

# EL SENTIDO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL MODERNA. LA REESTRUCTURACION URBANA DE SAO PAULO (BRASIL) (\*) (\*\*)

71:301 (81)

por

**A. Delorenzo Neto**

Profesor del Instituto de las Artes de Planalto  
(Universidad Estatal Paulista «Julio de Mesquita Filho») - São Paulo (Brasil)

## I

En la sociedad contemporánea, la meta de la Administración se dirige a la búsqueda de la eficiencia. Es el consenso de los especialistas, independientemente de las divergencias teóricas y de los diferentes contextos políticos y económicos. Lo que es cierto es que el crecimiento demográfico y la concentración urbana y metropolitana exigen nuevos mecanismos de organización, a fin de impedir la desintegración o desestructuración social. El fenómeno burocrático pasa a ser relevante ante el gran crecimiento de las ciudades y empresas. Las técnicas administrativas se vuelven imprescindibles ante las opciones para el desarrollo. Como consecuencia de esa indeclinable necesidad —entre países avanzados o no avanzados—

---

(\*) Comunicación presentada al XXVI Congreso Mundial de Municipios, organizado por la «Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales», en Estocolmo, junio de 1983, por A. DELORENZO NETO, antiguo Director de la Escuela de Sociología y Política (Universidad de São Paulo), Profesor titular de Sociología del Instituto de Artes de la Universidad Estatal Paulista «Julio de Mesquita Filho» (UNESP), São Paulo, y antiguo Prefecto Municipal de Guaranésia (Minas Gerais).

(\*\*) Traducción de María del Carmen REIGOSA MINGUILLÓN.

obsérvese la adopción más o menos generalizada de la planificación global o parcial.

Será importante, pues, considerar a la burocracia como una forma de organización social que presenta ciertas características. Y, en esa perspectiva, parece correcto el enfoque de Peter BLAU, que comprende la burocracia en términos de realización de objetivos, esto es, como la organización que maximiza la eficiencia de la Administración o un método institucionalizado de conducta social organizada en interés de la eficiencia administrativa (1). Una burocracia realmente se afirma, positivamente, descubriéndose si en ella se está o no atendiendo sus objetivos: ' los elementos estructurales y comportamientos exigidos para esa prueba pueden variar en el tiempo y en el espacio. Bien sabemos que las características estructurales esenciales pueden reducirse a tres: jerarquía, diferenciación o especialización y cualificación o competencia. La jerarquía es, probablemente, la más importante por estar tan íntimamente relacionada al esfuerzo de otorgar racionalidad a las tareas administrativas. La especialización en una organización es una consecuencia de la división de trabajo, que, a su vez, es indispensable para la sucesión del esfuerzo humano cooperativo en el sentido de dominar las condiciones ambientales y de alcanzar objetivos complejos. La estructura de la organización habrá de posibilitar una relación funcional de esos papeles. La cualificación se refiere a esas funciones o papeles que exige que la persona que está desempeñando un determinado papel sea cualificada para ese desempeño y, típicamente, las burocracias altamente evolucionadas, con base en preparación y en educación adecuada. Esos principios permiten que se realice en cualquier organización, dirección, coexistencia y continuidad. La Administración moderna para realizar con eficiencia sus objetivos, no podrá prescindir de ellos. En particular, el servicio público para ser viable en su desempeño necesita encerrar en sí las características de una burocracia.

Las necesidades del funcionamiento gubernamental exige la organización en gran escala de un tipo de burocracia, con una disposición jerárquica indefinida, con una especialización funcional bien desarrollada y patrones de cualificación exigidos para que se pueda ser un miembro de esa burocracia. Esto no quiere decir que se presuponga la existencia de una uniformidad, además de esas carac-

---

(1) Peter BLAU: *Burocracia en la Sociedad Moderna*, Random House, New York, 1956, pág. 60.

terísticas estructurales: se admiten, ciertamente, variaciones en las características opcionales de las burocracias públicas en los contextos políticos diferentes. En las Naciones más nuevas, en particular, se deben prever adaptaciones e innovaciones burocráticas.

