

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO EN BRASIL: EL CASO DEL AREA METROPOLITANA EN SAO PAULO *

JOSEF BARAT **

ABSTRACT

Using the process of rapid urbanization and industrialization undergone by Brasil as a background, the article discusses the existing mechanisms of financing urban development in the country's largest metropolitan area, Sao Paulo. By reviewing the institutional framework of urban planning and data concerning sources of financing urban development in Sao Paulo, the author singles out various problems that affect the metropoli's future development. Centralization of decision-making associated with and extremely unbalanced tax structure are, according to the author, depriving local administrations of the financial support necessary to provide urban infrastructure and services.

Coordination of legal, institutional and financial mechanisms to ensure attainment of development objectives is regarded as essential to ensure the proper solution to the problems generated by the failures of market mechanism to supply services in a metropolitan area, undergoing a rapid growth.

De los países en desarrollo, Brasil es hoy día, probablemente, el más industrializado y urbanizado. El fenómeno de industrialización y urbanización comenzó a acelerarse a mediados de los años 40 y la economía brasileña sufrió profundos cambios, los que pueden resumirse como sigue:

- a) rápido crecimiento del Producto Geográfico Bruto (PGB), con altas tasas promedio anuales en el largo plazo (5,7% al año en la década de 1940 y sobre el 6% en las décadas subsiguientes). El PGB en 1980 era cerca de 230 billones de dólares;
- b) crecimiento rápido del Producto Industrial (más rápido que las tasas promedio anuales del PGB) y un significativo aumento en la proporción del ingreso urbano en relación al PGB (elevándose desde un 58,6% en 1940 al 75% en 1980);

* Una versión anterior de este documento fue presentada al Primer Congreso Internacional de Planificación de las Ciudades Principales, Ciudad de México, junio, 1981,

** Economista., Doctor en Planificación Urbana (Universidad Federal de Río de Janeiro), Profesor visitante a las Universidades de París XII, Sao Paulo y Río de Janeiro).

Nota: Traducción de M. Teresa Moreno.

c) rápido crecimiento de la población urbana en relación al total de la población (26% del total en 1940, 6521 en 1980), como consecuencia de las extremadamente altas tasas anuales de crecimiento de la población urbana (alrededor de 5% al año durante los últimos 40 años).

d) rápido crecimiento de la población en las áreas metropolitanas y en los centros urbanos de tamaño medio, siendo la población en las áreas metropolitanas de cerca de 35 millones en 1980;

e) rápido crecimiento e integración del mercado doméstico y las escalas de producción, principalmente para satisfacer los aumentos de la demanda en las áreas metropolitanas y los emergentes sistemas urbanos regionales.

El cuadro 1 resume la información más significativa e ilustra los rasgos principales de la industrialización y urbanización brasileñas en los pasados cuarenta años.

C U A D R O 1
ASPECTOS CUANTITATIVOS AGREGADOS DEL CRECIMIENTO
ECONOMICO BRASILEÑO

	1940	1950	1960	1970	1980
1. Producto Geográfico Bruto (Billones de cruzeiros, (BCr), 1949)	140.5	244.8	472.9	1.060.2	2.237.2
2. Producto Industrial (BCr, 1949)	23.7	50.5	118.7	302.0	679.2
3. Producto Industrial/PGB (%)	16.8	18.9	22.4	27.6	30.4
4. Ingreso Urbano (BCr, 1949)	82.4	156.2	325.4	750.1	1.677.9
5. Ingreso Urbano/PGB (%)	58.6	63.8	68.8	70.7	75.0
6. Producto Industrial/Ingreso Urbano (%)	28.7	32.3	36.5	40.4	40.5
7. Población Urbana (millones)	10.9	18.8	32.9	52.9	78.6
8. Población Urbana/Población Total (%)	26.4	36.2	45.1	59.9	65.0
9. Población de Nueve Areas Metropolitanas/Población Urbana (%)	43.8	41.9	47.3	42.2	44.5
10. Areas Metropolitanas de São Paulo y Río de Janeiro/Población Urbana (%)	28.4	28.6	30.2	27.6	27.8

Fuentes: Instituto Brasileño de Economía, Fundación Getulio Vargas, Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (Tolosa, 1973).

El acelerado crecimiento de la población no se distribuyó de manera uniforme a través del sistema urbano como un todo: las nueve áreas metropolitanas, la nueva capital de la nación y los centros urbanos de tamaño mediano (en gran medida relacionados con el crecimiento de las áreas metropolitanas) crecieron más rápidamente que como lo hicieron las ciudades pequeñas. Es posible identificar, sin embargo, un proceso de dispersión espacial, principalmen-

te en las regiones sur-oriental, sur y oeste-central, las más desarrolladas y dinámicas del país, en la medida que la rápida ocupación de la tierra para la agricultura, ganadería y extracción de minerales inducían el crecimiento de un considerable número de importantes ciudades (Lodder, 1977).

El cuadro 2 muestra la evolución de la población de las nueve áreas metropolitanas y el Distrito Federal en los pasados cuarenta años.

C U A D R O 2

EVOLUCION DE LA POBLACION EN LAS NUEVE AREAS METROPOLITANAS Y EL DISTRITO FEDERAL (miles de habitantes)

	1940	1950	1960	1970	1980 ¹
São Paulo	1.319	2.367	4.791	7.883	12.709
Río de Janeiro	1.782	3.002	4.862	6.719	9.154
Belo Horizonte	212	222	888	1.523	2.585
Recife	353	680	1.240	1.624	2.399
Porto Alegre	276	488	1.031	1.428	2.285
Salvador	294	413	734	1.042	1.795
Curitiba	143	156	513	666	1.472
Fortaleza	182	301	655	888	1.616
Belem	209	242	414	561	1.016
Brasilia (D.F.)	—	—	230	436	1.203
Población Urbana	10.900	18.783	32.005	52.905	78.650
Metropolitana/Urbana (%)	43.8	41.9	48.0	43.1	46.1

¹ Los resultados preliminares del Censo 1980 se refieren a la población total en cada Municipalidad.

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

El cuadro 3 resume la distribución de la población urbana por tamaño de ciudad. Muestra la reducción del rol de los centros de tamaño pequeño y la creciente estabilidad del nivel superior de la jerarquía urbana. El fortalecimiento de los centros de tamaño mediano (50.000 a 250.000 habitantes) indica una evolución hacia una distribución de tamaño lognormal y la consolidación de importantes sistemas urbano regionales (Tolosa, 1972) y (Lodder, 1977).

C U A D R O 3

DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA, DE ACUERDO A LAS CLASES DE TAMAÑO DE CIUDAD
(en porcentajes y número de centros)

Clases	1950	1960	1970
<i>Pequeña</i>	45.3	43.1	36.8
Menos de 50.000	(1.800)	(2.616)	(3.751)
<i>Media</i>	12.3	14.6	15.8
50.000 - 250.000	(20)	(55)	(83)
<i>Grande</i>	11.5	15.5	19.4
250.000 - 2.000.000	(4)	(8)	(114)
<i>São Paulo y Río</i>			
2.000.000	(2)	(2)	(2)
Total	100.0	100.0	100.0
	(1.826)	(2.681)	(3.850)

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. (Andrade y Lodder, 1979), (Da Mata, 1973).

