Desafios actuales para la gestión metropolitana de servicios públicos en Brasil

Anísio Brasileiro* Enilson Medeiros dos Santos**

1. La cuestión metropolitana en Brasil

Un hecho —comprobado a lo largo de la historia— es que es en las ciudades donde se localiza el crecimiento es donde se plantean con agudeza los problemas de la sociedad (ambientales, sociales, de empleo), de la misma forma que es en esos territorios donde se concentra la riqueza. Para los actores económicos, las empresas y los comercios, las regiones urbanas constituyen hoy su campo privilegiado de actuación por las facilidades que ofrecen de servicios e infraestructuras. Pero las zonas metropolitanas —por el hecho de ofrecer una diversidad de empleos variados y diversificados— son también importantes para los individuos y las familias que encuentran en las metrópolis las mayores posibilidades de trabajo, educación y ocio.

Si, por un lado, las grandes ciudades reúnen ventajas, también tienen problemas, lo que plantea la cuestión de la gobernabilidad de los territorios urbanos, en el contexto actual de descentralización, mundialización, privatización, recomposición del papel del Estado o de crisis del Estado del Bienestar, de extensión espacial de las ciudades y de desarrollo de nuevas tecnologías de la información. Todo esto plantea nuevas cuestiones al gobierno de las grandes ciudades, o a los gobiernos metropolitanos.

En este contexto, la cuestión de la organización institucional de las ciudades, esto es, de su gobernabilidad, o *governance* puede ser analizada, según JOUVE y LEFÈVRE (1999) a través del concepto de «dinámicas institucionales» expresado en tres elementos: i) un proceso de constitución de un nuevo territorio político —organización institucional basada en la intermunicipalidad—; ii) un proceso de reunión en torno a este proyecto de un conjunto de actores procedentes de la esfera política (instituciones, partidos) pero también salidos del mundo de las empresas y de los ambientes asociativos; iii) un proceso de legitimación de este proyecto— construido en torno de las ideas de flexibilidad, voluntariado, negociación y sociedad¹.

Estas reformas institucionales basadas en los actores locales caminan en paralelo con las transformaciones reguladoras de las redes de infraestructuras, o sea, las transformaciones en los modos de regulación de las redes, en especial de transporte, chocando —y siendo también afectadas— con las reformas de las instituciones que actúan sobre los territorios en sus diversas niveles. Estamos así, ahora, en el interludio entre Regulación de Redes: por un lado, y de Territorios, por otro. Estas reformas institucionales/territoriales son consecuencia de los mismos fenómenos que llevaron a las reformas reguladoras (expresadas por los movimientos de desregulación y de privatización): problemas de fiscalidad local y de reparto de los costes financieros, internacionalización de la economía y peso creciente de las ciudades en el «sistema-mundial»; todo esto sitúa el problema del gobierno de las ciudades.

Para comprender, en el caso especifico brasileño, cómo se expresan las nuevas «dinámicas institucionales» definidas por JOUVE y LEFÈVRE (1999), se presentan a continuación las principales características de las estructuras poblacionales de las nueve grandes regiones metropolitanas de Brasil para, posteriormente, ana-

lizar el caso concreto de los transportes públicos de viajeros, con énfasis en las ciudades de Recife y Curitiba, que se prestan a un análisis de las dinámicas locales y de la articulación entre actores, en la dirección de la que los autores prefieren denominar las «dinámicas institucionales» incluyendo proyectos y ciudades.

2. Estructuras poblacionales de las regiones metropolitanas

El objetivo de esta sección es verificar cómo se estructuran, en términos poblacionales, las Regiones Metropolitanas de Brasil. Considerando sólo las Regiones legalmente definidas y reconocidas, excluyendo a Brasilia por sus características particulares, que introducirían ciertamente sesgos en el análisis y en las conclusiones. La estrategia de análisis intenta comprender el papel de las Regiones Metropolitanas en la atracción de cuotas poblacionales en términos de un análisis *cross-section*. A continuación, se verifican las alteraciones sufridas en el período 1970-1991. Para ello, se utilizan datos de los tres últimos Censos Demográficos nacionales. El análisis de la dinámica demográfica en el período analizado permitirá extraer conclusiones respecto a las políticas públicas para las áreas metropolitanas y centros urbanos del país.

2.1. El fenómeno metropolitano

El proceso de urbanización de la población brasileña, aunque se inició en el siglo XIX, comenzando en Río de Janeiro —capital del Imperio y, posteriormente, de la República— (DAVIDOVICH, 1984), se intensificó ciertamente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando el sector industrial pasó a consolidarse como el más importante de la economía nacional.

Claramente, el fenómeno está condicionado por la expansión del sector secundario y, en vista de esto, una vez que la industrialización nacional que se realizó a partir de los años 1940 y que fue conducida por el ejecutivo nacional, en los términos de una política industrial sustitutiva de importaciones, y fomentada por la implantación de infraestructuras —carreteras, energía, etc...— y de industrias de base —la siderurgia, por ejemplo—, se puede establecer una vinculación fuerte entre el poder público y el crecimiento de las ciudades y las aglomeraciones urbanas (BARAT, 1976).

Esta concentración demográfica provocada por la industrialización sigue, en muchos aspectos, los pasos del proceso urbanizador que se realizó en los países centrales. Como menciona Fonseca Netto (s/d), muchos países en desarrollo —y Brasil, entre ellos, por lo menos en lo que se refiere a los sectores más dinámicos de la economía nacional— adoptaron las reglas de acumulación y el modo de organización de la producción de los países centrales y, subyacentemente, los mismos fenómenos demográficos-espaciales se verifican en ellos. Pero, como el mismo autor señala, esos fenómenos, en el área subdesarrollada, están agravados por una estructura agraria excluyente y que fomenta las migraciones masivas de trabajadores hacia los centros urbanos en formación, efecto menos de la dinámica económico-social urbana, que de la descomposición de la sociedad y de la economía rural (Castells, 1983).

La peculiaridad del binomio industrialización/urbanización en Brasil, como observa MORENO DELGADO (1995), originó una superconcentración demográfica en unas pocas aglomeraciones urbanas, muy alejadas del resto del país y, en la medida en que la dinámica de esos mercados metropolitanos daba origen a importantes diferencias espaciales de renta, progresivamente más atractivos para los emigrantes en busca de posibilidades de supervivencia.

Así es que, en 1970, el 20% de la población urbana brasileña residía en los municipios de Sao Paulo y Río de Janeiro. Si se consideran los habitantes de los nueve mayores municipios capitales de Estados, éstos representaban, en 1970, el 31,6% de la población urbana del país. La tasa de urbanización² registrada en aquel Censo Demográfico superaba el 55% frente al 31% en 1940, el 36% en 1950 y el 45% en 1960.

En términos económicos, el cuadro de concentración espacial era, evidentemente, similar al demográfico. Entre 1950 y 1970, las participaciones de las nueve mayores aglomeraciones urbanas del país en el Valor de Transformación Industrial y en el empleo industrial nacional pasaron del 60% y 50% al 67% y 60%, respectivamente.

A la vista de este cuadro, la acción pública en el proceso de urbanización del país cambiará de sentido en los años 70. Entonces, aunque se continúa suministrando la infraestructura básica para la funcionalidad económica de las ciudades —telefonía con la Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (EMBRATEL), limpieza con el Plan Nacional de Limpieza (PLANASA), transportes con la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU) y la Empresa Brasileña de Planificación de Transportes (GEIPOT)—, finalmente fundamental en función de la importancia de las economías urbanas para la formación del Producto Interior Bruto nacional, la acción del poder público en las dos últimas décadas presenta características distintas: comenzado y consolidado el proceso de urbanización, y teniendo en cuenta las

primeras señales de encarecimiento de la aglomeración, las políticas públicas pasan de inductoras a remediadoras.