En el análisis de la Administración moderna en términos de eficiencia y acción democrática, y considerando la variedad de sistemas políticos existentes, es necesario una respuesta a las siguientes cuestiones fundamentales:

- I. ¿Cuáles son las características operacionales internas dominantes de la burocracia que reflejen su composición, su disposición jerárquica, su patrón de especialización y comportamientos?
- II. ¿Hasta qué punto la burocracia es multifuncional, participando en la toma de decisiones políticas gubernamentales más importantes, tanto como en su ejecución?
- III. ¿Cuáles son los principales medios de ejercer control sobre la burocracia a partir de las fuentes exteriores a ella, y cuál es la eficiencia de sus controles externos?

Son proposiciones e indagaciones que exigen una amplia investigación, imprescindible en la correcta solución de los problemas emergentes de las disfunciones que frecuentemente ocurren en el proceso administrativo. Podemos admitir que son dos los factores fundamentalmente generales, que pueden influenciar de manera marcada las características de los sistemas burocráticos. Uno de ellos es un factor relativamente inmediato y fácilmente discernible —el patrón general de la organización formal del sistema de Administración pública, en la que la burocracia funciona—. El otro, menos tangible y más complejo, pero de mejor significado, es el ambiente político, económico y social en el cual está inserta la burocracia, frecuentemente conocido como la «ecología de la Administración» (2).

En este análisis será conveniente armonizar una comparación de variaciones estructurales, como son, entre otras, los diferentes patrones comportamentales. Las burocracias, como otras instituciones políticas y administrativas, pueden ser mejor entendidas si las condiciones, influencias y fuerzas a que están sujetas y que las condicionan o modifican fueran identificadas y clasificadas, en una apro-

---

(2) Fred W. RIGGS: *La Administración en países en desarrollo*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1964.

ximación posible, por el orden de importancia relativa y en función del ambiente en que actúan.

De acuerdo con la lectura de RIGGS, el ambiente que circunda a una burocracia puede ser visualizado como una serie de círculos concéntricos, con la burocracia ocupando el centro. El círculo menor ejerce generalmente la influencia más decisiva, y los círculos mayores representan un orden decreciente de importancia. Podemos mirar el círculo mayor como representando toda la sociedad o el sistema social general. El círculo siguiente representa el sistema económico o los aspectos económicos del sistema social. El círculo interior es el sistema político, que engloba al subsistema administrativo y la burocracia como uno de sus elementos.

Para una revalorización de las posibilidades de la Administración, en términos actuales, será recomendable buscar los factores ambientales que influyan en la burocracia y que son de gran valía para la solución de los respectivos problemas. Un análisis comparativo de ese tipo exigiría una clasificación de los países (Naciones o Estados) en que funcionen esas burocracias. La clasificación usualmente adoptada es el de las sociedades «desarrolladas» y «en desarrollo», y se refiere a grupos de características, básicamente de naturaleza social y económica, que se identifican contrastándose el desarrollo con el subdesarrollo o con el desarrollo parcial. Esa es una clasificación basada en círculos ambientales externos, con consecuencias para la burocracia que pueden ser consideradas como secundarias.

El «desarrollo» revela una importante transformación de la sociedad, una transformación de las condiciones del sistema, el «continuo» representado por las organizaciones agrícolas y ganaderas y por las organizaciones industriales. La asimilación y la institucionalización de la moderna tecnología física y social son ingredientes críticos. Esas transformaciones afectan a los valores, al comportamiento, a la estructura social, a la organización económica y al proceso político (3).

El término «en desarrollo», se refiere a los países que están pasando por ese proceso de transformación social; parece preferible a otros tomados en sentido peyorativo («atrasados», «pobres», «no desarrollados», «subdesarrollados», etc.). Ahora, el concepto de desarrollo no pretende clasificar las sociedades por clases opuestas,

---

(3) John D. MONTGOMERY y William J. SIFFIN: *Aproximación al desarrollo: Política, Administración y Cambio*, McGraw-Hill, New York, 1966.

sino situarlas en un «continuo». Importa, pues, comparar los países que están comúnmente situados en la extremidad superior de una escala de desarrollo con algunos de los países tenidos como menos desarrollados. La mayoría convincente de los países actuales está clasificada en la categoría de los «en desarrollo», no implicando esto, es claro, que todos ellos están en el mismo nivel de desarrollo.