El sistema urbano obviamente refleja el desequilibrio regional en Brasil. Sin embargo, es importante puntualizar que los diferenciales en el ingreso per cápita entre las regiones son más altos para el ingreso geográfico como un todo, que para el ingreso urbano. De hecho, la amplitud de la variación en 1970 fue 25% menor para los ingresos urbanos (Barat, 1979). Así, los desequilibrios regionales no fueron agravados por la urbanización en sí misma, pero la industrialización -en la medida que las localizaciones industriales fueron altamente concentradas- contribuyó a la acentuación de los diferenciales de ingresos regionales.

El cuadro 4 muestra la distribución de la población urbana y el valor industrial agregado entre las regiones brasileñas en el periodo 1940-1970.

C U A D R O 4
DISTRIBUCION DE LA POBLACION URBANA Y EL VALOR INDUSTRIAL
AGREGADO, POR REGIONES
(en porcentajes)

	1940		1950		1960		1970	
	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.	Urb.	Ind.
Septentrional	3.1	1.3	3.0	1.0	3.2	1.7	3.2	1.3
Nordestal	26.3	10.1	25.3	9.4	24.0	8.3	22.6	5.6
Sudestal	56.1	74.5	57.1	75.4	55.6	76.9	55.4	80.6
Austral	12.3	13.6	12.3	13.5	14.0	12.3	14.1	11.7
Central-Occidental	2.2	0.5	2.3	0.7	3.2	0.8	4.7	0.8
Brasil	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

ALGUNOS ASPECTOS CUALITATIVOS DEL DESARROLLO URBANO BRASILEÑO

Dentro del contexto del desarrollo urbano brasileño, los siguientes aspectos cualitativos destacan agudamente: i) las altas tasas de crecimiento de la población urbana fueron un resultado de las fuertes migraciones internas; ii) la alta proporción de subempleo condujo al desarrollo de los sectores pobres en la mayoría de las ciudades; iii) la voraz ocupación de la tierra urbana y sus áreas circundantes estuvo asociada con prácticas especulativas; y iv) una asignación inefectiva o insuficiente de fondos para inversión pública llevaron a los consiguientes déficit de servicios básicos, principalmente sanitarios, abastecimiento de agua y transporte público.

El inadecuado modelo de distribución del ingreso se refleja, a su vez, en la pauta de expansión de la estructura urbana. Esta puede resumirse como aquella donde las personas de las categorías de ingresos altos y medios ocuparon las áreas centrales en las cuales los servicios básicos estaban disponibles o eran consecuentemente provistos, mientras los suburbios o arrabales fueron dejados a los recién llegados pertenecientes a las categorías de ingresos más bajos. El desequilibrio en la disponibilidad de servicios urbanos, resultante de la concentración de inversiones en la expansión o mejoramiento de los servicios urbanos en las áreas centrales o en distritos selectos, ha agra-

vado necesariamente la dualidad estructural de los centros urbanos brasileños: la regulada y planificada ciudad 'convencional' y 'legal', con sus servicios básicos coexistiendo paralelamente con la ciudad 'no convencional' e 'ilegal', ilegítima debido a su incapacidad para cumplir con la legislación urbana y los requerimientos de planificación y para pagar los servicios urbanos o para proporcionar empleo formal. Las "favelas" y otras formas de barrios bajos, dentro de las áreas centrales o cerca de distritos selectos, fueron una respuesta activa al alto costo de transporte y la necesidad de estar cerca de los mercados de trabajo existentes.

Las prácticas especulativas en el mercado inmobiliario y la indiscriminada demolición de edificios, mucho antes del término de su vida útil, agravaron a su vez, el crecimiento vertical en la parte 'convencional' de las ciudades de Brasil, y requirieron un crecimiento continuado en la capacidad de los servicios urbanos en aquellas áreas, ya promocionadas por las inversiones públicas, a expensas de las áreas suburbanas y periféricas.

Es bien sabido que los desequilibrios de ingresos en Brasil, tanto interurbanos e intraurbanos, son la consecuencia de profundos factores históricos, políticos y socioeconómicos vinculados a los períodos colonial y preindustrial de la nación. Sin embargo, estos desequilibrios se agravaron recientemente, particularmente en las áreas metropolitanas, debido a las distorsiones en la estructura urbana y a la carencia o ineficiencia de la planificación urbana y de los mecanismos de financiamiento. De esta manera, los siguientes factores del desarrollo brasileño reciente, pueden agregarse a cualquier explicación de largo plazo de un crecimiento urbano inadecuado: alta capacidad de polarización de las áreas o regiones ya provistas con adecuada infraestructura; profundas diferencias en el estado de salud, habilidades profesionales, vivienda, saneamiento y condiciones de transporte de las poblaciones urbanas; altos costos sociales sufridos por los estratos pobres de la población, tales como carencia de seguridad individual, dificultades de transporte, grandes atochamientos de tráfico y polución.

Consecuentemente, la planificación y el financiamiento urbano constituyen, de hecho, una tarea altamente compleja en un país en desarrollo tal como Brasil, por cuanto debe combinar los aspectos sectoriales (vivienda, saneamiento, transporte público, tráfico, seguridad y protección ambiental) y variados niveles de tomas de decisiones (gobierno federal, estados, municipalidades). Además, la planificación y el financiamiento tienen que ofrecer un tratamiento diferente, apropiado para cada una de las escalas urbanas involucradas (áreas metropolitanas, centros urbanos de tamaño grande y mediano), tomando en cuenta sus diferentes etapas de desarrollo tanto como las necesidades de sus grupos de bajos ingresos.

UNA EVALUACIÓN SUMARIA DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LA PLANIFICACIÓN URBANA BRASILEÑA

A pesar del rápido crecimiento urbano que tuvo lugar después de la II Guerra Mundial, el marco institucional para la planificación urbana ha sido plenamente establecido en Brasil sólo en fecha reciente. El Banco Nacional de Vivienda (BNV) fue creado en 1964 y durante largo tiempo sus políticas fueron concebidas en los restringidos términos de proporcionar habitación y dar

apoyo a la industria de la vivienda. El Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SFVU) se estableció en 1964 y bajo el control del BNV trató de definir una política urbana global, pero en la práctica sólo se abocó a la planificación urbana en ciudades seleccionadas, especialmente consideradas desde un punto de vista físico. El financiamiento de los proyectos de saneamiento y suministro de agua por el BNV llegaron a ser significativos solamente después de 1972. Así, hasta entonces, las políticas urbanas en Brasil fueron controladas por la política de la vivienda. No hubo referencia al desarrollo urbano en los planes del gobierno brasileño hasta el Plan de Desarrollo de Cinco Años para el período 1975-1979, elaborado en 1974, el cual dedicó un capítulo a las estrategias e instrumentos del desarrollo urbano. El año anterior, el gobierno federal había promulgado la Ley Nacional de Desarrollo Urbano que contenía las pautas básicas para la creación de nueve regiones metropolitanas.