2.2. La creación de las Regiones Metropolitanas

A inicios de la década de los setenta, en el contexto de un gobierno central fuerte, con gobernadores de los Estados designados por el Presidente de la República y alcaldes de las capitales que eran poco más que secretarios de sus respectivos Estados, fueron legalmente creadas las Regiones Metropolitanas³, una forma organizada de planificación de la acción pública en las principales aglomeraciones urbanas del país, las cuales ya adquirían nítidos contornos de áreas metropolitanas desde principio de los años sesenta y hasta antes, como en los casos de Río de Janeiro y de Sao Paulo.

La creación de las Regiones Metropolitanas, en número de nueve y posteriormente diez por la suma del Distrito Federal (ver Tabla 1), obedece, por un lado, a una indicación de carácter técnico, materializada en la necesidad de planificar de forma integrada los servicios y la actuación de los poderes públicos en territorios en que, desentendiéndose de los limites geográficos de los municipios, las relaciones sociales y económicas entre los distintos agentes públicos y privados habían establecido ya fuertes vínculos de interdependencia y/o complementariedad.

Tal fenómeno —la metropolización— requería una acción institucional coordinada de todas las políticas públicas, pero entonces, en aquel momento, el énfasis había incidido en la provisión de infraestructuras y en la organización y prestación de algunos servicios públicos de interés común (énfasis que, al final, sería consagrado en la Constitución Federal de 1988), con la intención de, suavizando las desigualdades en el espacio intrarregional, reducir la presión poblacional sobre las capitales.

Tabla 1 Regiones Metropolitanas de Brasil			
1. Belém (PA)*	6. Porto Alegre (RS)		
2. Belo Horizonte (MG)	7. Recife (PE)		
3. Brasilia (DF) **	8. Río de Janeiro (RJ)		
4. Curitiba (PR)	9. Salvador (BA)		
5. Fortaleza (CE)	10. São Paulo (SP)		

^{*} Entre paréntesis están las siglas de los nombres de los Estados.

Por otro lado, no se puede ocultar el papel que, para la formalización de las Regiones Metropolitanas, desempeñó el interés político en sofocar el crecimiento de las oposiciones que, entonces sin posibilidades de alcanzar el poder ejecutivo municipal en las capitales⁴, extendían su área de influencia política a los municipios vecinos.

Así, la institucionalización de las Regiones Metropolitanas en Brasil buscaba responder a un proceso de urbanización producido por el desarrollo industrial del país que, a pesar de sus peculiaridades, presentaba características tipológicas similares a las que se registraban en todo el mundo.

Entre tanto, como indica Fonseca Netto (s/d), la reestructuración de la economía mundial a partir de los años 70 se basaría en paradigmas tecnológicos distintos a los que dominaban el desarrollo industrial de los dos primeros tercios de este siglo. Basado en procesos de producción más flexibles, el sistema de acumulación que va a propagarse en los países más desarrollados presenta características tales que sus repercusiones espaciales apuntan hacia una mayor desconcentración de la actividad económica. Los efectos demográficos de esa desconcentración económica ya se percibieron: menor presión sobre las áreas metropolitanas y un crecimiento más intenso de las ciudades medias interiores.

La evolución demográfica brasileña en el período siguiente a 1970 también presentaba características distintas a las que se registraban anteriormente. Es cierto que la tasa de urbanización continuaba creciendo, partiendo del 55,9% de 1970 al 67,6% y 75,6% de 1980 y 1991 respectivamente. Pero el proceso de urbanización en estos 20 años tomó nuevos contornos: los municipios de las nueve capitales insertadas en las Regiones Metropolitanas redujeron su participación en la población urbana del país, del 31,6% de 1970 al 27,9% en 1980 y al 23,5% en 1991. Los habitantes de los municipios de Sao Paulo y Río de Janeiro dejaron de ser el 20% (1970) de la población urbana nacional y en 1980 representaban el 16,8%, reduciéndose en 1991 al 13,6%. Considerando el conjunto de las nueve Regiones Metropolitanas estudiadas, su participación en la población urbana y en la población total de Brasil va descendiendo desde 1970.

2.3. Las Regiones Metropolitanas en el Marco de Población de Brasil

En esta sección buscamos verificar la importancia relativa de las RMs (Regiones Metropolitanas) en la distribución de la población nacional. En la Tabla 2, se da una visión general para introducir el tema.

^{**} La inclusión de Brasilia es por motivos distintos.

Tabla 2
Participación de las RMs en las Población Total y Urbana de Brasil (1970; 1980; 1991; 2000)

RMs	Área	Población	Población	Población	Población	Crecimiento anual (%)			
191915	(1991)	(1970)	(1980)	(1991)	(2000)	70/00	70/80	80/91	91/00
Belém	1.221,0	656.351	1.000.349	1.332.723	1.674.183	3,2	4,3	2,6	2,6
Fortaleza	3.473,2	1.036.886	1.577.580	2.303.645	2.823.297	3,3	4,3	3,5	2,3
Recife	2.226,4	1.722.409	2.182.535	2.871.261	3.263.176	2,1	2,4	2,5	1,4
Salvador	2.213,0	1.148.828	1.771.968	2.496.224	3.021.572	3,2	4,4	3,2	2,1
B. Horizonte	5.824,0	1.613.223	2.540.719	3.428.858	4.176.933	3,2	4,6	2,8	2,2
Río de Janeiro	5.384,0	6.893.286	8.776.723	9.795.919	10.125.142	1,1	2,4	1,0	0,3
São Paulo	7.951,0	8.137.401	12.588.449	15.432.445	17.585.036	2,6	4,5	1,9	1,4
Curitiba	8.763,0	820.766	1.441.923	1.998.807	2.453.215	3,7	5,8	3,0	2,3
Porto Alegre	8.507,7	1.531.168	2.232.370	2.999.029	3.480.833	2,7	3,8	2,7	1,6
Total RMs	45.563,3	23.560.318	34.112.616	42.658.911	48.603.387	2,4	3,8	2,1	1,4
RMs/BR Urb	_	45,2%	42,4%	38,4%	35,2%	_	_	_	_
RMs/Brasil	0,53%	25,3%	28,7%	29,1%	28,6%	_	_	_	_

Fuente de los datos básicos: IBGE.

Se observa en la Tabla 2 el hecho de que el peso de las Regiones Metropolitanas en el marco urbano nacional disminuye, al lado de su crecimiento en relación con el conjunto de la población nacional. Por una vez, la conclusión es que el país vive un proceso de desconcentración de la población con respecto a áreas que históricamente se constituían como polos de atracción para el contingente de población, a partir de una diseminación hacia otros centros con medios de transporte con capacidad de atracción. Es probable que esta tendencia se pueda diferenciar interregionalmente, pero no es el propósito de este trabajo analizar este fenómeno en el ámbito de cada una de las regiones.

Un indicador de esa diferenciación del fenómeno entre regiones puede darse por el análisis de las tasas de crecimiento de la población en el período considerado⁵. Se observa una razonable disparidad, desde el 1,1% al año para la RM de Río de Janeiro, hasta el 3,7% al año que tiene la RM de Curitiba.

Además, con las excepciones de las RM de Río de Janeiro y de Recife, todas crecen por encima del 2,4% cada año; no obstante, las de Porto Alegre y Sao Paulo están próximas a ella y, además de la de Curitiba, se destacan bastante de la media las RMs de Fortaleza, Salvador y Belo Horizonte.

Es interesante comprobar que las RMs de Río de Janeiro, Sao Paulo y Recife —las tres con menores tasas de crecimiento de población en la Tabla 2— están en Estados que en 1970 registraban las más altas tasas de urbanización dentro de las nueve analizadas: eso, a pesar de las diferencias entre ellas, puede indi-

car un cierto agotamiento de sus capacidades de atracción y la presencia relativa de encarecimiento de la aglomeración.

