

# Brasil: Historia de dos ciudades

Los distritos tienen las mismas facultades pero enfrentan retos completamente diferentes

Barrio bajo al pie del Hotel Hilton en São Paulo. Las ciudades de Brasil generan riqueza, pero no ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de sus habitantes.



REUTERS/CAETANO BARREIRA

POR BRIAN NICHOLSON

**E**N LA PROFUNDIDAD DE LA SELVA AMAZÓNICA SE ENCUENTRA Altamira, un municipio con muy baja densidad de población, mayor que gran parte de los estados de la Unión Americana, cubierto de selva tropical y que cuenta con numerosas reservas indígenas. A casi 2 000 kilómetros de distancia se ubica Diadema, una expansión urbana abarrotada de gente, de bajo alquiler, en el sucio cinturón industrial que rodea São Paulo, el área metropolitana más extensa del hemisferio sur. Lo que tienen en común es el reto que enfrentan los dirigentes locales de Brasil de mejorar los estándares de vida en un sistema descentralizado con tres órdenes de gobierno donde el equilibrio entre recursos y obligaciones con frecuencia puede parecer desigual.

Altamira, que cubre 159 700 kilómetros cuadrados, se abre camino en el sudeste amazónico, en el estado de Pará. Es, por mucho, el más grande de los 5 560 distritos municipales brasileños (a los funcionarios locales les gusta asegurar que se trata de una marca mundial), aunque su población de 100 000 habitantes queda opacada ante los 14 municipios brasileños de un millón o más de habitantes. Aun cuando Altamira es principalmente rural, su población está muy concentrada en la cabecera municipal, donde los empleos son escasos.

“Nuestro mayor reto es la falta de empleo”, declara el alcalde adjunto Silvério Albano Fernandes en una entrevista. La escasez de empleo se debe a una economía primitiva, subdesarrollada, con una base impositiva baja que genera ingresos insuficientes para invertir en mejor infraestructura y educación, que podrían ayudar a atraer la inversión y a generar empleos. “Hacemos lo que

podemos, pero simplemente no hay suficiente para lo necesario; si construimos una escuela, no podemos reparar otra”, dice Fernandes.

## Transporte municipal vía aérea

Las enormes proporciones del municipio de Altamira agravan el problema. La alcaldesa Odileida Sampaio se encontraba de visita en un alejado distrito, nos informó Fernandes en la entrevista, y estaría fuera durante varios días. Partes de su territorio están a tres horas de distancia en vuelos rasantes a través de la selva virgen en avión monomotor. La alternativa sería una expedición muy tortuosa a lo largo de 1 400 kilómetros de caminos sin pavimentar que pasan por ocho municipios vecinos.

“Un municipio es más fácil y más barato de administrar si es más pequeño y tiene una mayor concentración de gente que varias comunidades rurales alejadas”, dice Fernandes. “Si necesitamos construir un centro de salud, por ejemplo, debemos proveer uno para una comunidad de quizá 1 000 personas o menos, pero podría dar servicio a 5 000 personas”.

La Constitución federal determina que los gobiernos locales de Brasil tienen la facultad de elevar impuestos, fundamentalmente sobre bienes y servicios, pero además reciben una parte de gran cantidad de ingresos diversos de los ámbitos federal y estatal. En 2006, los economistas José Roberto Afonso y Erika Amorim Araujo publicaron el libro del Banco Mundial *Local Governance in Developing Countries* en el que señalan que las comunidades brasileñas recaudaron 5.5 por ciento de todos los impuestos del país pero, gracias a las transferencias, terminaron gastando 17.1 por ciento. En 2005, los gobiernos locales recaudaron 17 100 millones de dólares estadounidenses y gastaron 52 800 millones de

**Brian Nicholson** es un periodista que escribe sobre temas económicos en São Paulo y ha vivido en Brasil durante 30 años.

dólares estadounidenses; en promedio, 9,5 millones de dólares estadounidenses por alcalde. Los valores corrientes del dólar quizá se hayan incrementado entre 40 y 50 por ciento debido al crecimiento económico, al mayor ingreso impositivo y, principalmente, a una moneda local más fuerte.

Altamira encabeza el paquete con un presupuesto de 32 millones de dólares estadounidenses al año, de los cuales más de 90 por ciento procede tanto del gobierno federal como del estatal. La distribución de las transferencias está relacionada con la magnitud de la población, y Altamira tiene tres veces el promedio nacional. Pero las enormes distancias crean problemas que se subsanan sólo en parte mediante pequeños ajustes a algunas transferencias que ayudan a compensar la vastedad del área terrestre. A fin de cuentas, dice Fernandes, ser grande es un mal negocio.