Tengamos en cuenta el problema de la Administración en los países «en desarrollo», como en el caso de un país federal y grande, el Brasil, donde se realiza nuestra experiencia. En esos países hay un consenso generalizado en cuanto a los objetivos para los cuales el cambio debe ser dirigido. Son ellos: *la construcción de Nación y el progreso socio-económico*. El acuerdo en cuanto a la posibilidad de que tales objetivos sean los deseados existe entre líderes políticos que representan gran variedad de orientación política, de estrategia política y de origen social. En la medida en que están totalmente motivadas políticamente, las clases inferiores de esos países participan en la creencia de que esos objetivos son apropiados o tenderán a hacer presión sobre los líderes políticos, que pueden inclinarse a dar preferencia a objetivos más inmediatos y personalistas. Esos valores paralelos parecen explicar, de modo considerable, el compromiso ideológico de los países en desarrollo.

En este siglo, especialmente en Africa y Asia, la realización concreta de la nacionalidad en la mayoría de los países que han estado surgiendo no es tarea fácil. Así, la mayor parte de los Estados en desarrollo salvo Entidades artificiales, en el sentido de que sea antes el producto de la actividad colonial del de una lealtad política preexistente. Sus límites son, de la misma forma, frecuentemente establecidos por los poderes imperiales sin tener en cuenta a los grupos étnicos, excluyendo a los grupos humanos que poseen fuertes eslabones naturales e incluyendo grupos minoritarios que se oponen a la asimilación. Reconocen los analistas que esos problemas son especialmente agudos en Africa, donde existe poco de lo que ha sido normalmente considerado prerequisite de la identidad nacional. Desde un punto de vista sociológico, se puede afirmar que los nuevos Estados a los que se puede atribuir mejores oportunidades de éxito político-administrativo, son aquellos en que la experiencia de «vivir juntos» durante muchas generaciones dentro de una estructura política continúa transmitiendo al pueblo un cierto sentido de identidad, en los que la unidad política coincide con un área cultural. Es en aquellos en que existen hábitos e instituciones autó-

tonas de pensamiento político que pueden asociarse a las formas importadas.

En cuanto al objetivo relacionado de progreso económico y social en la ideología del crecimiento, puede ser igualmente difícil de ser realizado, pero es algo más tangible y mensurable. Se identifica con la opinión mayoritaria sustentada y largamente difundida del bienestar social y material. El deseo de superación de la pobreza y del acceso a los productos de la industrialización —de manera generalizada en una sociedad— son motivaciones poderosas que aparecen como alcanzables, tal como demuestra la experiencia de las Naciones desarrolladas, sean democráticas o totalitarias.

## II

La ideología del desarrollo prevé la orientación para la acción política y administrativa, pero no especifica la forma exacta del mecanismo de la política o de la Administración. Generalmente, la tendencia es en el sentido de considerar la experiencia acaecida en los países desarrollados, cualquiera que puedan haber sido los rumbos políticos seguidos (4). En esencia, la cualidad particular de la ideología del desarrollo, en cuanto a la conveniencia de combinar los objetivos asociados de la construcción de la Nación y del progreso económico con un sentido dinámico.

De acuerdo con recientes estudios de experiencia política de las Naciones en desarrollo, podemos identificar algunas características comunes de esa política (5). Las principales parecen ser las siguientes:

- I. una ideología desarrollista bastante compartida, como fuente de objetivos políticos básicos;
- II. un alto grado de confianza en el sector público para la consecución de los fines de la sociedad;
- III. inestabilidad política difundida, incipiente o real;
- IV. liderazgo de *élites*, acompañado de un vasto abismo político entre los gobernantes y los gobernados;

---

(4) Edward SHILL: *Política y desarrollo en el nuevo Estado*, Mouton, The Hague, 1962, y Clifford GEERTZ (ed.): *Old Societies and New States*, Free Press, Londres, 1963.

(5) Ver la bibliografía específica en Ferrel HEADY: *Public Administration A. Comparative Perspective*, Prentice-Hall, New Jersey, 1978.