En el intento de obtener un mayor conocimiento de la dinámica demográfica de las RMs en el período estudiado, desagregamos las tasas de crecimiento de sus poblaciones en los períodos entre censos, esto es, 1970/80,1980/1991 y 1991/2000. Los resultados obtenidos de este análisis indican que, en general, las RMs presentaban un crecimiento de población en los años 70 que, aunque mucho más intenso que el que registraban en los años 80, ya era, en media, inferior al crecimiento de la población urbana brasileña.

Todavía en los años 70, mientras, algunas RMs crecían más rápidamente que las poblaciones urbanas de los Estados en que se sitúan —casos de Belo Horizonte y Salvador—, la RM de Sao Paulo iguala la tasa del Estado y las demás quedan igual. En los años 80, la RM de Belo Horizonte, otra vez, y la de Porto Alegre son las que obtienen tasas de crecimiento por encima de la que se verifica para la población urbana de los respectivos Estados; Curitiba muestra la misma tasa que Paraná, y las demás quedan por debajo.

El punto siguiente está dedicado a profundizar un poco más este análisis de las RMs con respecto a sus respectivos Estados. Mientras tanto, podemos ya adelantar, en este punto, que las tendencias generales de perdida de significación de las Regiones Metropolitanas cono polos de atracción para la población urbana del país —y de cada Estado— comenzaron a manifestarse en la década de 1970 y fueron más claramente identificables en el decenio siguiente.

Tabla 3							
Participación de las RMs en las Poblaciones Urbana y Total de los Respectivos Estados (1970; 1991; 2000)							
RMs	Participación s/	Participación en el	Estado (1970) s/	970) s/ Participación en el Estado (1990) s/		Participación en el Estado(2000) s/	
	Área del estado	Pop Total	Pop Urbana	Pop Total	Pop Urbana	Pop Total	Pop Urbana
Belém	0,1%	30,3%	64,2%	26,9%	51,3%	27,0%	40,6%
Fortaleza	2,4%	23,8%	58,3%	36,2%	55,4%	37,9%	53,1%
Recife	2,2%	33,4%	61,3%	40,3%	56,8%	41,2%	53,8%
Salvador	0,4%	15,3%	37,2%	21,0%	35,6%	23,1%	34,4%
Belo Horizonte	1,0%	14,0%	26,6%	21,8%	29,1%	23,3%	28,5%
Rio de Janeiro	12,2%	76,6%	87,2%	76,5%	80,3%	70,4%	73,3%
São Paulo	3,2%	45,8%	57,0%	48,9%	52,6%	47,5%	50,8%
Curitiba	4,4%	11,8%	32,8%	23,5%	32,3%	25,7%	31,5%
Porto Alegre	3,0%	23,0%	43,1%	32,8%	42,9%	34,2%	41,8%
Total das RMs	1,3%	33,2%	55,0%	39,5%	50,0%	39,3%	46,9%

Fuente de los datos básicos: IBGE.

2.4. Las Regiones Metropolitanas y el marco de población de los Estados respectivos

Con la finalidad de obtener una mayor precisión en la caracterización de las Regiones Metropolitanas nacionales en términos demográficos, este punto se dedica a examinar la participación de las RMs en la población de los respectivos Estados, así como las transformaciones de esta relación en el período 1970/2000.

Los números presentados en la Tabla 3 muestran que, en general, las Regiones Metropolitanas representan una pequeña parte de los territorios de los Estados en que se insertan. Las excepciones son la de RM de Río de Janeiro (Estado con el área menor) y, en el otro extremo, las RM de Belém, cuya área es muy pequeña en relación a la gran superficie de tierra ocupada por el Estado de Pará (la mayor de todas las áreas de los estados estudiados).

En cuanto a la participación en las poblaciones urbanas y totales de los distintos Estados a que pertenecen, el análisis de los datos de 1970 revela discrepancias mayores cuando se toma la variable población total. La RM de Río de Janeiro destaca, seguida por la de Sao Paulo, mientras que tres de las nueve representan menos del 20% de la población total de sus Estados. Existen seis RMs por debajo de la media y solamente dos por encima, mientras que la de Recife equivale al 33,2% de la media. La relación entre la segunda (Sao Paulo) y la penúltima (Belo Horizonte) es de 3.27.

Cuando se observa la relación con la población urbana del Estado, aun con los datos de 1970, continúa destacada la RM de Río de Janeiro, pero la dispersión es menor. Por debajo de la media, se encuentran cuatro de las RMs. La relación entre la cifra de Belém (segunda posición) y la de Curitiba (penúltima) es ahora de 1.96.

En las cifras correspondientes al 2000, se ve, en primer lugar, que con respecto a la población total, apenas la RM de Belém y Río de Janeiro pierden participación, las demás crecieron en relación a la situación de 1970. Mientras, en relación con la población urbana, ocurre lo contrario. Una aumenta (RM de Belo Horizonte), mientras que las demás caen con respecto a las cifras de 1970.

En términos de uniformidad de la situación, hay en 1991, en relación a la población total, aún seis RMs por debajo y una (otra vez Recife) prácticamente en la media. Las que destacan aún son las de Río de Janeiro y Sao Paulo, pero la relación entre ésta (aún la segunda) y Belo Horizonte (manteniéndose en la penúltima posición) cayó a 2,24, mostrando una mayor semejanza entre las nueve en comparación con la situación de 1970.

Respecto a las poblaciones urbanas de los Estados, la participación media cayó. Hubo una pequeña reducción en la relación entre la cifra obtenida por Recife (segunda posición) y por Curitiba (penúltima): en 1991, era de 1,76. Mientras, se puede verificar una mayor uniformidad de las situaciones, hemos visto que el intervalo de variación de 1970 era de [26,6%; 87,2%] y pasó en 1991 a ser de [29,1%; 80,3%]. Si se hace el cociente entre la anchura de este intervalo y la media, se tiene, para 1970, un valor de 1,1, mientras para 1991, se obtiene 1,02. Este resultado

confirma una menor dispersión de la variable considerada, aunque las disparidades son aún bastante significativas.

Se puede concluir, a partir de estos análisis estadísticos preliminares, que las Regiones Metropolitanas nacionales tienden lentamente a aproximarse con respecto a las características citadas sobre el papel que desempeñan en sus Estados, al menos en lo que concierne al atractivo para la población. Esta aproximación se da por un cambio en la distribución de la población: surgen nuevos centros urbanos necesitados de transporte, haciendo que las RMs tengan menos peso en la población urbana, aunque continúan creciendo en términos de su participación en la población total.

Continuaremos hablando de cómo las dinámicas urbanísticas y demográficas a las que nos referimos anteriormente se articulan con la oferta de servicios infraestructurales en red, en especial las relativas a los servicios de transporte de viajeros.

3. La política de transportes urbanos de los años 70

Es en los años 70, en un contexto económico, urbanístico y político altamente centralizado, cuando la cuestión de los transportes urbanos se inserta, por primera vez, en el discurso y en la práctica del Estado Federal brasileño. Se crea en 1976, una importante estructura organizativa y financiera definida como Sistema Nacional de Transportes Urbanos —SNTU y por el Fondo Nacional de Transportes Urbanos —FDTU, siendo la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos —EBTU— el órgano encargado de la coordinación de las políticas y de la integración modal de ferrocarriles y carreteras. A nivel local, la piedra angular de esta coordinación reside en la creación de las Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos —EMTU— para las regiones metropolitanas; y de las Superintendencias de Transportes Urbanos —STU— en los municipios nucleares de las aglomeraciones urbanas.