### La prohibición de dividir los municipios

La solución que resulta obvia es dividir el municipio en varios municipios más pequeños, quizá tres o cuatro para empezar. Los funcionarios locales han venido planeando este arreglo durante algún tiempo. Pero en 1997, el Congreso Federal congeló durante 10 años todas las acciones de subdivisión municipal.

Hasta 1988, los municipios habían sido creados por los gobiernos estatales —que ahora son 26, más el Distrito Federal— y se habían mantenido subordinados a ellos de diversas maneras. En 1988, una nueva Constitución federal, implantada al término de la dictadura militar, otorgó a los municipios un estatus independiente e hizo que su creación dependiera de plebiscitos locales. Su número se elevó drásticamente, alcanzando un aumento de 24 por ciento desde 1990. En varios casos, las nuevas unidades administrativas carecieron del tamaño suficiente para ser viables y más bien fueron reflejo del deseo de los líderes políticos locales de extender sus bases de poder. El resultado concreto fue el desvío de los recursos públicos hacia estructuras legislativas y administrativas “a expensas de un gasto más productivo en, por ejemplo, programas sociales e infraestructura urbana”, de acuerdo con un informe del Banco Mundial. La moratoria no permite que Altamira resuelva parte de su problema, pero el alcalde adjunto dijo que sus dirigentes piensan seguir con la subdivisión en 2009.

Otra fuente de irritación constante es el uso de la tierra. Fernandes calcula que unas dos terceras partes del municipio están destinadas a diversos tipos de reservas, incluidas las indígenas, las de los bosques nacionales y las ecológicas. Prácticamente todas corresponden a la jurisdicción federal pero algunas están bajo el control estatal. De cualquier manera, se trata de un territorio

municipal sobre el cual la autoridad local no ejerce ningún control. “Hace dos o tres años, el gobierno estatal creó un plan de zonificación económica y ecológico para todo el estado, y nos dijo a qué se podría dedicar cada área, por ejemplo: zonas para agricultura, pastoreo, preservación, etc. Pero apenas se nos consultó. A fin de cuentas, este tipo de cosas tiende a provenir de niveles superiores”, afirma Fernandes.

El problema se agrava por la informalidad en las escrituras de muchas propiedades rurales. “Algunas personas han ocupado un área durante 15 o 20 años y todavía no pueden obtener documentos válidos”, explica Fernandes. En ocasiones, la solución está en manos federales o estatales, de acuerdo con el lugar donde se ubique la tierra en disputa. Pero en tanto no se resuelven estos asuntos, el municipio pierde, porque sin escrituras de propiedad adecuadas, los propietarios de las tierras no pueden obtener autorización para emprender los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, una explotación maderera sostenible podría crear empleos e incentivar la economía local.

### De los bosques a las fábricas

Más de 2 000 kilómetros al sur, el alcalde José de Filippi, hijo, maneja con los mismos instrumentos constitucionales y legales una situación distinta en diversos aspectos. Hace apenas 50 años, Diadema era una ciudad tranquila de 8 000 personas, a unos 16 kilómetros al suroeste de la ciudad de São Paulo. Pero quedó excluida de las enormes inversiones de la posguerra que atrajeron a General Motors, Ford y Volkswagen a áreas cercanas mejor ubicadas y, por consiguiente, no pudo formar una clase media próspera. Hoy en día, sus 390 000 habitantes, la mayoría pobres, viven apiñados en una expansión urbana descontrolada de 30,7 kilómetros cuadrados en la aparentemente interminable conurbación de São Paulo.

La apertura de la economía brasileña a la competencia extranjera en 1990 desencadenó un gran éxodo de industrias tradicionales de la región metropolitana de São Paulo hacia lugares con costos menores dentro o fuera del estado. Diadema, el “patito feo” del área industrial del sur, quizá tuvo menos que perder pero también contaba con menos armas. Al mismo tiempo, y a partir de mediados de la década de 1990, los alcaldes se enfrentaron con severas reducciones de presupuesto debidas a los recortes impuestos al sector público por el gobierno federal para acabar con la hiperinflación que desde mediados de la década de 1980 asolaba a Brasil.

[FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 21]

## Brasil: Otra visión de las dos ciudades

POR FERNANDO REZENDE

A primera vista parecería que el acuerdo con Altamira —en la Cuenca del Amazonas— es malo en comparación con el de la urbanizada Diadema, pero la situación prevaleciente no es así de sencilla.