Como una consecuencia de la Ley de Desarrollo Urbano, se creó en 1974 la Comisión Nacional de Política Urbana (CNPU) como una oficina coordinadora interministerial de segundo nivel, responsable de la formulación y continuación de las políticas metropolitanas y urbanas. Con recursos asignados por el gobierno federal, fue concebido en 1975 un Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU), para dar apoyo financiero a los principales programas y proyectos urbanos.

Aun en 1975, la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU) fue establecida en el Ministerio de Transporte, encargándosele la implementación de los proyectos de transporte público en las áreas metropolitanas, capitales estatales y ciudades principales. Es importante señalar que el cuerpo administrativo de la CNPU estaba dentro del Ministerio de Planificación y el BNV en el Ministerio del Interior. Así, los instrumentos para el transporte urbano, vivienda y planificación urbana eran responsabilidad de tres ministerios diferentes.

En 1979, la Comisión Nacional de Política Urbana se transformó en un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), organismo interministerial y coordinador de primer nivel, a cargo de la definición de una política urbana global, bajo la presidencia del Ministro del Interior. Sin embargo, es válido decir que entre 1972 y 1979 los programas y políticas urbanas fueron de hecho controladas por la política de transporte. Las autopistas y supercarreteras urbanas recibieron fuerte apoyo financiero del Departamento Nacional de Autopistas y, desde 1975 en adelante, los proyectos de transporte masivos fueron financiados por la EBTU, a menudo como proyectos aislados, desvinculados de la planificación urbana o las estrategias de crecimiento de las ciudades.

El creciente nivel de conciencia respecto a los problemas urbanos que registra el gobierno federal entre 1975 y 1979 proviene de los aspectos negativos que eran evidentes en las áreas metropolitanas y grandes ciudades: pobreza y tensiones sociales, criminalidad, polución y déficit en el suministro de servicios públicos. A este respecto, se hizo un gran progreso en la organización institucional y de planificación, pero, a pesar de la importancia otorgada por el gobierno federal y los esfuerzos del CNDU y de EBTU, no hubo un mareo institucional global ni ninguna coordinación efectiva de las varias agencias federales e instrumentos. Más aún, las iniciativas sectoriales continuaron dirigiendo la política urbana, y la centralización de iniciativas en manos federales fracasó en su intento de estimular a los gobiernos estatales y municipales para proporcionar una adecuada prioridad a sus propias políticas y programas urbanos.

De hecho, la relación entre las oficinas federales por un lado, y los estados y municipalidades por el otro, puede ser resumida como sigue (Pessoa, 1978 y Barat, 1978):

a. el excesivo poder político y económico que actualmente ostenta el gobierno federal, lo cual es incompatible con el modelo formal federativo y de municipalidades de la Constitución del Brasil;

b. ese poder es el resultado de: i) el modelo político autoritario que erróneamente asocia la eficiencia administrativa con la centralización de toma de decisiones; ii) una estructura de impuestos extremadamente desequilibrada que permite la transferencia de la mayor parte de los impuestos directos e indirectos (recaudados principalmente en las ciudades) al gobierno federal; y iii) la inadecuada distribución de poderes constitucionales para legislar en materia urbana;

c. la legislación básica sobre desarrollo urbano es muy antigua y es inadecuada para hacer frente a los actuales requerimientos de rápida urbanización;

d. el sistema institucional de planificación y toma de decisiones a niveles federal y estatal no refleja la realidad espacial y social del proceso de desarrollo urbano del Brasil, a pesar de la prioridad explícita otorgada recientemente a la planificación urbana;

e. a nivel local, a pesar de la importancia creciente de las asociaciones comunitarias urbanas, el grado de participación social es todavía demasiado bajo para planificar adecuadamente con el fin de representar las necesidades de los grupos sociales, especialmente aquellos de bajos ingresos.

Finalmente, puede decirse que la experiencia de planificación urbana en Brasil en las pasadas dos décadas ha estado basada en el esfuerzo de consideraciones sectoriales (vivienda y transporte, básicamente) y espaciales —esta última entendida más en el sentido de técnicas físico-urbanísticas convencionales que como dimensiones urbanas y regionales más amplias— manejadas como algo aparte y disociado del desarrollo global y de las políticas industriales (Tolosa, 1978).

Como consecuencia, la efectividad de las políticas globales, así como de las espaciales, ha sido dañada: primero, porque las implicaciones locacionales de las políticas e instrumentos macroeconómicas no fueron generalmente consideradas, especialmente por los bancos y agencias de desarrollo; segundo, porque los objetivos relacionados con la equidad social fueron frecuentemente dañados por los "efectos de concentración" de políticas sectoriales e industriales independientes. En este sentido, las políticas urbanas y la planificación han sido gestionadas sin la necesaria integración con los objetivos e instrumentos macroeconómicos (Tolosa, 1978).

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLLO URBANO EN BRASIL

El financiamiento del desarrollo urbano en Brasil tiene, actualmente, un aspecto crucial. Como consecuencia del sobrecentralizado sistema de impuestos introducido por la Constitución Federal de 1967 y la Reforma Tributaria de 1969, los ingresos tributarios de las municipalidades se limitan al impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana, así como los impuestos a los servicios y activi-

dades profesionales. Desde 1969 estos ingresos locales han estado declinando en relación a las transferencias de impuestos desde los gobiernos, federal y estatal, las que están predominantemente ligadas a asignaciones sectoriales o regionales específicas. En 1978-80 las transferencias federales y estatales representaron el 75,3% del total de los ingresos municipales (Setubal, 1981).

De esta manera, además de perder los ingresos tributarios en favor de la Unión y los estados, las municipalidades han perdido también su autonomía en términos de toma de decisiones relacionadas con la asignación de bienes sociales. Actualmente, las principales transferencias sectoriales se derivan de los impuestos a productos del petróleo y del consumo de energía eléctrica, derechos de aduana de vehículos motorizados, así como el impuesto de la producción minera, cuya asignación se hacía previamente a programas específicos.

Por otra parte, las transferencias derivadas de la producción industrial e impuestos al ingreso, que son federales, forman un fondo financiero destinado a las municipalidades (Fondo de Participación de los Municipios - FPM), pero vinculado a las prioridades regionales definidas por el gobierno federal (básicamente escuelas y centros de salud pública).

El descenso en los recursos presupuestarios locales disponibles para el mejoramiento de la infraestructura urbana (especialmente los bienes sociales y los servicios relativos a las necesidades urbanas básicas), es uno de los factores limitantes de mayor importancia en el ámbito de las finanzas urbanas. Debe añadirse que las transferencias del Fondo de Participación de Municipios (FPM) no diferencia a las municipalidades urbanas de las predominantemente rurales, ni existe tampoco ninguna diferenciación entre los variados grupos de ciudades según tamaño.