3.1. Avances y límites de las experiencias de Gestión Metropolitana de Transportes

Esta estructura institucional emergente pretendía modificar el armazón organizativo/regulador de los transportes públicos urbanos, que estaba entonces atravesando una profunda crisis entre cuyas razones se puede mencionar:

 Prestación artesanal del servicio privado de autobuses, basada en una multiplicidad de pequeñas empresas priva-

- das, sin condiciones de capitalización, prestando un servicio de baja calidad a los usuarios.
- Deficiente tutela ejercida por los ayuntamientos sobre la producción de los servicios de transportes, que exigían ya en las áreas metropolitanas una coordinación que superaba los límites del territorio municipal.
- Relaciones público-privadas basadas en licencias con título precario, sin ningún control de costes o de tarifas.
- Crítica situación de los sistemas ferroviarios urbanos, hasta el punto de que los usuarios de los trenes suburbanos de Río de Janeiro y Sao Paulo, en protesta por los atrasos constantes, realizaban interrupciones, obligando al gobierno federal a una intervención del sector.
- Empeoramiento de los atascos en las vías urbanas, frente a los cuales la inversión en los transportes públicos se consideraba una solución.
- Agravamiento de la crisis energética (crisis del petróleo), que, otra vez, situaba la inversión y la mejora del transporte urbano como medida necesaria.

Los resultados globales de esa política implementada por el Gobierno Federal fueron positivos, surgiendo configuraciones de sistemas locales de transportes más eficientes. Las razones del éxito de la iniciativa fueron las siguientes:

- Se buscó una racionalización del programa de operaciones de los autobuses urbanos, técnicamente respaldada en estudios de transporte realizados en buena parte de las áreas metropolitanas y ciudades medias de entonces.
- Se incentivó la concentración empresarial a través de la fusión, compra y asociación de empresas privadas (como complemento, se crean barreras a la entrada en el mercado, como por ejemplo la exigencia de un número mínimo de vehículos para operar).
- Se crearon mecanismos de control de los costes de operaciones de las empresas y de cálculo de tarifas y se adoptó un modelo de remuneración que prácticamente eliminaba el riesgo empresarial.
- Se aportaron fuentes de financiación para la renovación de la flota de autobuses y para la adquisición de sistemas viarios de soporte.
- Los sistemas de ferrocarril urbanos y las redes de trolebuses tuvieron importantes financiaciones para la mejora de sus infraestructuras.
- Se pusieron en práctica programas de formación de recursos humanos en las universidades, con la creación de cursos de doctorado y master que culminaban un período de titulación de profesores, fuese en Brasil o en el exterior.

- Se desarrolló la formación de profesionales motivados en los organismos públicos federales, lo que posibilitó un intercambio técnico con el exterior a través de prácticas, cursos y visitas técnicas.
- Se consolidó la capacitación técnica brasileña en planificación y operación de sistemas de transportes, visible hasta hoy.

Esas acciones federales, que propiciaron una mejoría general en las condiciones del transporte urbano, culminarían — cerrando un ciclo de intervención del Estado central— con la adopción en 1985/86, de forma obligatoria, del Bono Transporte, fuente de financiación basada en la participación de los beneficiarios indirectos, hoy indispensable para el funcionamiento del sistema de transporte público en las ciudades brasileñas.

3.2. Coordinación Metropolitana de Transportes: mitos y realidades

Uno de los puntos clave de la política nacional de transportes urbanos de los años 70 era la creación de las Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTUs). Lo esencial de esta propuesta residía en la creencia, dominante en la época, de que era posible, a partir de una acción fuerte del gobierno central, imponer a las realidades locales una visión idealista de una red multimodal de transporte integrado —en términos físicos, de operaciones, de tarifas e institucionales, abarcando la capital y los demás municipios de la Región Metropolitana—.

Pero las experiencias brasileñas son diversas, y predominan las lógicas locales basadas en las dinámicas socioeconómicas y urbanísticas y en las relaciones entre actores. Luego, en la mayor parte de las aglomeraciones, las EMTUs no llegaron a crearse. Además, donde lo fueron, los resultados y experiencias fueron diferentes. El caso más evidente de fracaso fue la creación en 1979 y la disolución en 1980 de la EMTU en Sao Paulo, que duró apenas 18 meses. Un organismo metropolitano importante fue la METROBEL, creada en Belo Horizonte en 1980, habiendo ejercido durante varios años un papel relevante en la organización metropolitana local, desapareciendo sin embargo en 1987. En la misma línea, y con mayor vigencia, se sitúa el caso de la EMTU —Recife, única estructura de carácter metropolitano que continúa todavía funcionando (BRASILEIRO y HENRY, 1999)—.

Varios factores explican los límites de esta forma de organización metropolitana en Brasil y, por eso, los límites del aparato institucional y organizativo hoy vigente en un transporte urbano nacional en crisis. A continuación, examinamos con detalle estos factores.

Las deficiencias de la legislación

Aunque la Ley señalaba la competencia de las EMTUs para ejercer la coordinación sobre todos los medios de transporte metropolitano, en la práctica esto no ocurrió. Los medios ferroviarios urbanos permanecen bajo la tutela federal (los trenes metropolitanos de Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre y los demás trenes suburbanos de las capitales) o de los Estados (metros de Sao Paulo y Río de Janeiro). Ahora bien, la idea subyacente era que estos medios, por su papel estructurador y por su capacidad de transporte: constituyeran la espina dorsal del sistema integrado. Esto jamás ocurrió. Téngase en cuenta que ahora, con el proceso de descentralización a favor de los Estados, se abren nuevas posibilidades de coordinación multimodal.

La imprecisión de la Ley en lo referente al conflicto entre «interés común» y tutela local

Análogamente, la Ley establecía que las EMTUs fuesen las responsables de los servicios de «interés común», dentro de los cuales estaba el transporte local. Ahora bien, la propia Constitución definía al ayuntamiento como el único responsable de la coordinación de los servicios locales de transporte. Dada la naturaleza espacial de la producción de los transportes, como del hecho de que, en esa época, ya se registraba una proporción elevada de viajes transfronterizos en las geografías metropolitanas, las EMTUs sólo podían ejercer plenamente el papel de coordinar e integrar los transportes en la Región en el caso de que las Asambleas Municipales de los ayuntamientos de la aglomeración autorizasen la transferencia de la tutela —total o, al menos, parcialmente— al gobierno del Estado. Aun así, los conflictos políticos e institucionales, presentes en general en cualquier ciudad y aglomeración, siempre impedirán que esto ocurra.

La fragilidad de la idea de Región Metropolitana

Desde su nacimiento, la propia idea de organización metropolitana era frágil. Esta «cuarta» instancia de poder no disponía de recursos financieros propios, ni de autonomía administrativa. Por otro lado, tampoco presentaba una completa estructuración política: se limitaba prácticamente a una Secretaría de Estado para la aglomeración concentrada en la capital, sin definir al menos un espacio de debate técnico para que las decisiones fuesen tomadas por el Ejecutivo del Estado. De esta forma, la estructura organizativa metropolitana se encontraba íntegramente dependiente de los Estados, a merced por tanto de la atención o desatención que el gobierno del Estado diera a la capital.

El recrudecimiento de los conflictos de interés por la gestión de los recursos financieros

Otra cuestión esencial que obstaculizaba el desarrollo del tejido organizativo de las metrópolis nacionales estaba ligada a la financiación de las infraestructuras del transporte. Puesto que los ayuntamientos no disponían de capacidad para generar grandes recursos, las entidades públicas que planificaban o realizaban el transporte estaban obligadas a recurrir al Gobierno Federal. Cuando sus disputas eran bien resueltas, no abrían la mano de la administración de los recursos que habían obtenido, frecuentemente siguiendo políticas de inversión propia y descoordinada de las demás. Este aspecto está, por ejemplo, en el origen de la extinción de la EMTU-Sao Paulo: cada organismo público ferroviario (metro, tren suburbano) o de carreteras (empresa pública de autobuses) aplicaba sus recursos financieros de forma independiente de la EMTU, lo que la debilitaba mucho para el ejercicio del papel aglutinador y coordinador que le reservaba la Ley.