Los problemas económicos que enfrenta Altamira —barreras del medio ambiente que le impiden la explotación de sus recursos naturales y la falta de empleo— sobrepasan el ámbito de responsabilidad de los administradores locales. Los problemas de Altamira no se solucionan con sólo levantar la prohibición de dividir los grandes municipios rurales.

Por su parte, Diadema se benefició de la dispersión de la industria manufacturera por distintas partes del área

metropolitana de São Paulo. La obtención de una parte de las plantas industriales le ayudó a mejorar sus finanzas y con ello mejoraron también las condiciones de vida de la ciudad.

Las finanzas de los grandes municipios rurales y de los municipios metropolitanos pequeños responden a factores muy diversos. Los municipios rurales dependen en gran medida de las transferencias federales y las ciudades pequeñas dependen de la parte que les corresponda del impuesto al valor agregado de sus estados.

¿Le iría mejor a Altamira si su centro urbano pudiera separarse del vasto interior rural? Opino que no.

La idea de los administradores de Altamira de que “la solución obvia es la división en varios municipios más pequeños” no hace sino exportar el problema de Altamira del centro de la ciudad a las áreas rurales, lo que podría terminar peor que como estaba.

Lo que Altamira necesita en realidad es una mejor coordinación de políticas públicas federales, estatales y locales para aumentar sus posibilidades de desarrollo.

**Fernando Rezende** es profesor de la Escuela Brasileña de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas.



## BRASIL [CONTINÚA DE LA PÁGINA 14]

“Las ciudades tenían frente a sí nuevos retos, debidos en parte a la nueva realidad de la economía brasileña pero también al nuevo orden económico mundial”, señala el alcalde. “Tuvimos que empezar la lucha por el desarrollo económico dentro de un contexto de globalización cada vez más hostil, más y más competitivo”. Eso significó trabajar con mayor eficacia, reduciendo costos y creando las condiciones necesarias para atraer la inversión.

### Escapar al deterioro urbano

Con ayuda de un equipo especial de asesores en políticas, Filippi —alcalde entre 1993 y 1996 y nuevamente de 2001 a 2008— se las ha arreglado para librar las dificultades del bajo ingreso y la baja inversión impulsando la recaudación de impuestos y el gasto de los nuevos fondos de manera que atraigan mayores inversiones. La producción industrial se elevó siete por ciento en 2006 y cuatro por ciento en 2007, después de haber caído durante ocho años consecutivos. El presupuesto municipal ha aumentado 70 por ciento en términos reales desde 2001 y se espera que en 2008 alcance un nivel de alrededor de 270 millones de dólares estadounidenses. Las medidas clave del alcalde incluyen:

- **Violencia urbana:** en 1999, el municipio tuvo la tasa más alta de homicidios de la región metropolitana de São Paulo, 109 por cada 100 000 habitantes. La tasa de homicidios bajó 59 por ciento gracias a un decreto de 2002 que obligó a todos los bares a cerrar a las 23hrs. Esta medida despertó el interés generalizado de otras ciudades.
- **Desarrollo urbano:** Diadema construyó tres grandes reservorios de control de inundaciones para captar el agua de las lluvias intensas. Esto permitió el desarrollo de las áreas bajas, una de las cuales atrajo a un gran inversionista privado que ahora es el mayor contribuyente de la ciudad.
- **Renovación urbana:** aceras nuevas, alumbrado público, reparación de calles, cubos de basura, bancas para parques y arriates de flores contribuyen a crear un entorno más placentero que se convierte, a su vez, en un medio ambiente más seguro, incluso para los inversionistas. “Hacemos pequeñas revoluciones: un barrio que hace tres años tenía 40 establecimientos comerciales pequeños ahora tiene 250. Eso significa mucha inversión en pequeñas empresas, tiendas y servicios y, por consiguiente, una base impositiva más grande. Esta es una consecuencia directa de la renovación urbana”, nos dijo el alcalde.
- **Creatividad en los incentivos:** Diadema evitó las exenciones fiscales simples, pero ofreció una reducción a los impuestos prediales a los inversionistas que incrementaran los pagos relacionados con otros impuestos.
- **Gasto social:** la mortalidad infantil bajó de 85 muertes por cada 1 000 nacimientos en 1983 (el doble del promedio estatal) a 12.9 en 2006 (un poco mejor que el promedio).

“Los programas sociales son la mejor inversión que cualquier alcalde pueda hacer”, dijo Filippi. En Diadema, la innovación de los dirigentes municipales se ha traducido en mejoras reales. Para que los municipios rurales como Altamira obtengan beneficios similares y surjan este tipo de innovaciones locales, es necesario que los municipios locales tengan una mayor participación en la planeación conjunta tanto con el gobierno federal como con los gobiernos estatales. 