- V. un desequilibrio de crecimiento de las instituciones políticas, siendo la burocracia la categoría madura.

Los fines desarrollistas y la urgencia con que son buscados significa, inevitablemente, que la actividad del Estado es el principal vehículo de su realización. No existe ni tiempo ni medios para el gradualismo o para la confianza básica en la iniciativa privada, como era posible en los países occidentales que se desarrollaran ha mucho tiempo. El elemento político asume casi automáticamente una importancia central en la sociedad en desarrollo.

### III

La importancia de la modernización —al lado del elemento político— es casi universalmente reconocida entre los analistas de los problemas de desarrollo. Normalmente, una burocracia efectiva está ligada a una vigorosa *élite* modernizada como prerequisite para el progreso. En general, la Administración ha sido un factor negligente del desarrollo, y en muchos países la máquina existente es bastante inadecuada para la ejecución de los respectivos programas.

Algunos analistas, como el profesor HEADY, de la Universidad de Michigan, indican cinco puntos que señalan los patrones generales de la Administración actualmente existentes en los países en desarrollo (6). Resumamos esas características:

- I. El patrón básico de la Administración pública es más bien imitativo de lo autóctono. Todos los países, inclusive los que escapan a la colonización occidental, intentarán conscientemente introducir alguna versión de la Administración burocrática occidental moderna. Normalmente, la Administración es patrón en base a un modelo nacional particular de Administración, tal vez con características occidentales copiadas de algún otro sistema. Un país que era inicialmente una colonia, que ciertamente se parece a la antigua metrópoli administrativamente, aunque su independencia haya sido obtenida por la fuerza y se haya eliminado cualquier tipo de vinculación política. Esto ocurre con Inglaterra, Francia y los Estados Unidos. La herencia administrativa colonial incluye una característica occi-

---

(6) Ferrel HEADY: *Op. cit.*, págs. 117-123.

dental con hechos duraderos. Los restos de esas líneas burocráticas se transmitirán, inevitablemente, a las burocracias que se sucederán en los nuevos países.

- II. Las burocracias son deficientes junto a la fuerza del trabajo cualificada necesaria a los problemas de desarrollo. El desempleo y el subempleo son crónicos en la economía rural y en muchas áreas urbanas entre la mano de obra no cualificada. Los servicios públicos son casi universalmente colmados de asistentes, mensajeros, empleados de menor importancia y extranumerarios en los niveles inferiores. La carencia es de administradores expertos con capacidad administrativa, habilitados para las técnicas de desarrollo y competencia especializada. En base a eso se refleja, normalmente, un sistema educacional inadecuado, no es necesariamente equivalente al déficit de elementos formados en las Universidades. Ese abismo entre la oferta y la demanda de puestos administrativos de responsabilidad en países nuevos (autonomía política reciente) es, probablemente, inevitable, pudiendo solamente ser remediados por esfuerzos eficaces de preparación que exigen tiempo. Casi siempre la independencia política va acompañada de dependencia administrativa. Dada la disparidad entre las necesidades mínimas y las posibilidades máximas de satisfacerlas, no existe cualquier solución de pequeño alcance para el problema de capacidad administrativa de la mayoría de los países.
- III. Una tercera tendencia es la de que en esas burocracias se acentúen otras orientaciones que no las orientadas para la producción. Quiere decir que gran parte de la actividad productiva se dirige para la realización de objetivos diversos de la realización de los fines del programa. Las más dominantes de esas prácticas evidencian la conservación de valores bastante arraigados de un pasado más tradicional, que no fueron modificados o abandonados a despecho de la adopción de estructuras sociales no tradicionales. El valor atribuido al *status* fundado en la condición social heredada y no en las relaciones de *status*, son los factores primordiales de motivación del sistema y no las necesidades de realizar los objetivos del programa. Se observa aún la corrupción, que va desde los sueldos a los funcionarios inferiores para resolver un asunto de poca importancia,



hasta los sobornos de impresionantes dimensiones para los servicios igualmente importantes; es un fenómeno tan dominante que se puede esperar que de hecho ocurra. Aprobada por las costumbres sociales, la corrupción semi-institucionalizada es una dificultad añadida a la hora de ejecutar los programas gubernamentales. Otra práctica incorrecta es la de utilizar el servicio público como una manera de minorar el problema del desempleo: ésa es la razón para que haya un exceso de empleados de nivel inferior en la hoja de pago del Gobierno. Esa forma de empleísmo aumenta en los países sin tradición administrativa.

