1) en las declaraciones de intenciones expresas en sus propios títulos, en su contenido y, especialmente, en las directrices que apuntan en términos de política pública; 2) son el resultado de diferentes contextos y coyunturas histórico-políticas, así como de correlaciones de las fuerzas políticas nacionales y locales.

Cabe destacar que en los contenidos y directrices de la Ley de Quito se contemplan avances muy significativos, en amplitud y alcance, en la inclusión de temas propios originales que demarcan la generación de compromisos con el reconocimiento de derechos fundamentales tales como:

- Derecho de Pueblos Originarios y Comunidades;
- Derecho a la Ciudad, especialmente en el reconocimiento de que “El suelo se produce socialmente”,

- Compromiso con “Reducción de las desigualdades”;
- Cargas y Beneficios y su justa repartición;
- Consagración de la Democracia Directa y Participativa para más allá de la Representativa.

Desde nuestro punto de vista, estos derechos son avances sociales y culturales que no están en la formulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Por otro lado, en la formulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, vale la pena destacar el esfuerzo, aunque tímido, pero precursor, para construir una visión de la totalidad del territorio (Santos, 1980); en el sentido que busca leer lo urbano y lo rural, articulados en política también urbana y rural. En la misma dirección, podemos destacar la concepción de un Sistema de Planificación, Información y Gestión Territorial (SISPLAN), estableciendo mecanismos participativos de control social de la población. Finalmente, cabe señalar que logró inscribir conceptos y preceptos que solo tenían alcance nacional con la Ley Federal 10.257/01, conocida como Estatuto de la Ciudad (Presidência da República, 2001), como el principio de la función social de la propiedad. En este principio ordenador del marco jurídico urbanístico de la ciudad, se reconoce el derecho de la propiedad privada del suelo, pero su uso y ocupación queda subordinada a los intereses colectivos de la ciudad y la comunidad, cuyas directrices se pactan en el Plan Director de Ordenamiento Territorial y Urbano (SEDUH, 2009).

La inscripción de estos conceptos fue posible gracias al “Fórum Nacional da Reforma Urbana”, articulador político y movilizador de todos los actores que participaron, entidades nacionales técnicas, académicas y movimientos populares por la habitación social; que basaron sus propuestas en los principios teóricos y conceptuales del Derecho a la Ciudad de Lefebvre (2008).

Cumpliendo un fuerte liderazgo en los avances del capítulo de Política Urbana de la Constitución Federal de Brasil aprobada en 1988. Posteriormente, trece años después de la aprobación de la Constitución, fue sancionada la Ley Nacional del Estatuto de la Ciudad como reglamentación detallada del capítulo de Política Urbana de la Constitución.

Tres retos autonómicos vinculados a la gestión y planificación territorial metropolitana en el caso del DF

Desafío 1: DEMOCRATIZAR EL CENTRO

Existen problemas crónicos del Centro Metropolitano del Distrito Federal, entendido como el centro del Plan Piloto de Brasilia, tales como: un espacio urbano des-constituido y descalificado (en el sentido de urbanización inacabada); congestionado por el tráfico pesado y la invasión de automóviles privados en las aceras y zonas verdes; altos precios del valor de la tierra y los bienes inmuebles combinados con una gran cantidad de propiedades vacías y sub utilizadas; concentración de los mejores empleos, servicios, comercios, equipamientos y calidades urbanas, en comparación con las ciudades satélite. Estas cuestiones plantean un desafío fundamental de democratizar el acceso al centro metropolitano a toda la población del Distrito Federal, sobre todo al 90% de la población que vive más lejos del área central.

Desafío 2: DESCONCENTRAR / DESCENTRALIZAR las actividades económicas, los puestos de trabajo y los servicios públicos y privados

Complementario al anterior, este desafío incluye la urgencia de la planificación de la distribución de las actividades que generen empleo e ingresos priorizando su ubicación en las ciudades satélite y, sobre todo, refuerce las áreas propuestas como subcentrales en el Plan de Planificación Territorial del DF. Para ello, la elaboración de Planes de Desarrollo Local en las siete (7) Unidades de Planificación Territorial (UPTs), que componen regionalizaciones o agrupaciones de las Regiones Administrativas, constituye un instrumento jurídico de gran potencial optimizador de la política de descentralización de la economía del Distrito Federal.