De hecho, de acuerdo a los actuales criterios de las transferencias federales del FPM, las capitales de estados y las ciudades de tamaño grande generalmente reciben cantidades per cápita más bajas que las ciudades de tamaño pequeño y mediano. Así, mientras más grande es la ciudad (en especial las menos industrializadas) más baja es la relativa disponibilidad de recursos para financiar las necesidades urbanas básicas (Rezende, 1973).

La modalidad con que el gobierno federal afronta las necesidades urbanas básicas es a través de mecanismos financieros "cerrados" y específicos, transfiriendo frecuentemente recursos que tienen que ser repagados por las municipalidades:

a. *Vivienda para los grupos sociales de bajos ingresos:* En 1964 el Banco Nacional de la Vivienda (BNV) creó un sistema de financiamiento con recursos originados de la rotación de un fondo de salarios laboral de desempleo (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio - FGTS) y los depósitos de cuentas de ahorro personales (Libretas de Ahorro). Ambos fueron concebidos con ajuste de inflación a través de una unidad monetaria administrativa llamada Unidad de Padrón de Construcción (UPC). Los prestamistas de bajos ingresos tienen que devolver los préstamos al BNV, y a pesar de estar favorecidos con tasas de interés subsidiado, la proporción de contratos impagos es muy grande.

Un defecto de este sistema radica en la creciente disparidad entre la evaluación oficial del UPC (Unidad de Patrón de Construcción) y la valuación de los costos de construcción orientada según el mercado, incluyendo los materiales y la tierra, que operan en detrimento del sistema financiero rotatorio;

b. *Saneamiento y suministro de agua*: En 1972 el BNH creó un Fondo en el cual el estado y las municipalidades participaron en términos de una proporción repagable en préstamos del BNV y una contraparte presupuestaria local. Aquí, nuevamente, la amortización es necesaria a fin de permitir la rotación de los recursos institucionales disponibles, que son los mismos que aquellos destinados a los programas de vivienda: El FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo Servido) y los depósitos de cuentas de ahorros expresados en valores monetarios ajustados (UPC).

c. *Transporte público*: La creación, en 1975, de un Fondo de Transporte Público (Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos - FDTU), administrado por la Empresa Federal de Transporte Urbano (EFTU), hizo posible transferir una pequeña parte de los recursos institucionales anteriormente destinados a la construcción de caminos, a los ferrocarriles suburbanos, metros y sistemas de buses. La base de este Fondo es una participación adicional en el impuesto al consumo de los derivados del petróleo, con la idea de que los usuarios de automóviles particulares debieran pagar por los programas de transporte público. Recientemente, el gobierno federal ha creado un fondo especial para movilizar las fuentes alternativas de energía (Fundo de Mobilização Energética - FME), que favorece al transporte urbano como un sector prioritario en términos de sustitución de energía. Los recursos para este Fondo se derivan, también, del consumo de la gasolina, representando el precio final al consumidor casi tres veces los costos de producción y distribución.

Las transferencias de estos fondos de transporte urbano a los estados y municipalidades no son repagables, pero estas transferencias se asignan a proyectos públicos específicos definidos por las empresas federales. Generalmente, los fondos no incluyen proyectos de mejoras en los sistemas existentes de buses, los que en gran medida son privados y cubren la mayor parte de los viajes urbanos diarios. Los esfuerzos de financiamiento del gobierno federal están concentrados en los metros de Sao Paulo (segunda línea) y Río, el mejoramiento de las líneas suburbanas existentes en Sao Paulo y Río, y la construcción de modernos sistemas suburbanos en Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador y Recife. Otro programa importante es la pavimentación de calles urbanas en la periferia de áreas metropolitanas seleccionadas, que cuentan con el activo apoyo del Banco Mundial.

En términos de mecanismos financieros, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano (FNDU), ya mencionado, constituyó un notorio avance institucional. Este Fondo es administrado por el Consejo de Desarrollo Urbano (CDU) y se deriva del Fondo Nacional de Desarrollo (FND). El FND fue creado en 1974 a objeto de limitar la excesiva vinculación de los impuestos federales a programas específicos, tales como caminos y energía eléctrica, respaldado por los impuestos sectoriales de consumo. Por tener una mayor flexibilidad presupuestaria en términos de asignación de recursos, el gobierno federal creó el FNDU como una subcuenta del FND.

El FNDU es transferido a los estados y municipalidades para ser aplicado en programas urbanos previamente aprobados por el CNDU. Sin embargo, como consecuencia de los mecanismos "cerrados" de financiamiento diseñados para atender las necesidades urbanas básicas, el financiamiento del CNDU no cubre, como regla general, el saneamiento, el suministro de agua y el transporte público. De esta manera, la provisión de financiamiento integrado de los principales aspectos sectoriales del desarrollo urbano todavía constituye el más importante desafío en la política urbana en Brasil en los años 80.

 EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO EN EL ÁREA
 METROPOLITANA DE SAO PAULO

1. *Resumen de antecedentes históricos:*

En 1872 la ciudad de Sao Paulo tenía menos de 32.000 habitantes. A la vuelta del siglo, debido a la intensa inmigración extranjera, en especial italianos, su población alcanzó a los 240.000 habitantes. Otros flujos de inmigración ocurrieron en las dos primeras décadas del siglo XX (gente del Medio Oriente y japoneses), pero excluyendo la década de 1890, los mayores aumentos de población tuvieron lugar después de 1940, como consecuencia de la poderosa atracción de la industrialización para los migrantes nacionales.

La evolución demográfica de la ciudad de Sao Paulo y su área metropolitana se presenta en el cuadro 5.

C U A D R O 5

POBLACION DE LA CIUDAD DE SAO PAULO Y SU
AREA METROPOLITANA 1972-1980

(Habitantes y tasas anuales de crecimiento promedio)

	<i>Ciudad</i>	%	<i>Metropolitana</i>	%
1872	31	—	—	—
1890	65	4.12	—	—
1900	240	13.96	—	—
1920	579	4.51	—	—
1940	1.318	4.20	1.318	—
1950	2.198	5.25	2.367	6.02
1960	3.709	5.37	4.791	7.31
1970	5.797	4.89	7.883	5.11
1980	8.589	3.68	12.709	4.89

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE.

Entre 1870 y 1940 la intervención gubernamental en el proceso de urbanización de Sao Paulo fue muy restringida. Los servicios urbanos esenciales fueron provistos por compañías privadas mediante concesiones municipales (o del Estado, en el caso de los Ferrocarriles). La iniciativa privada de proporcionar estos servicios se basó en garantías operacionales y en el retorno del capital invertido a través de los precios cargados a los usuarios dentro de mecanismos de mercado restringidos. Los prerrequisitos legales y reguladores de la urbanización estaban principalmente en manos del gobierno municipal y se restringen a las reglas de construcción convencionales y ordenanzas de urbanización. El financiamiento de las inversiones públicas complementarias fue llevado a cabo a través de los impuestos y derechos municipales, el cual era suficiente como para satisfacer los requerimientos sin apoyo federal o estatal.