La vía autoritaria por la cual se pretende implantar las Regiones Metropolitanas

Otro factor, tal vez el más importante, en la generación del fracaso relativo de la organización metropolitana de transportes en Brasil tiene que ver con el modo autoritario a través del cual se pretendió en la época viabilizar la implantación de la idea. Más allá del hecho de que el proceso de creación de las RMs —como no podía dejar de ser— siguió los trámites autoritarios esperados en un gobierno dictatorial, cabe recordar que las EMTUs formaban parte de una estructura organizativa que, concebida a nivel nacional, se intentaba imponer a cada una de las Regiones Metropolitanas, sin que el modelo a implantar fuese previamente confrontado a las especificidades locales.

El cierre del mercado metropolitano de transportes

Una consecuencia de la política de fusión empresarial, con base en el mito de la economía de escala, fue justamente el cierre del mercado en favor de los grupos empresariales emergentes. En el plano jurídico, eso se realizó mediante la previsión, en las propias normas, de que las empresas «del sistema» tenían preferencia en la asignación de nuevas líneas, y que solamente en caso de que no les interesara se procedería a la necesaria licitación, de la cual ellas estarían eximidas. Asimismo, cuando la concesión de nuevas líneas a las empresas encargadas pasase en concreto por licitación, los procesos de licitación preveían implícitamente reglas que favorecían a las empresas locales. Además, los permisos y concesiones venían siendo en general, desde entonces, automá-

ticamente prorrogados, sin análisis de su oportunidad por el Poder Público (Orrico Filho *et al.*, 1996).

Un modelo de planificación en fase de agotamiento

La conceptualización del transporte público urbano en cuanto servicio público, tratamiento institucional internacionalmente probado, conduce al supuesto de que el servicio objeto de discusión no debería medirse y planificarse como «mercancía» y sí con base en las necesidades comprobadas socialmente. A esas necesidades cabría atenderlas independientemente del poder de compra de los usuarios. Por más correcto que sea tal supuesto, generalmente acostumbra a venir acompañado de una falsa consecuencia, que sería la dependencia incuestionable del usuario de ese servicio, y que éste no necesitaría ser «cortejado» para utilizar el servicio, pues sería de cualquier forma «cautivo» de él. Las técnicas de *marketing* nunca fueron consideradas como un instrumento de planificación, la cual se producía de una forma «técnica», dimensionando el servicio de acuerdo con el crecimiento del flujo de pasajeros (ARAGÃO et al., 1997). O sea, la planificación prestaba poca atención a los aspectos cualitativos del servicio, despreocupándose de su atractivo. Esa forma de visualizar la planificación se comprobó obsoleta, en la crisis actual, cuando el transporte clandestino pasó a competir con el regular, y aspectos cualitativos como rapidez, confort y ambiente tuvieron su importancia manifestada en el transcurso de ese proceso competitivo.

Ahora bien, vale la pena recordar dos experiencias, bastante distintas entre sí, que obtuvieron éxitos sobresalientes: la gestión del tipo metropolitano de Recife y la de naturaleza municipal de Curitiba. Ambas, como se verá, refuerzan la importancia de las dinámicas locales y del papel de los actores (BRASILEIRO, 1994).

3.3. Recife y Curitiba, el peso de las dinámicas locales

Recife constituye el más perfecto ejemplo de aplicación del modelo concebido a nivel nacional. La razón principal de este éxito se debe al intenso proceso de negociación que se desarrolló en 1979/80, cuando la EMTU fue creada. Un conjunto de elementos concurrieron para que esta negociación tuviese éxito:

- La relativamente pequeña participación del Municipio de Recife en la población de la Región Metropolitana.
- La existencia de una cultura consolidada en el medio técnico de planificación metropolitana.
- El liderazgo técnico y político del Secretario de Estado de Transportes de la época, que, al ser profesor universitario y empresario, tenía una gran influencia local.

Evolución del Sist	Tabl tema de Transportes de		Pecife 1978-2001	
S	ANTES DE	DESPUÉS DE LA FMT1/(1981)	marzo/1990	Sep

Número de empresas 37 23 19 20 Número de líneas 129 165 214 387 Flota convertivo 1 255 1 298 1 705 2 276	ITEMS	ANTES DE LA EMTU	DESPUÉS DE LA EMTU/(1981)	marzo/1990	Septiembre/2001
Flota operatival	Número de líneas	129 1.255 3,9 años 11.032 313.553 1.239.415 22 62%	165 1.228 3,5 años 12.502 314.472 1.313.610 13	214 1.705 4,05 16.144 514.177 1.700.000	387 2.376 22.325 645.266 1.194.469 5

FUENTE: EMTU/Recife.

- El hecho de que el primer Presidente de la EMTU-Recife tuviera, en el momento de creación del órgano, un gran liderazgo y representatividad en el nivel de los organismos federales de transportes.
- Un fuerte compromiso de los actores locales que dio representatividad a la EMTU-Recife: las empresas privadas de autobús pasaron a tener un sistema estable y con normas definidas; las asociaciones de usuarios las aprobaron el proyecto como garantía de una racionalización de la programación de las líneas, una mayor cobertura espacial y una simplificación de los niveles de tarifas; los poderes legislativos del Estado y municipal de la capital fueron objeto de innumerables presentaciones de los objetivos del órgano.
- El compromiso de los técnicos procedentes de los órganos locales de transportes que, motivados y contando con respaldo técnico y político, supieron crear e implantar un proyecto técnico que dio a la EMTU-Recife un respaldo profesional reconocido nacionalmente.
- La adopción de instrumentos institucionales y técnicos en permanente evolución: el Consejo Metropolitano de Transportes Urbanos, la Cámara de Compensación de Tarifas, la Valoración de Empresas Operadoras, el Estado Deseado de los Servicios, continuando hasta hoy con la gestión informatizada de la operación y los estudios para un nuevo modelo de regulación de los servicios de transporte colectivo.

La tabla 4 expresa la evolución del sistema de transportes de la aglomeración de Recife, en respuesta a las dinámicas de las estructuras urbanas, desde los años 70 hasta hoy. Incluimos también los beneficios generados por la gestión efectiva y unificada de ese sistema, en forma institucionalizada, mostrados a través del comportamiento, del tiempo, de variables y parámetros estructurales y operativos del Sistema de Transporte Público de Pasajeros.

La caída del número de pasajeros transportados por día debe ser estimada, entre otras razones, por el intenso crecimiento en la década de los 90 de la competencia al transporte regular impuesta por el transporte alternativo mencionado.

Un aspecto esencial de la configuración físico-operativa del sistema de transportes de la aglomeración de Recife consiste en el proceso de construcción, iniciado en 1994, del Sistema Estructural Integrado-SEI. El SEI tiene como fin preparar una oferta multimodal de transporte (autobús, trolebús, tren, metro) y un operativo tal que las líneas de autobús, en los pasillos viarios (radiales y perimetrales), a través de terminales integradas localizadas en las intersecciones, se integren entre sí y con los otros medios de transporte, incluido el metro, cuando esté disponible.