Desafío 3: LA CONDICIÓN METROPOLITANA

Se trata del reto de reconocer el hecho de la metropolitanización y promover un proceso de gobierno permanente de Planificación y Gestión Urbana

Integrada del Suelo Urbano de Zona Metropolitana de Brasilia (AMB)¹¹, en un acuerdo institucional entre el gobierno del Distrito Federal junto con el gobierno de Goiás, y los 12 (doce) municipios del entorno metropolitano y el Gobierno Federal. Este proceso tiene como objetivo integrar principalmente la periferia metropolitana de Brasilia mediante la racionalización y calificación de las llamadas funciones públicas de interés común como el transporte y la movilidad urbana, bien como, el saneamiento básico.

Este desafío, en línea con el Estatuto de la Metrópolis, Ley Federal 13.089/15 (Congreso Nacional, 2015), busca afrontar y superar el desequilibrio estructural en el territorio metropolitano, con el abismo¹² del Producto Interno Bruto (PIB) que separa el Distrito Federal de los municipios del AMB. En comparación con otras Regiones Metropolitanas de Brasil, esta es la mayor desigualdad entre el municipio central y otros municipios, un factor que refleja la diferencias en el Núcleo Metropolitano del Distrito Federal y, perversamente, refuerza la dependencia de la periferia metropolitana. En este desafío metropolitano, la elaboración del Plan Integrado de Desarrollo Urbano (PDUI), el Plan Metropolitano se inserta como un instrumento jurídico obligatorio del Estatuto de la Metrópolis.

Consideraciones finales sobre autonomía en el diálogo con los padrones de configuración metropolitana brasileira

De acuerdo con Villaça (2012: 118) hay tres padrones de Configuraciones Metropolitanas en Brasil, de acuerdo con limitaciones físicas de su crecimiento: 1) Aquellas que tienen 360 grados para desarrollar, como São Paulo, Belo Horizonte y Curitiba; 2) aquellas que tienen 180 grados, tales como Recife, Fortaleza e Porto Alegre y, 3) aquellas que tienen apenas 90 grados, tales como Río de Janeiro y Salvador.

11 Constituida por el Distrito Federal y más 12 (municipios) del entorno metropolitano, según nota técnica del plan de código de diciembre de 2014.

12 El “abismo” en el PIB se puede ver claramente en la diferencia de ingresos entre el PIB/DF del orden de R \$163 mil millones y el PIB de los municipios de la periferia metropolitana de R \$12.000 millones. (CODEPLAN, 2019)

Y todavía hay dos estándar básicos, territorial y ambientalmente distintos entre: 1) Metrópolis litorales: Río de Janeiro (90°), Salvador (90°), Recife (180°) y Fortaleza (180°); 2) Metrópolis interiores: SP, BH, Curitiba y Brasilia (360°).

A partir de estos parámetros se puede afirmar que, el caso de la capital metropolitana del Distrito Federal puede definirse como una metropolización interior y desigual a 360°. Caracterizando esta desigualdad a 360 grados a través de los flujos diarios de desplazamiento de personas y bienes entre las ciudades que constituyen el territorio metropolitano, se puede identificar que no hay equilibrio desde el punto de vista de los vectores cardinales del territorio, por lo tanto, la desigualdad se puede configurar esquemáticamente: más fuerte hacia el sur, más fuerte hacia el oeste, medio a norte y débil hacia el este. Como se ilustra en la Figura 4.

Figura 4. Área Metropolitana de Brasilia - metropolización interiorana desigual a 360°: flujos pendulares fuerte a oeste, más fuerte a sur, medio a norte e suave a leste



Fuente: Elaboración propia sobre el mapa de la Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal.