- IV. Otra característica distinta es la discrepancia entre la forma y la realidad. Es el fenómeno llamado por RIGGS «formalismo». Refleja una necesidad urgente de hacer las cosas como se debe, presumiblemente, y no como lo que realmente son. El abismo entre las expectativas y la realidad puede ser parcialmente disimulado, haciéndose leyes cuyo cumplimiento no puede ser obligado y por ello la adopción de preceptos de personal que sean tácitamente desobedecidos. Existe una constante contradicción entre el programa democrático de la descentralización administrativa «formalmente» adoptado, con la práctica real del autoritarismo y la centralización de toma de decisiones.
- V. Finalmente, la burocracia en un país en desarrollo tiene condiciones de poseer una gran dosis de autonomía operacional, que puede ser explicada por la convergencia de varias fuerzas normalmente atenuantes en una Nación nueva y que se está remodelando. La burocracia pasa a tener un monopolio de elementos técnicamente especializados, beneficiándose con el prestigio atribuido a los técnicos y profesionales especializados en una sociedad que aspira a la industrialización y al crecimiento económico.

Este comentario revela las dificultades y complejidades de un sistema administrativo considerado en los países en desarrollo.

Las variables políticas también son factores de importancia en relación al desempeño de la burocracia, conforme a las diversas categorías del sistema político, que van desde los tipos autocráticos tradicionales hasta los sistemas democráticos sociales.

## IV

Podemos trasladar al ámbito restringido de la Administración local la línea de reflexión teórica que estamos exponiendo.

Excepto las grandes ciudades, dotadas de mayores recursos técnicos y científicos, soporte financiero y de infraestructura disponible, las ciudades pequeñas tienen grandes dificultades para alcanzar la eficiencia y lograr el éxito en la ejecución de sus programas administrativos por la ausencia sistemática de esos elementos.

¿Cómo enfrentar esos desafíos para, en términos democráticos, conseguir la eficiencia y la justicia social?

De acuerdo con los analistas de la situación económica de los países del «Tercer Mundo» (7), podemos citar como factores permanentes de desorganización estructural los siguientes:

- urbanización;
- concentración metropolitana;
- desempleo;
- falta de correlación entre urbanización e industrialización;
- empirismo administrativo;
- instituciones no adaptadas al progreso social y tecnológico en el contexto de la época contemporánea.

¿Qué medidas deben ser tomadas para facilitar fines sociales, para la rearticulación progresiva del desarrollo?

No hay otra solución si no recurrimos a las estrategias de la planificación, a fin de reducir «el despilfarro de los recursos humanos y materiales», conforme a lo expresado por PERROUX.

En una perspectiva avanzada de planificación regional y local (especialmente en países federales), las medidas establecidas de acuerdo con la urgencia de las necesidades sectoriales, deben tener en cuenta las siguientes decisiones, universalmente reconocidas:

- corrección de las migraciones;
- desconcentración de los grandes centros urbanos y metropolitanos, por la regionalización de las actividades;
- descentralización funcional;

---

(7) J. E. GOLDTHORPE: *La Sociología del Tercer Mundo (Disparity and Involvement)*, Cambridge University Press, Londres, 1975, caps. 5 y 12, y Peter WORSLEY: *El Tercer Mundo*, Weindenfeld y Nicolson, Londres, 1975; y en adelante el texto de René GENDARME: *La pobreza de las Naciones*, Cujas, París, 1973.

— reorganización tributaria, ampliándose la competencia municipal.

Si investigamos a la variable política, podemos admitir que haya un contexto propio para estimar el desarrollo cuando nos referimos a países grandes, como Brasil. En este caso, la estructura más adecuada sería el Estado federal descentralizado (8). En un Gobierno concentrado o centralizado, las decisiones políticas tendrán pequeñas repercusiones en los extremos del país, y las decisiones administrativas pocas veces aprovechan al centro, en perjuicio de las poblaciones más distanciadas. En el caso de los países de tipo federal, el ritmo de desarrollo será facilitado por la posibilidad de las colectividades descentralizadas (Estados miembros y Municipios); promoverán sus propias iniciativas en función de un régimen de auténtica autonomía político-administrativa (9).