Las compañías concesionarias que producían los servicios urbanos fueron constituidas y organizadas en Inglaterra, EE.UU., Canadá y Francia, y traje-

ron a Sao Paulo los recursos financieros, las tecnologías y métodos de administración que hicieron posible absorber los bienes de capital producidos en sus países y abastecer las necesidades colectivas a gran escala. Con frecuencia los intereses de tales compañías estaban estrechamente conectados con aquellos de las compañías de desarrollo del suelo, por lo que no sólo satisfacían la demanda existente en los distritos ya urbanizados, sino también inducían el desarrollo de nuevos distritos y suburbios.

El desarrollo urbano de Sao Paulo fue en gran medida una consecuencia de la acción integrada de estas compañías. Se crearon nuevos distritos a lo largo de las rutas de expansión de los servicios urbanos, especialmente de transporte público, ferrocarriles suburbanos y tranvías urbanos. Como un ejemplo, se puede citar la fluidez en la provisión integrada de servicios en los distritos nuevos. La City Company, responsable del desarrollo del suelo, el saneamiento y suministro de agua, y la Sao Paulo Tramways, Light and Power Company (transporte y electricidad).

Los esquemas integrados de esta clase, en que los monopolios y oligopolios guían el proceso de urbanización, fueron factibles debido a las escalas relativamente pequeñas en la provisión de servicios requeridos y a las bajas presiones de la migración nacional.

Considerando que la pobreza era todavía un rasgo rural en la sociedad brasileña, los usuarios urbanos pudieron pagar las tarifas cobradas. Además, hasta 1930 la dinámica del comercio exterior permitió importaciones de bienes y servicios a gran escala, principalmente equipo urbano y productos industriales en general (Barat, 1979).

Pero después de 1939-1940, una cantidad de factores alteró considerablemente el patrón del desarrollo del suelo, tal como lo hemos descrito en Sao Paulo:

- a. la urbanización se hizo cada vez más compleja y la escala de la demanda creció muy rápidamente;
- b. los mecanismos de mercado comenzaron a fallar como una consecuencia de las crecientes necesidades colectivas, limitadas por la incapacidad de los recién llegados para pagar las tarifas y cargos a los usuarios;
- c. la monopolización en la provisión de servicios y la restricción del gobierno para los aumentos de tarifas, indujeron a las compañías concesionarias a desestimar la ejecución de nuevas inversiones y mejoras en los servicios existentes, y
- d. las dificultades para importar equipos y repuestos, como una consecuencia de la crisis de comercio extranjero de los años 30 y comienzos de la II Guerra Mundial.

Poco a poco las compañías de servicios urbanos pasaron a ser de propiedad del gobierno a través de la cancelación de los contratos de concesión y la transferencia de sus responsabilidades y contratos a autoridades específicas o a compañías públicas especialmente creadas por la municipalidad (y más tarde, en los años 1970, por el Estado como una consecuencia de la metropolización) (Suzigan, 1976).

La desarticulación de la organización urbana previa, basada en mecanismos de mercado y en las grandes compañías extranjeras, no fue reemplazada,

sin embargo, por sistemas institucionales, financieros y de planificación, capaces de inducir el crecimiento de Sao Paulo de una manera integrada. La provisión de los servicios urbanos por parte del gobierno quedó subordinada a las iniciativas privadas en materia de subdivisión del suelo, urbanización y construcción. Estas iniciativas se organizaron competitivamente en respuesta a las oportunidades del mercado; pero ejercieron un extraordinariamente amplio espectro de presiones sobre el gobierno, que era responsable del saneamiento y suministro de agua, la dotación de tranvías y, posteriormente, de ferrocarriles.

Mientras las compañías extranjeras atraían recursos financieros en los mercados accionarios de sus propios países, los accionistas consideraban éstas como buenas inversiones a comienzos del siglo, los gobiernos locales sólo pudieron contar con recursos presupuestarios y cargos de uso específicos; les faltaba la capacidad financiera para responder a los crecientes requerimientos de los urbanizadores privados del suelo y, al mismo tiempo, tenían que satisfacer las necesidades básicas del creciente número de pobres urbanos. Más aún, después de 1930 los objetivos nacionales de la industrialización sostenida por el gobierno federal condujo a una creciente centralización del sistema tributario, reduciendo de esta manera la capacidad municipal para invertir en infraestructura urbana. La "desintegración" del proceso de urbanización después de los años 40 causó enormes déficit en el suministro de los servicios urbanos.

Los trenes suburbanos y los tranvías urbanos fueron incapaces de igualar el ritmo del crecimiento urbano, descuidados como estaban por los operadores privados (y luego por el mismo gobierno), y enfrentando la competencia de buses y microbuses. Empezaron a perder pasajeros y a reducir sus ingresos, lo que llevó a una declinación en la calidad de los servicios después de la II Guerra Mundial.

El gobierno había escogido la línea de la menor resistencia, estimulando la competencia proveniente de los buses que operaban privadamente y los microbuses, que estaban en permanente competencia entre ellos mismos. Los productos del petróleo eran baratos, permitiendo tarifas bajas, y la flexibilidad de los servicios satisfizo los requisitos para la integración en la provisión del transporte en los distritos y suburbios, donde los inversionistas inmobiliarios privados pudieron subdividir y desarrollar vastas áreas de tierra.

La producción nacional de automóviles (desde 1956) y el fortalecimiento de la clase media urbana impulsaron la sustitución del transporte público por automóviles. Fue posible una sustitución a gran escala dentro de la estructura urbana de Sao Paulo debido a las enormes inversiones en autopistas en vía elevada, supercarreteras y parques de estacionamiento sólo para beneficiar el tráfico de automóviles particulares, a expensas de la inversión en transporte público y servicios urbanos básicos.

El crecimiento urbano, al estar orientado por la inversión en autopistas, cambió sustancialmente la estructura financiera en la aglomeración de Sao Paulo. La participación de las transferencias estatales y federales fue aumentando y la insuficiencia de los recursos presupuestarios municipales se hizo evidente. Algunos servicios importantes (por ejemplo, suministro de agua y saneamiento) fueron transferidos a compañías estatales a cargo del área metropolitana.

2. *La actual situación en el área metropolitana de Sao Paulo*

El área metropolitana de Sao Paulo (AMSP) fue creada por una Ley Federal en 1974 y comprende 37 municipalidades, con una población actual de 12,7 millones de habitantes. Este es el 54% de la población del estado, donde existen 522 municipalidades. La creación del AMSP fue un resultado de los crecientes conflictos administrativos entre los tres niveles de decisión (federal, estatal municipalidades) dentro del espacio metropolitano. Fue también la extensión natural, para el total del área, de los progresos legales e institucionales observados en Sao Paulo y una consecuencia de la aguda reducción de la capacidad de inversión pública a nivel municipal.