Entendiendo que la desigualdad constituye la configuración en el territorio, esta es una agenda político-administrativa, estratégica y fundamental para esta década que comienza en 2020. Y que necesariamente implica nuevo acuerdo del Poder Judicial local, en las mismas condiciones que el Ejecutivo local y el Legislativo, independientes de la Unión. Aún contando con un Fondo Constitucional del Distrito Federal, que le permite tener recursos para las áreas de seguridad, salud y educación, el Distrito Federal sigue dependiendo del Presupuesto General de la Unión del Estado brasileiro. Sobre todo, para el atendimento, ampliado en escala, de la incorporación de un contingente humano de más de 1 (un) millón de habitantes con su periferia metropolitana, no equilibrada política y administrativamente en una coordinación gubernamental que sería, a nuestro entender, establecido con la creación de una **Región Metropolitana do Distrito Federal**, constituida por todos los entes municipales presentados en la Figura 4, envolviendo una población de un poco más de 4 (cuatro) millones de habitantes. Representando hoy el tercer conglomerado metropolitano brasileiro, atrás apenas de São Paulo y Rio de Janeiro. Esta propuesta, por iniciativa política del gobernador del Distrito Federal, llegó a tramitar en el Congreso Nacional al final de 2018. Todavía, no hubo acuerdo político sobre la división de recursos del Fondo Constitucional, que saldrían del DF para los municipios metropolitanos, demanda del gobernador del Estado de Goiás. Con ese desentendimiento político, el proyecto de ley no fue votado, siendo bloqueada la creación de la Región Metropolitana, y sus posibilidades de gobernanza en una perspectiva más autonomista. Luego, siguen profundizando las demandas por políticas públicas de enfrentamiento de las precariedades y carencias en los transportes, el saneamiento básico, la habitación, la educación y la salud, situación que se agravó en el cuadro de crisis sanitaria de pandemia. Sumándose aquella oportunidad perdida, ampliase la dependencia que acentúa el carácter tutelar de la autonomía limitadamente alcanzada en los años 1960, con la construcción de la nueva capital.

Por otro lado, cabe observar que después de más de treinta años de la aprobación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, más de veinte años de la aprobación de la Ley Federal del Estatuto de la Ciudad, y 5 cinco

años de la aprobación de la Ley Federal del Estatuto de la Metrópoli, pocas implementaciones fueron puestos en práctica. Concluyendo que no es por falta de marcos legales, incluso buena parte de ellos construidos por premisas democráticas y progresistas. O sea no se explica porque los obstáculos a las políticas públicas territoriales y metropolitanas que buscan superar el cuadro urbano de exclusión y segregación socio espacial, que condena las poblaciones pobres y periféricas de la capital metropolitana brasileira a precariedades y ausencias de condiciones dignas de vida.

Así, la confrontación de la condición metropolitana, a través de la planificación y gestión territorial integrada con todos los municipios de la periferia metropolitana, también involucra al estado de Goiás y al gobierno federal, actualiza y hace complejo los desafíos para la consolidación autónoma del Distrito Federal.

Bibliografía

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito (2020). “Proyecto De Estatuto De Autonomía Para El Distrito Metropolitano De Quito. Borrador para discusión pública”. Disponible en: https://www.quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf
- Assembléia Nacional Constituinte. Constituição da República Federativa do Brasil 1988, 5 de outubro de 1988, Brasília-DF.
- CLDF (2011). Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). [Governo]. Disponible en: <https://www.cl.df.gov.br/pesquisa-de-leis-e-proposicoes> (visitado el 9 abril de 2021).
- Congreso Nacional (2015). Estatuto da Metrópole. Pub. L. N°. 13089, 12 de enero de 2015.
- Lefebvre, Henri (2008). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro Editora.
- Paviani, Aldo (Ed.) (2010). *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB : NEUR-Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais.
- Presidência da República (2001). Estatuto da Cidade. Pub. L. No. 10.257, 10 de julho de 2001.

- Presidência da República (2002). Fundo Constitucional do Distrito Federal – *FCDF*, Pub. L. No. 10.633-02, 27 de dezembro.
- Santos, Milton (1980). *Da totalidade ao lugar*. São Paulo, SP, Brasil: Edusp.
- Schmidt, Benício Viero y Farret, Ricardo L. (1986). *A questão urbana*. Rio de Janeiro: J. Zahar Editor.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) (2009). “Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT”. Disponible en: <http://www.seduh.df.gov.br/plano-diretor-de-ordenamento-territorial/> (visitado el 10 abril de 2021).
- Souza, Marcelo Lopes (2001). “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. En *Geografia: conceitos e temas*, Ina Elias de Castro, Roberto Lobato Correa y Paulo Cesar da Costa Gomes (Eds.): 77-116 . Rio de Janeiro (RJ): Bertrand.
- Tavares, Jeferson (2014). *Projetos para Brasília, 1927-1957*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Iphan.
- Villaça, Flávio (2012). *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo, SP: Studio Nobel.