El SEI cuenta, actualmente, con 7 terminales operando, 3 fuera del municipio de Recife y 2 más previstas para comenzar a funcionar en los próximos meses. Este sistema se caracteriza por: la enorme racionalidad en la utilización de la red y de los equipos de transporte además de la gran economía de costes, una gran mejora de la calidad del servicio prestado, un aumento en la movilidad y un crecimiento en general significativo en la accesibilidad para los usuarios, incluido el beneficio de menor coste gracias a la tarifa única integrada para viajes que antes exigía múltiples pagos. Además, sus líneas están entre las más rentablemente sostenibles a la vista de la competencia del transporte alternativo.

Para una mejor visualización de la estructura y contenido del SEI, presentamos la figura siguiente que muestra su configura-



ción básica en términos de vías radiales y perimetrales y las terminales de integración que lo componen.

Todavía el proceso de gestión metropolitana de Recife presenta deficiencias, el principal procedente de la propia parcialidad de la coordinación metropolitana: en el interior de los ayuntamientos de la aglomeración (con la excepción de Recife), la tutela sobre los servicios de transportes continúa siendo municipal. Además, los ferrocarriles permanecen en manos del gobierno federal. Sólo recientemente han sido firmados convenios entre la EMTU y los ayuntamientos de la RMR, por los cuales la EMTU asume la tutela sobre las líneas municipales que se integran en las líneas metropolitanas. También recientemente el proceso de transferencia a los Estados de los trenes urbanos, realizado en colaboración entre el Tren Metropolitano (METROREC) y la EMTU, deja entrever perspectivas positivas en cuanto a una futura coordinación intermodal integrada. En ese sentido, una vez más, Recife parece apuntar hacia una salida estratégica de la crisis de los transportes locales: coordinación multimodal en el plano metropolitano, con participación activa de los poderes locales, sobre la base de un nuevo marco regulador.

Curitiba, a su vez, constituye un ejemplo de éxito de coordinación integrada del uso del suelo y de los transportes (BRASILEI-RO, 1996a). Este caso refuerza dos aspectos que deben estar presentes en la formulación de una nueva estructura organizativa: la importancia de la dimensión local y del proceso de negociación entre actores. La experiencia curitibana no se encuadra en el modelo de gestión metropolitana integrada, concebido nacionalmente. Al contrario, se trata de una experiencia fundamental-

mente municipal, restringida a los límites territoriales de la capital. Esto se debe, entre otras razones, al gran peso de la población de la capital en el conjunto de la aglomeración y al hecho de que las principales industrias localizadas en las ciudades periféricas siempre habían contado con su propio transporte para los desplazamientos de sus empleados.

Por otro lado, la creación del modelo curitibano ocurrió al inicio de los años 60, antes de que las presiones procedentes del crecimiento de las ciudades exigiesen una visión de conjunto de la aglomeración. Hoy, ya existe la necesidad de esa integración, que viene produciéndose a través de convenios entre organismos del Estado, el órgano de planificación de la capital y los demás ayuntamientos. El segundo aspecto importante de la experiencia de Curitiba está relacionado con el intenso proceso de negociación entre los actores locales en los años 60, que culminó con la creación del Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba-IPPUC.

Así, la solidez de este órgano proviene de su propio origen, resultado del consenso puesto en práctica por el ayuntamiento respecto a la elaboración del Plan de Urbanismo de la capital (1965), en el cual se comprometió toda la comunidad local —técnicos, asociaciones profesionales, universidad, iglesia, representantes del empresariado del Estado y del comercio local, políticos, sindicatos y comunidades de vecinos—. En síntesis, la eficacia de estos procesos de negociación está en el origen de su longevidad, cosa rara en los órganos públicos de Brasil —el IPPUC y la EMTU-Recife tienen ya 34 y 20 años de existencia, respectivamente—.

4. Elementos estratégicos para una nueva concepción de gestión metropolitana de los servicios públicos

Como explicamos al inicio del trabajo, esta sección tiene por objeto establecer una serie de elementos estratégicos que, a la luz de la experiencia brasileña, deben tenerse en cuenta en el proceso de discusión e implantación de un modelo de organización y gestión metropolitana de transporte público, pero que sirve también para los demás mencionados servicios de interés común a diversos ayuntamientos.

Vamos ahora a presentar una tipología de referencia.

I. Juego democrático y proceso de negociación

En primer lugar, la construcción de una estructura de gestión metropolitana de los transportes y demás servicios públicos que contemple el contexto político, institucional y urbanístico actual ha de ser democráticamente negociada con los actores implicados; las construcciones concebidas de forma centralizada e impuestas de arriba abajo no tienen éxito ni siquiera en épocas de autoritarismo político.

II. Identificación de los actores económicos, políticos y sociales y su papel

Por tanto, ese juego presupone la identificación de los actores económicos, políticos y sociales implicados y el reconocimiento de su papel. Evidentemente, han de ser reconocidas las diferencias de intereses y puntos de vista; los conflictos no pueden ser ocultados. Al contrario, la moderna Teoría de Organizaciones (Teoría de Gestión del Conocimiento) señala que para vencer desafíos en un ambiente que se transforma con velocidad cada vez mayor, y de forma discontinua, esos conflictos tienen que ser reconocidos y anticipados, para que la reacción del sistema sea lo más firme posible.

III. Claridad de la estructura institucional, sin superposición de competencias o de funciones

Evidentemente, permanece la directriz de que la estructura resultante debe ser transparente y lógica, sin superposición de

competencias o de funciones, aunque, a partir de ahora, tal distribución de funciones y las necesarias cooperaciones tendrán que ser negociadas con los actores. Y, frecuentemente, ese cuadro tendrá que adaptarse a las condiciones de cambio, iniciándose una renegociación.

IV. Mecanismos de financiación de las infraestructuras urbanas en red

Una cuestión central será la construcción de mecanismos de financiación de las infraestructuras urbanas en red, de transportes, en particular. La actual crisis del transporte público urbano, en parte, reside precisamente en la falta de esos mecanismos, especialmente en la medida en que, como arriba señalamos, la Unión desde la promulgación de la Carta de 1988 se ha negado a asumir un papel en ese campo. Además, desde principios de 1980 el proceso de financiación federal de las infraestructuras de transporte público urbano se paralizó, recibiendo únicamente remanentes esporádicos del Banco Mundial.

Actualmente, el Gobierno Federal prefiere seguir la norma de resolver el problema de financiación de las infraestructuras por la vía de la concesión a la iniciativa privada. En el caso de las infraestructuras de transporte urbano, ese tipo de política no ha sido capaz de garantizar los recursos necesarios para la mejora e implantación, de forma sistemática, de la red de servicios. La propia experiencia internacional de sociedades y financiación por proyectos en el campo del transporte urbano colectivo ha sido relativamente decepcionante, aunque, en algunos lugares privilegiados, las iniciativas han tenido éxito, en función de las características peculiares del proyecto. Además, tales proyectos son de implantación lenta, dada la difícil discusión acerca de la distribución de los altos riesgos existentes.

Por otro lado, son solamente aquellos países que mantienen un sistema permanente de financiación, especialmente mediante instrumentos fiscales, los que logran implantar de forma amplia y sistemática las infraestructuras en cuestión. Entre los instrumentos fiscales preferidos sobresalen la imposición sobre el combustible (Alemania, Estados Unidos), que era el utilizado antiguamente por nuestro Fondo de Desarrollo del Transporte Urbano, y también la imposición sobre la facturación (el ejemplo clásico es el *Versement Transport* francés).