Para explicar los *impases* de ese complicado problema podemos recurrir, entre otros, al análisis del profesor Edward SHILS, de la Universidad de Chicago. En su brillante análisis incluye elementos socio-psicológicos relacionados con el proceso de comunicación. Explica él que el caos social de un país subdesarrollado es el reflejo de la «distancia centro-periferia», o sea, cuando las relaciones o comunicaciones son meramente radiales y no intersectoriales (10). Afirmando que esta teoría explica suficientemente las disparidades sociales, urbanas y regionales, estimuladas por un centro superpolarizado que absorbe todas las decisiones, constituyendo un poderoso proceso de comunicación radial, a una distancia desigual a los auténticos centros vitales. De esa forma, se corregirían las desigualdades sectoriales, aumentándose el grado de difusión de las técnicas de modernización y el espíritu de innovación por todo el sistema social.

En esta línea de argumentos, podemos destacar como factores innegables de desarrollo, la descentralización industrial y el incremento de las ciudades medias (11). Este procedimiento reajustando el aprovechamiento del espacio podrá determinar la fijación de nuevos polos de desarrollo en el interior. De las experiencias internacio-

---

(8) A. DELORENZO NETO: «Comparación de la Estructura Social y Política», en *Digesto Económico*, núm. 293, São Paulo, junio 1982.

(9) Sobre las contradicciones del federalismo, consultar mi comunicación presentada al IX Congreso Mundial de Sociología, «Diversificación Cultural y Federalismo», realizada en la Universidad de Uppsala en junio de 1978, en *Sociología* (Revista de la Escuela de Sociología y Políticas), Universidad de São Paulo, 1980.

(10) Edward SHILS: *Centro y Periferia (Ensayo en Macrosociología)*, Universidad de Chicago, 1975, cap. I.

(11) Joseph LAJUDIE: *Las ciudades medias*, Ed. Cujas, París, 1974.

nales, como la de Chandigarh, en la India, y la de Islamabad, en el Pakistán, podrán surgir medidas semejantes independientemente de cualquier crisis económica. En esta perspectiva se incluye el proyecto para la capital del Estado de Sao Paulo, el mayor centro urbano y metropolitano del Brasil y de América latina (con 13 millones de habitantes). La desactivación del «Gran Sao Paulo» promovería una revisión de la actual red urbana, con la implantación de una «ciudad nueva» en el centro del territorio, a fin de difundir los mecanismos de innovación, de nuevos polos de desarrollo, por todo el territorio del Estado. En este caso, bajaría también el ímpetu de las corrientes migratorias sin control, que aumenta la tasa de marginalidad, siendo del orden del 30 por 100 en el Estado de Sao Paulo. Afirmando la teoría de SHILS, la Región más alejada del centro metropolitano (Presidente Prudente) presenta una tasa del 54 por 100, a la vez que en la Región metropolitana es del 31,8 por 100 (12).

En situaciones tales, la estrategia gubernamental descentralizada es una opción correcta para acelerar el desarrollo social, aumentando una mayor participación en el bienestar social. Así, en vez de hablar de desarrollo económico «en sentido estricto», será conveniente el concepto de desarrollo social, que así agrupa todas las variables de una cultura. En el contexto de la totalidad cultural, pasan a ser significativas las variables psicosociológicas unidas al proceso de innovación y modernización de las estructuras.

En conclusión, todos los objetivos de desarrollo de una sociedad sólo se podrán realizar —en términos de una rigurosa Administración moderna— en el ámbito de una poderosa y eficiente estructura organizativa. Aquí, el esfuerzo de la organización se confunde con el propio proceso de planificación.

Sin los presupuestos de un orden lógico, eligiendo las prioridades indispensables, no podemos comprender y realizar las etapas del progreso social. Y solamente la planificación podrá constituirse en acción para el desarrollo, en una articulación entre sus tres niveles: federal, estatal y municipal.