A fines de la década de 1960, la congestión creciente del tráfico y el crecimiento caótico de la ciudad de Sao Paulo indujeron a algunos cambios importantes en la administración municipal: i) desde 1967, la implementación del sistema de planificación urbana básica (Plano Urbanístico Básico - PUB); ii) la creación de la Compañía del Metro en 1968, el comienzo de la planificación del transporte y la construcción de la primera línea del metro (completada en 1974); y iii) la creación de una Organización de Coordinación de Planificación (Coordenadoria Geral de Planejamento, COGEP), directamente subordinada al Alcalde.

A fin de extender los progresos alcanzados en la administración en la ciudad de Sao Paulo hacia el resto del área metropolitana, fue necesario un importante cambio institucional: la creación de una organización supramunicipal encargada de la planificación y de la integración de las tomas de decisiones, control del uso de la tierra, coordinación de las inversiones públicas y apoyo financiero a los proyectos metropolitanos, sobre las 37 municipalidades. Estos cambios institucionales derivaron principalmente del hecho, ya mencionado, de que en Brasil los gobiernos municipales eran formalmente responsables de la provisión de los servicios urbanos y aquéllos de carácter metropolitano tenían que ser apoyados por el gobierno del Estado, como una consecuencia de la escala de servicios requerida. En el hecho, el saneamiento y el suministro de agua estaban ya en manos del gobierno del Estado.

El primer paso en la creación del Area Metropolitana de Sao Paulo fue dado por el gobierno del Estado en 1967, con el establecimiento del Grupo Ejecutivo del Gran Sao Paulo (Grupo Executivo da Grande Sao Paulo, GEGSP) a cargo de la planificación y promoción de los servicios urbanos. Una Ley Federal, en 1974, estableció los requerimientos legales e institucionales para SPMA (junto con las otras ocho áreas metropolitanas).

En 1975, siguiendo las orientaciones federales, el Estado de Sao Paulo creó el Sistema Metropolitano de Administración y Planificación compuesto por dos Consejos (uno con poderes de toma de decisiones y el otro como una junta consultora), un Secretariado de Asuntos Metropolitanos, una unidad coordinadora y de planificación (Empresa Metropolitana de Planejamento do Grande Sao Paulo, EMPLASA) y fondo metropolitano de inversiones (Fundo metropolitano de Investimentos, FUMEFI).

En términos del financiamiento de los proyectos metropolitanos, FUMEFI fue concebido teóricamente para ser el principal instrumento a nivel estatal. Sus recursos fueron definidos, originándose de las transferencias federales, fondos presupuestarios del Estado y los reembolsos e intereses de los préstamos hechos a través del Banco de Desarrollo del Estado. EMPLASA estaba a cargo

de la evaluación y seguimiento de las inversiones de FUMEFI. El marco institucional y financiero del Estado de Sao Paulo tuvo un carácter pionero en Brasil si hicieron considerables progresos en el período 1975-1979. Para analizar el rol de FUMEFI (Fondo Metropolitano de Inversiones) es necesario examinar primero la estructura de ingresos tributarios en SPMA.

El cuadro 6 muestra para SPMA (Area Metropolitana de Sao Paulo) que es el área más industrializada de Brasil, una situación algo diferente en relación a aquélla de las municipalidades de Brasil descritas en páginas anteriores. Primero, la enorme concentración de las actividades económicas en SPMA conduce a éstas a tener una alta proporción del impuesto del valor agregado del Estado y una pequeña proporción de las transferencias federales, que es típica, pero, en todo caso, a pesar de que esta proporción está declinando, más del 40% de los ingresos totales son transferidos a las municipalidades metropolitanas por los gobiernos del Estado y Federal. Segundo, la participación de los impuestos municipales es relativamente alta en el Area Metropolitana de Sao Paulo (SPMA) y su tendencia creciente puede ser explicada por progresos significativos en los sistemas catastrales para la tributación local, especialmente en la ciudad de Sao Paulo, como se explica en la siguiente parte de este artículo.

C U A D R O 6

ESTRUCTURA DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL AREA METROPOLITANA DE SAO PAULO (SPMA) - 1970 A 1979

(en porcentajes del total)

	1970	1979
Impuesto (municipal) a la propiedad inmobiliaria urbana (tierra y vivienda)	17.1	18.1
Impuesto (municipal) a los servicios y profesiones	10.6	13.2
Transferencias al impuesto (estatal) del valor agregado	51.2	37.4
Transferencias federales	2.4	3.4
Otros ¹	18.7	27.9
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Empresa Metropolitana de Planeamiento da Grande Sao Paulo - EMPLASA.

1 Impuestos a los servicios, permisos de construcción, deudas públicas y recibos de capital.

Como prácticamente el total de ingresos de impuestos se asigna para inversiones urbanas y mantención, es posible evaluar FUMEFI en relación a los recursos presupuestarios y otras transferencias. La conclusión a que se llega es que la participación de FUMEFI en las finanzas metropolitanas es todavía insignificante en términos de una promotora de inversiones a escala metropolitana. FUMEFI fue, de hecho, convertida en un instrumento de manejo político local por parte del gobierno del Estado, apoyando en forma rápida la ejecución de pequeñas obras públicas.

C U A D R O 7

APLICACIONES DEL "FUMEFI" (FONDO METROPOLITANO DE INVERSIONES)
E INGRESOS TRIBUTARIOS EN "SPMA" (AREA METROPOLITANA
DE SAO PAULO 1979)

(en millones de cruzeiros y porcentajes)

Total de recibos de impuestos	42.512.0	100.0	—
Transferencias de FUMEFI	768.1	1.8	100.0
Vías urbanas de FUMEFI	565.0	1.3	73.6
Transferencias financieras de FUMEFI	133.6	0.3	17.4
Saneamiento de FUMEFI	69.4	0.2	9.0

Fuente: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande Sao Paulo - EMPLASA.

Aquí volvemos a algunas observaciones hechas en la sección precedente:

i) FUMEFI y FNDU (Fondo Nacional de Desarrollo Urbano) aún juegan un rol extremadamente limitado en el financiamiento de las necesidades urbanas básicas; ii) los mecanismos específicos sectoriales y verticalmente centralizados (vivienda, saneamiento, transporte público y autopistas) proveen el más importante apoyo financiero a aquellas necesidades, teniendo una orientación sobre la base de proyectos, a menudo sin una perspectiva integrada de los problemas urbanos y con prioridades definidas sin la participación de las comunidades locales y iii) la estructura tributaria altamente centralizada reduce drásticamente la capacidad municipal para invertir aun cuando hay sistemas catastrales innovadores en los cuales basar la tributación local. El financiamiento de las necesidades básicas está llegando a constituir la principal preocupación política de las municipalidades en el Area Metropolitana de Sao Paulo (SPMA), pero los mecanismos financieros verticalmente centralizados y sectorialmente orientados existentes, no son compatibles con las crecientes demandas locales. Esas demandas crecientes en el Area Metropolitana de Sao Paulo (SPMA) son el resultado del mayor poder adquirido por las asociaciones de la comunidad organizada (principalmente auspiciadas por entidades vecinales y católicas) que actúan como grupos de presión en relación a los tradicionales procesos de asignación de fondos y toma de decisiones.