Volviendo a la cuestión metropolitana, el problema de la financiación difícilmente se resolverá en este ámbito, hasta que la Unión tenga un campo amplio de competencias exclusivas en la legislación tributaria. Por tanto, el establecimiento de instrumentos fiscales de financiación pasa por la reforma de la propia Constitución Federal. Una vez que sea viable la creación de fondos fiscales específicos, el debate se centrara en el reparto de competencias referentes a la decisión sobre el destino de los re-

cursos. Los criterios de reparto deberían ser discutidos en un amplio debate nacional. Mientras esa situación no ocurre, corresponde a los ayuntamientos y a las entidades metropolitanas buscar soluciones locales en las inversiones privadas y/o en sociedades entre el Poder Público y la iniciativa privada. Idealmente, tales proyectos tendrán que estar ligados a programas de desarrollo y reconstrucción urbana, atrayendo, así, sociedades de capitales diversos (sector inmobiliario, comercio, sector financiero), y haciendo posible una oportuna coordinación entre política de transporte y planificación del uso del suelo.

V. Concepto de redes infraestructurales y de transporte en un proyecto de red de servicios

La oferta de transporte público de gerencia coordinada en las áreas metropolitanas tendrá que afianzarse en el diseño de una red multimodal eficiente y eficaz. Mientras tanto, tenemos que incluir, aquí, algunas consideraciones nuevas. Cada vez más, los sistemas de transporte público, lo mismo que los integrados, están sufriendo una fuerte competencia, tanto por parte del transporte individual como del transporte clandestino.

Por un lado, eso se debe a la reducción en la inversión en infraestructuras de transporte público, especialmente en carriles propios, haciendo al transporte colectivo compartir, con desventaja competitiva, el mismo espacio del transporte individual. Por otro, sin embargo, se ha de reconocer que la oferta de transporte público no se rige por criterios competitivos para atraer a su público una vez que tiene presupuesto. Este panorama se encuentra en fase de cambio: la estabilización económica y el abaratamiento del automóvil particular, así como la invasión del transporte público clandestino hacen que el usuario anteriormente cautivo disponga, hoy, de alternativas (por lo menos de parte considerable de ellas). Además, cambios en la estructura urbana y en la geografía del mercado del transporte público hacen que la demanda sea más diferenciada.

VI. La introducción de elementos de competitividad en el sector, a través de la adecuada reforma reglamentaria

Otro aspecto nuevo a tener en cuenta en la filosofía de la oferta sería la competencia interna en el ámbito del transporte público, sin la cual no puede haber competitividad del sector frente a las otras opciones de transporte. Si, por un lado, el régimen de concesiones tiende a abrir espacios de decisión a la empresa operadora contratada, para que pueda adaptar sus productos de la forma más adecuada al mercado local, del cual tiene un conocimiento mejor que el Poder Público, por otro, el derecho de hacerlo debe conseguirse con procesos competitivos de selección.

La experiencia internacional muestra que la competencia en el transporte público urbano no se puede dar directamente en la calle (ORRICO y otros, 1996). En su lugar sobrevendría la competencia por el derecho a operar, mediante procedimientos de licitación competitivos, con base en claves económicas de selección (tarifa, coste unitario, menor subsidio, mayor oferta económica, etc.). Por otro lado, la experiencia internacional ha mostrado igualmente que los contratos resultantes de esos procesos deberán tener un plazo limitado, no muy largo (un máximo de 5 años), para que la empresa, durante la ejecución del contrato, sea estimulada a buscar el máximo de productividad, trasladando a la sociedad en la siguiente licitación el resultado de ese aprendizaje (en la cual tendrá mejores condiciones para competir, pues conocerá mejor que los demás competidores el mercado a disputar).

Una vez realizado ese «deber de casa» (y como elemento condicionante), los contratos deben incluir cierta dosis de flexibilidad en las operaciones, responsabilizándose el Poder Público de definir los parámetros principales de los servicios (definición general de los itinerarios, frecuencias mínimas en las diversas franjas horarias, indicadores de prestación, tarifas), y debiendo el operador optimizarlos. Como conclusión, hay que destacar que el Derecho de las Concesiones específico para el transporte público tendrá que disponer, a nivel nacional, de reglas generales básicas, debiendo el Poder local detallar el régimen de acuerdo con las condiciones especiales, en función de la especial geografía local del mercado de transporte público.

VII. Uso de herramientas de *marketing* de transporte público

El sector decidió finalmente, alertado por un gran número de contribuciones de la Universidad, que la forma de considerar el mercado debía cambiarse. El tratamiento diferenciado de los diversos segmentos y la aplicación de técnicas de *marketing* son reconocidos hoy como complementos necesarios en la oferta de servicios (no sustituyen evidentemente, por completo la planificación de operaciones tradicional, pero la modifican sustancialmente).

Siendo así, la red metropolitana de transporte público no puede ser concebida sólo como una medida de planificación pública, se impone sobre todo la lógica espacial de la conurbación, partiendo del principio de que los usuarios se someterán pacíficamente a la concepción operativa impuesta. Actualmente, esa red, si se quisiera mantener competitiva en relación al transporte individual (y al público clandestino), debería concebirse como un producto bien acabado y competitivo en el espacio metropolitano.

VIII. Formación de recursos humanos

Evidentemente, todas esas reformas requieren la necesaria pericia local y nacional. Para ello, son necesarios no sólo los correspondientes programas de formación de recursos humanos en los diversos niveles, sino también la investigación y el desarrollo científico y tecnológico. Una pauta mínima de eso último sería el estudio económico de los mercados de transporte urbano así como de las restantes infraestructuras, también del proceso de *marketing*, del perfeccionamiento de la gerencia pública y privada (Administración e Ingeniería de Calidad), alternativas de financiación, el desarrollo tecnológico de los vehículos e instalación de carriles, así como del desarrollo y uso de la informática apropiada.

Complementariamente, teniendo en cuenta que por más competitiva que sea la filosofía de oferta del transporte público, éste sufrirá todavía considerables desventajas en relación al transporte individual: éste sigue aún fuertemente subsidiado por las ayudas fiscales a la producción de automóviles y también por la forma relativamente gratuita en la que el usuario del transporte individual recibe la infraestructura de carreteras. Por lo tanto, medidas compensatorias de este desajuste han de ser tenidas en cuenta. Las inversiones en carriles, debidamente equipados con carteles de prioridad para el transporte colectivo, son necesarias pero pueden ser insuficientes.

Cada vez se discute más en los foros internacionales la creación de tasas por el uso de las vías urbanas, especialmente en áreas y/o durante períodos de gran congestión (discusión del road pricing). Mientras tanto, su implantación tropieza con problemas políticos. Una medida práctica y más factible sería imponer el pago en las áreas de aparcamiento, adoptándose una política de tarifas que desincentive el uso del automóvil para ir al trabajo, sin desincentivar las actividades comerciales en el centro de las ciudades. Los planes de zona azul, unidos a la creación de servicios opcionales de transporte público en el centro, pueden ser las soluciones más fáciles en este sentido, debiendo ser optimizadas y complementadas con otras.

IX. Reconocimiento del poder municipal sobre su territorio y posibilidad de gestión compartida

En primer lugar, la construcción de una estructura de gestión metropolitana de los transportes y demás servicios urbanos que contemple el contexto político, institucional y urbano actual, ha de ser democráticamente negociado con los actores implicados; las construcciones concebidas de forma centralizada e impuestas de arriba abajo no tienen éxito ni en épocas de autoritarismo. Por tanto, ese ejercicio presupone la identificación de los actores económicos, políticos y sociales implicados y el reconocimiento de su papel. Evidentemente, han de ser reconocidas las diferencias

de intereses y puntos de vista; los conflictos no pueden ser ocultados. Al contrario, esos conflictos tienen que reconocerse y anticiparse, para que la reacción del sistema sea lo más fuerte posible.

Evidentemente, permanece la idea de que la estructura institucional resultante debe ser transparente y lógica, sin superposición de competencias o de funciones, aunque, de ahora en adelante, tal distribución de funciones y las necesarias cooperaciones tendrán que ser negociadas con los actores. Y, frecuentemente, ese marco tendrá que adaptarse a las condiciones de inestabilidad, iniciándose una renegociación.