Para que no sucedan distorsiones, la infraestructura burocrática tenderá a ser considerada a la luz de la sociología y de la ciencia de

---

(12) Ver la discusión pormenorizada del problema en la monografía de A. DELORENZO NETO: *El Gran São Paulo y el cambio a la Capital (Descentralización y Regionalización)*, Ed. Atlas, São Paulo, 1979.

la Administración (13). La sociología tiene hoy un lugar importante en la preparación de los que se dedican a las cuestiones sociales, y está siendo reconocida como elemento indispensable en la preparación y tratamiento de planificadores, administradores, industriales, profesores y autoridades públicas responsables de los servicios de bienestar social. Por varias razones, la actitud sociológica se manifiesta en la exacta discreción de los problemas y situaciones sociales en la búsqueda de causas y soluciones, en el tratamiento de sociólogos y administradores, en la orientación de la opinión pública, en la revelación de faltas y desajustes.

Lo que es cierto es que la Administración local moderna inscribe entre sus fines: la democracia, la eficiencia y la justicia social, si bien los diversos programas y los modelos no siempre son satisfactorios ante ese ideal o utopía.

Las reflexiones aquí enunciadas revelan la no unanimidad de los especialistas. Pero las soluciones son válidas para la elevación de las comunidades rurales, urbanas o metropolitanas de todas las partes del mundo a los más altos niveles de ventajas a la civilización. Provenirán, en gran parte, de la comparación de experiencias y de la más amplia difusión de informaciones, y la convergencia de las contribuciones científicas y técnicas llevará, por cierto, a la posibilidad de participación de todos los hombres —en sus comunidades— al control de sus condiciones sociales de vida (14).

---

(13) A. DELORENZO NETO: *Sociología aplicada en la Administración*, Ed. Atlas, São Paulo, 1983.

(14) Un importante análisis de los aspectos técnicos de la Administración municipal moderna en Francia es la de Juan-Francisco AUBY: *Los Servicios Públicos Locales*, Col. «¿Qué sé yo?», núm. 2.023, Impr. Universitaria de Francia, París, 1982; en cuanto a la experiencia municipal en Brasil, consultar la obra básica del profesor Celson FERRARI: *Curso de Planeamiento Municipal Integrado*, Editorial Librería Pioneira, São Paulo, 1977. Para una interpretación profunda, suficiente, original, de los efectos económicos de las decisiones político-administrativas en nivel federal, leer el libro de Robert HAVEMAN: *La Economía y el sector público*, John Wiley and Sons, New York, 1970.

## ANEXO

LA REESTRUCTURACIÓN URBANA DE SAO PAULO (BRASIL).  
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

## I

En la exposición vamos a retomar nuestras ideas, ya desarrolladas en la comunicación presentada al XXIII Congreso Mundial de Municipios, realizado por la IULA, en Hamburgo, en septiembre de 1977 (15). Su fundamento teórico refleja nuestra constante coherencia con los postulados de la descentralización y regionalización de las actividades municipales, especialmente en los países de estructura federal y demasiado grandes, como el Brasil (16).

Cuando se pretende reorganizar el espacio de una gran capital, debemos relacionar dos puntos de vista: el urbano y el administrativo. La primera mirada atiende a la mejor estructuración del espacio, observado el destino de los barrios desligándolo de la tiranía de un único centro. Ese objetivo sólo podrá ser conseguido si se adopta una división administrativa teniendo en cuenta criterios orgánicos, en base a la zonificación funcional.

De acuerdo con la moderna contribución de los urbanistas, a partir de la lección y experiencia de DOXIADIS, se tiende a admitir que la ciudad *plurinucleada* es la más compatible con la escala humana (17). La ciudad plurinucleada derivó del urbanismo orgánico. Su unidad básica es el barrio o la unidad de vecindad (o sector humano). Hoy, la vida urbana está condicionada por cuatro elementos: el hombre, el coche, el avión y el proyectil. En estas circunstancias, debemos mantener a toda costa el predominio del primero, que debe controlar la suma total de la ciudad. Esto no es posible en zonas extensas. Si suponemos que los habitantes de las ciudades pueden, en condiciones normales, tardar treinta minutos para ir al trabajo,

---

(15) «La calidad de la vida urbana», en *Digesto Económico*, Asociación Comercial de São Paulo, núm. 263, septiembre-octubre de 1978. Divulgada a todos los Burgomaestros de la Provincia de Hesse en lengua alemana.