La incapacidad de una asistencia financiera y técnica inadecuadas, para transformar las demandas de la población y las propuestas locales en programas, será, tal vez, el principal desafío para la planificación metropolitana en Sao Paulo en los años 80. Al considerar este desafío, es imposible separar los problemas legales, institucionales y financieros de su contexto político más amplio.

PROGRESOS EN LA TRIBUTACIÓN LOCAL EN LA CIUDAD DE SAO PAULO

Para financiar la infraestructura urbana, redes y servicios, la municipalidad de Sao Paulo depende de los siguientes recursos, cuyos porcentajes respecto del total, para el período 1978-1980, están indicados entre paréntesis: i) transferencias tributarias de valor agregado del Estado (Imposto sobre Circulação de

Mercadorias ICM) (32.1%); ii) impuesto a la propiedad (Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU) de bienes raíces urbanos (municipales) (tierra y vivienda), (18.8%); iii) impuesto sobre servicios municipales y a profesiones (Imposto sobre Servicos - ISS) (15.5%); iv) derechos municipales (7.5%); v) préstamos de instituciones públicas y privadas (13.8%), y vi) otros (incluyendo transferencias federales) (12.3%).

Al ser la municipalidad más rica de Brasil, el peso de los impuestos municipales es relativamente alto en Sao Paulo, correspondiendo al 41.8% de los ingresos totales.

Considerando sólo los dos impuestos municipales, su participación en los ingresos totales municipales (período 1978-80) fue de 34.3% en la ciudad de Sao Paulo, de 31.3% en el área metropolitana de Sao Paulo como un todo, y de 24.7% en la totalidad de las municipalidades brasileñas. Como una causa y una consecuencia de ello y con el propósito de aumentar los ingresos totales, la municipalidad ha realizado un considerable esfuerzo para mejorar y modernizar el catastro que se utiliza para efectos tributarios y la carta geográfica tanto como administración tributaria durante los últimos 10 años. Entre 1970 1980 la tasa promedio anual de crecimiento de los impuestos locales fue de 8.6% en términos reales.

Respecto al impuesto a los bienes raíces urbanos (IPTU), el catastro municipal cubrió 1,8 millón de unidades tributarias en 1980. Desde 1980 este catastro fue sometido a una revisión general a objeto de actualizarlo y verificar toda la información concerniente a las localizaciones de bienes raíces, usos, condición física y dimensiones. Esta revisión se completará a comienzos de 1983. Hasta junio de 1981 habían sido revisadas 926 mil propiedades (51% del total), y 710 mil (77% del total revisado) tenían su información básica modificada.

Un importante rasgo de la actual revisión es el progreso de su base de cálculo. La municipalidad de Sao Paulo posee un registro general de valores de bienes raíces (Planta Genérica de Valores - PGV) que contiene las reglas técnicas para la tasación del suelo y las construcciones urbanas. Pero, obviamente, mientras la tasación de las construcciones o mejoras puede ser hecha independientemente de la localización de los bienes raíces, esa localización es un factor esencial al determinar el precio unitario de la tierra. De esta forma, en vez de usar un simple índice para la puesta al día del valor del metro cuadrado de propiedad urbana (lo que llevaría a una subvaluación en relación a la localización), el registro general (PGV) de los bienes raíces está ahora basado en la subdivisión del área municipal urbanizada, en varios sectores homogéneos con características similares, como la accesibilidad y disponibilidad de los bienes y servicios sociales.

Una serie de estudios e investigaciones condujeron a la aplicación de iguales índices para actualizar los valores del metro cuadrado de tierra en los diferentes sectores y áreas con características similares y cuyos valores de mercado fluctúan de manera similar. Los sectores definidos en forma cualitativa son, por ejemplo, distritos residenciales, zonas industriales o de comercio, localizaciones de bajos ingresos, áreas próximas a los barrios bajos o barriadas, áreas expuestas a inundaciones.

En base a la subdivisión de las áreas municipales urbanizadas, y mediante encuestas de valores de mercado de bienes raíces, fue posible definir el valor

promedio de mercado de cada sector de la ciudad. Comparando los valores promedio de mercado para un metro cuadrado de tierra con aquellos establecidos en el registro general de los últimos años, fue posible calcular la diferencia entre los actuales valores de mercado y los valores de las tasaciones fiscales. También fue posible confirmar la gran variación de las tasaciones fiscales no modificadas y obsoletas en sectores homogéneos similares.

Así, la modernización y puesta a la fecha del catastro de contribuyentes y el mejoramiento de los métodos existentes de tasaciones fiscales dentro de la esfera del registro general condujo a determinar valores de propiedad más cerca de los valores de mercado para los propósitos de cobranza del impuesto a los bienes raíces urbanos. Los principales resultados de esos cambios fueron un substancial aumento en los ingresos locales y una efectividad social mayor de una carga tributaria distribuida más equitativamente. Pero a pesar de esos progresos aún permanece sin resolverse un importante problema: ¿cómo tasar los valores de la propiedad cuando algunos trabajos públicos significativos benefician a ciertas propiedades localizadas dentro del área de influencia de los proyectos? La carencia de un método regulador específico para hacer posible la correcta tasación fiscal de esta valorización, es un importante desafío para el gobierno municipal. La contribución de valorización por concepto de obras públicas (Contribuição de Melhoria), a pesar de haber sido mencionada en la Constitución Federal, no ha sido todavía sometida a una aplicación práctica por medio de leyes estatales o federales. Una alternativa más simple respecto a la contribución de valorización (la cual está sujeta a una gran complejidad en términos operacionales y conceptuales) es la tributación de la valorización de los bienes raíces en el momento de una transferencia de la propiedad. Basado en tasaciones fiscales acuciosas, referidas a los valores del mercado, la tributación no debería afectar el total del valor de los bienes raíces, sino sólo la parte correspondiente a la valorización, para evitar la doble tributación. Los impuestos a la transferencia de propiedades eran antiguamente locales (actualmente están a un nivel estatal) y su retorno a la administración local permitiría el mejor uso del catastro y de métodos de evaluación y tasación fiscal (Setubal, 1981).

En relación a los impuestos por servicios y profesiones (ISS), se llevó a cabo una serie de encuestas dirigidas a una permanente actualización del catastro de los contribuyentes. Entre estas encuestas es importante mencionar aquella que resultó de un acuerdo entre el Secretariado local de Finanzas y el Ministerio federal de Finanzas. El uso conjunto de la información hizo posible:

- i) la actualización de las direcciones de los contribuyentes locales anteriormente considerados como no ubicados;
- ii) la eliminación de los contribuyentes locales inactivos de las nóminas de impuestos y la revisión del rol de los contribuyentes activos;
- iii) enrolamiento de aquellos que evaden los impuestos.