5. Conclusiones

Los resultados de este trabajo indican una dinámica demográfica en el Brasil de los últimos decenios que se caracteriza por un proceso de urbanización creciente, aunque este crecimiento va adaptándose en el sentido de una mayor expansión relativa de los centros y los núcleos urbanos de tamaño pequeño y medio. Por otro lado, en el ámbito de las Regiones Metropolitanas, el proceso se ha caracterizado por una pérdida relativa de participación de la ciudad-central, principalmente por la conurbación con los ayuntamientos limítrofes.

De esa forma, se plantea un problema nuevo para la formulación de las políticas públicas: por un lado, conviene descentralizar la infraestructura y los servicios para atender esa nueva configuración del mapa de población del país; por otro lado, conviene estrechar los lazos de la planificación y de la actuación metropolitanas, tratando de dar cuenta de una situación en la que la presión sobre las ciudades centrales de las RMs dejó de ser demográfica, en sentido estricto, para asumir otras características como las ambientales, por descentralización territorial del empleo, etc. En resumen, en el plano nacional del Estado hay que luchar por la descentralización de las inversiones, mientras que en el plano metropolitano hay que buscar alternativas para mantener la unidad territorial en espacios cada vez más amplios.

El impacto de esta nueva urbanización es, necesariamente, diversificado según los sectores de actividad. De interés específico para el trabajo, hay que resaltar el impacto sobre el mercado de transportes de viajeros en estas Regiones Metropolitanas. Teniendo en cuenta que las políticas públicas para la regulación del sector son una competencia municipal para el transporte dentro del municipio y del Estado para el transporte entre municipios, el hecho de que el mercado sea único o, más bien, unificado por el proceso de metropolización, da margen a espacios de acumulación extraordinarios para las empresas interesadas, que han visto la posibilidad de explotar aquellos segmentos que mercado que, en función de las tipologías reguladoras utilizadas, les sean más

favorables. Conviene mencionar que, de las nueve Regiones analizadas, sólo la de Recife posee un organismo de tutela metropolitano para los transportes de autobuses, aunque éste está limitado únicamente al mercado de transporte entre municipios metropolitanos y dentro de la capital del Estado de Pernambuco.

Por otro lado, el surgimiento de centros urbanos de tamaño medio produce la necesidad de implantación de redes de servicio de transporte por parte de ayuntamientos técnicamente incapaces para hacerlo, lo que requeriría la atención de los poderes públicos de los Estados y federales con vistas a garantizar que los procesos de organización y administración de estos servicios no vayan a ser tutelados por las empresas operadoras interesadas en la acaparación de mercados emergentes donde la poca intensidad de la reglamentación les permite mayores rentabilidades.

En conclusión, el reconocimiento del poder municipal sobre su territorio deberá ser el punto de partida para la construcción de una estructura metropolitana que corresponda a los desafíos actuales; esa comenzará en el momento en que la administración municipal reconozca la necesidad de compartir la gestión de determinados servicios, cuya estructura de oferta y demanda no se define en los límites del municipio, y sí a partir de los municipios vecinos. Por lo tanto, comenzando por un proceso de abajo arriba, como mucho facilitado o iniciado por el Estado o por la Unión, los municipios decidirán, de modo especial para cada área metropolitana, la forma concreta de cooperación, convenientemente instrumentadas por convenios o contratos asociativos. Se puede suponer, también, que para cada tipo de servicio, el diseño de la cooperación asumirá funciones distintas, adaptadas a la actividad concreta objeto de discusión.

Notas

- * Profesor de la Universidad Federal de Pernambuco.
- ** Profesor de la Universidad Federal de Rio Grande do Norte.
- La traducción española de la versión original portuguesa ha sido realizada por Carmen Pineda Nebot, Investigadora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.
- ¹ Entendida como sociedad que tiene por fin un interés común.
- 2 Relación entre la población urbana y el total de los habitantes del país. En 1940 y 1950, la población urbana es la población presente. A partir de ahí, lo es la población residente.
- 3 Leyes Complementarias nº 14 y 20, de 8 de junio de 1973 y 1 de julio de 1974, respectivamente.
- ⁴ Hay que recordar que la vuelta a las elecciones directas para las Alcaldías de las capitales de los Estados se produjo en 1985.
- ⁵ Conviene aclarar, a este respecto, que el análisis tiene que ser cuidadoso pues, en algunas Regiones Metropolitanas hubo, en el período 70/91, cambios en el número de los municipios que las constituían.

Bibliografía

ARAGÃO, J. (1988). «O Modelo de Federação de Transporte e sua Adaptação às Metrópoles Brasileiras», en *Revista dos Transportes Públicos*, ano 10, n. 42, pp. 29-42.

ARAGÃO, J. (1998). «O Novo Direito Concessionário Nacional: e Agora, Ônibus Brasileiro?», en *CNT/ANPET (orgs.)*, pp. 26-50.

BARAT, J.: «Introdução», en BARAT, J. (ed.) (1976). Política de Desenvolvimento Urbano: Aspectos Metropolitanos e Locais. IPEA, Río de Janeiro.

BIEBER, A. (1988). «Nouvelles Dynamiques Urbaines et Choix des Infrastructures de Transport». En *Recherche Transport Sécurité*, v. 22, n. 3.

Brasileiro, A. y Henry, E. (orgs.) (1999). Viação Ilimitada. Ônibus das Cidades Brasileiras Cultura Editores Associados, São Paulo.

Brasileiro, A. (1994). «Curitiba et Recife, dans l'Expérience Brésilienne d'Organisation des Transports». *Transport Transfert Développement* nº 7, INRETS/CODATU, París.

Brasileiro, A. (1996a). «Évolution des Rapports Public/Privé dans les Transports Urbains au Brésil», en *Annales des Ponts et Chaussées*, v. 80, n. 2, pp. 64-68.

CASTELLS, M. (1983). A Questão Urbana. Paz e Terra, Río de Janeiro.

CARDOSO, E. y ZVEIBIL, V. (orgs.) (1996). Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas. IBAM, Río de Janeiro.

DAVIDOVICH, F. (1984). «Urbanização Brasileira: Tendências, Problemas e Desafios», en *Espaço e Debates*, n. 13, pp. 12-29.

FONSECA NETTO, Henrique: «Urbanização e Crescimento Urbano no Brasil - Novas Tendências e Perspectivas» (versión preliminar). Documento de Trabalho, mimeo, COPPE/UFRJ, Río de Janeiro, s/d.

IBGE. Censos Demográficos de 1970, 1980 e 1991

IPEA (1998). Relação das Deseconomias Urbanas e Melhoria do Transporte Público. Relatório Executivo, IPEA/ANPET, Brasilia.

JOUVE, Bernard y LEFÈVRE, Christian (1999). Villes, Métropoles, Les nouveaux territoires du politique. Ed. Economica, París.

LEFÈVRE, C. (1998). «Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux», en *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 16, n. 1.

MORENO DELGADO, J. P. (1995). «O Urbanismo das Redes e os Processos Espaciais na Avaliação de Redes de Transporte: Estudo de Caso em Lima Metropolitana». Dissertação de Mestrado não-publicada, COPPE/UFRJ/Programa de Engenharia de Transporte.

Orrico Filho, R. y Santos, E. (1996). «Transporte Coletivo por Ônibus: Regulamentação e Competição», en *Orrico Filho, R. et al.*, pp. 193-217.

SANTOS, E. (1995). «Reflexões sobre as Estruturas Populacionais das Regiões Metropolitanas Brasileiras: Uma Análise Comparativa». Documento de Trabalho, não publicado, UFRN/COPPE, Río de Janeiro.