La investigación de los evasores de impuestos fue otra encuesta importante. Utilizando la información de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) fue identificado un gran número de evasores de impuestos mediante la confrontación de ambos catastros.

Incluso en el área de ISS es importante destacar el desarrollo de un catastro selectivo relacionado con los grupos de los principales contribuyentes.

Este es un catastro especial que usa la información del catastro general, pero en el cual se asigna un método especial de administración y seguimiento para controlar más efectivamente a los contribuyentes más significativos.

CONCLUSIONES

En Brasil, como en otros países en desarrollo, el gobierno en sus variados niveles de toma de decisiones ha aumentado substancialmente su presencia mediante el establecimiento de directivas, normas y regulaciones, vinculadas con la expansión urbana, incrementando también sus áreas de intervención directa, incluyendo la provisión de servicios urbanos. No sólo se han incrementado los poderes fiscales y las intervenciones reguladoras en el contexto urbano, sino que también ha aumentado la participación del gobierno, mediante empresas y organizaciones públicas en los mercados de servicios que algunas décadas atrás eran exclusivamente privadas.

La creciente centralización en la toma de decisiones asociada con una estructura tributaria extremadamente desequilibrada privó, a su vez, a las administraciones locales del apoyo financiero necesario para proveer la infraestructura urbana y de servicios, especialmente en relación a las necesidades urbanas básicas. El financiamiento del desarrollo urbano es todavía en gran medida dependiente de las organizaciones sectoriales y centralizadas responsables de la generación de inversiones y operaciones a gran escala. Sin embargo, como la urbanización se convierte en un proceso de complejidad creciente, es necesario que esas organizaciones centralizadas se coordinen y combinen sus acciones con organizaciones locales descentralizadas (públicas y privadas) a fin de aumentar y hacer más efectivo el contenido social de la planificación urbana. Así, pues, es importante puntualizar que: i) las intervenciones sectoriales del gobierno, erráticas y descoordinadas, no reflejan necesariamente el marco afianzado de una planificación moderna; ii) la planificación urbana no implica un crecimiento desordenado de la maquinaria administrativa del gobierno o la creciente propiedad del gobierno de los medios para proveer bienes y servicios colectivos; iii) a sus variados niveles de toma de decisiones, el gobierno tiene que establecer reglamentaciones estables para la expansión urbana y el uso de la tierra, y asumir actitudes explícitas que favorezcan un desarrollo socialmente adecuado, en primer lugar a través del uso de los mecanismos e incentivos financieros.

Además de las reglas y actitudes, la planificación urbana en un país en desarrollo como Brasil debe seleccionar un número relativamente pequeño de variables-objetivos (endógenos al plan y, particularmente, relevantes para él) y parámetros (instrumentos de política y mecanismos institucionales, esto es, variables bajo el control del gobierno) de tal manera de inducir la inversión pública y privada integradas, evitando las estructuras sobrecentralizadas. La centralización es frecuentemente insensible a las demandas y propuestas locales. Consecuentemente, la planificación urbana, en su más amplio sentido, debe estar fuertemente orientada hacia la activación del desarrollo socioeconómico mejorando las condiciones de vida y corrigiendo las desigualdades del ingreso. Con el objeto de lograr esto, aparte de las estrategias a largo plazo, las actitudes de movilización y la definición de programas e instrumentos para ser usados en las variadas etapas del proceso de planificación, es esencial coordi-

nar los mecanismos legales, institucionales y financieros para asegurar la obtención de los objetivos del desarrollo. De esta manera, es necesario transformar la planificación física convencional en una planificación urbana global, considerando los factores económicos, sociales y políticos, en especial a escala metropolitana.

Las intervenciones del gobierno en los mercados urbanos a través de la planificación están diseñadas para llenar los vacíos dejados por el mecanismo de mercado, al asegurar una mejor distribución de los ingresos entre los sectores urbanos y grupos sociales. Es innecesario decir que la decisión de planificar es una decisión política, y como tal requiere:

i) la introducción de cambios en el proceso de toma de decisiones, orientados hacia la racionalización y modernización de la máquina administrativa, y

ii) la representación en el proceso de toma de decisiones a objeto de prevenir que la planificación sea un fin en si misma.

Fallando esto, la planificación será un pobre sustituto para los mecanismos de mercado en los aspectos y ocasiones en que este último es inadecuado, pudiendo aun causar serias distorsiones sociales al descuidar algunas necesidades básicas de la población urbana. Los principios de los planificadores, los juicios de valor, los sentimientos racionalistas, los valores sociales jerárquicos y la sofisticación tecnológica pueden estar en conflicto con las reales preferencias de la sociedad, especialmente de los pobres, profundamente conscientes de sus necesidades básicas. Sólo teniendo mecanismos realmente representativos y activos, formales e informales, y canales de participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones, será la planificación capaz de catalizar el proceso urbano y promover un cambio social deseable.

REFERENCIAS

- Andrade, T., y Lodder, C. (1978), *Sistema urbano e cidades médias no Brasil*, Ipea/Inpes, Rio de Janeiro.
- Rarat, J. (1978), "Desenvolvimento urbano: a necessidade de optar por sistema mais racionais de gestão", in *Revista de Administração Pública*, 2 (12), pp. 7-32, Rio de Janeiro.
- (1979), *Introdução aos problemas urbanos brasileiros*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- Da Mata, M. (1973), "Urbanização e migrações internas", in *Pesquisa e Planejamento Economico*, 3 (3), pp. 715-46, Rio de Janeiro.
- Lodder, C. (1977), "O processo de crescimento urbano no Brasil", in *Pesquisa e Planejamento Economico*, 7 (2), pp. 459-76, Rio de Janeiro.
- Pessoa, A. (1978), "Aspectos jurídicos e institucionais do uso do solo urbano", in *Revista de Administração Pública*, 3 (12), pp. 51-66, Rio de Janeiro.
- Rezende, F. (1973), "Financiamento do desenvolvimento urbano", in *Pesquisa e Planejamento Economico*, 3 (3), pp. 543-84, Rio de Janeiro.
- Setubal, O. (1981), "Sugestões para uma justiça tributária", in *O Estado de São Paulo*, sept. 11, São Paulo.

- Suzigan, W. (1976), "As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira", in *Aspectos da participação do governo na economia* (eds. F. Resende and W. Suzigan.), Ipea/Inpes., Rio de Janeiro.
- Tolosa, H. (1972), "Politica nacional de desenvolvimento urbano: uma visao economica", in *Pesquisa e Planejamento Economico*, e (1), pp. 143-56, Rio de Janeiro.
- (1973), "Macroeconomia da Urbanização brasileira", in *Pesquisa e Planejamento Economico*, 3 (3), pp. 585-644, Rio de Janeiro.
- (1978), "Desenvolvimento urbano no Brasil: uma interpretação económica", in *Revista de Administração Pública*, 2 (12), pp. 67-90, Rio de Janeiro.
-