(16) Sobre las contradicciones del federalismo, consultar mi tesis presentada al Congreso Mundial de Sociología, realizada en la Universidad de Uppsala, en junio de 1978, en *Sociología*, Revista de la Escuela de Sociología y Política (Instituto Complementario de la Universidad de São Paulo), 1980, bajo el título «Diversificación cultural y federalismo».

(17) C. A. DOXIADIS: *Ekistics. Una Introducción a la Ciencia de los Asentamientos Humanos*, Hutchinson, Londres, 1968.

al teatro, al mercado, etc., entonces la distancia de dos kilómetros y medio parece ser la distancia máxima que se deberá admitir en un sector bajo el control completo del hombre. Parece que su forma ideal es la ovalada, con un comprensivo máximo entre 800 a 1.600 metros, de tal suerte que los habitantes puedan recorrer distancias hasta 800 metros para ir a los comercios, a la escuela, al parque o a los centros culturales o sociales, o para atender a otras necesidades básicas de su barrio o Municipio. El centro del sector estará reservado exclusivamente para peatones. El coche entra en él con velocidad mínima, mas sin cruzar realmente. Es evidente que la creación de un sector o núcleo humano no era necesario en el pasado, por cuanto que toda la organización urbana se confundía con la escala humana. Hoy aparece como una necesidad absoluta la reforma de la estructura de nuestras desordenadas ciudades.

El sector humano deberá ser concebido como una unidad y tendrá que ser autónomo o, cuando le sea posible, con funciones centralizadas, establecimientos y servicios, teniendo su propio sistema de transporte. Estos sectores irán a sustituir al antiguo núcleo urbano y llegará a ser la base de la ciudad en el futuro. Solamente ellos podrán crear una estructura de base descentralizada y librar a la ciudad de la tiranía del automóvil. DOXIADIS intentó descubrir un nuevo modelo de ciudad que traspasase la ciudad estática, cuyas fuerzas restrictivas aún pesan sobre nosotros, pasando a la ciudad dinámica, basada en el sector humano, que llamó de «dinápolis». Siguiendo su exposición, la expansión concéntrica de las ciudades estranguló su centro porque no tenía más espacio para extenderse. Para evitar esta grave situación, es necesario controlar el crecimiento de la ciudad de manera que la metrópoli moderna pueda desarrollarse en una dirección. Así, solamente por medio de este esquema, el centro y la periferia mantendrán un equilibrio constante cuando la ciudad se extiende sobre espacios intactos o aún sin edificaciones (ver figuras anexas). La «dinápolis» tiene una forma geométrica, en base a un sistema rectilíneo de apoyo, a través de una expansión parabólica, cuyo ejemplo concreto puede ser la evolución de Islamabad, a partir de 1961 (18). La «dinápolis» evitará el estrangulamiento urbano, o sea, la muerte de la ciudad.

---

(18) La colección de documentos básicos sobre Islamabad (Pakistán) abarca 141 monografías, especialmente el *Resumen del Programa Final del Plan*, Atenas, 1960. La contribución de DOXIADIS en Brasil está consustanciada en un exhaustivo análisis: *Guanabara, el Plan de Desarrollo*, DOXIADIS ASOCIACIÓN, Atenas, 1965.

Ante el fenómeno irreversible de la concentración metropolitana, esa filosofía urbanística permite prever una forma terminal de evolución urbana, cuya jerarquía de funciones permitirá mayor aprovechamiento y economía en el uso, movimientos e interlineaciones. Su estructura parte de conjuntos residenciales, que pasan a ser entrelazados bajo forma de sectores, y éstos bajo forma de supersectores, y esta trama orgánica reflejará, a partir de módulos básicos, las diferentes escalas de agrupaciones urbanas.

## II

El complejo urbano y metropolitano de Sao Paulo revela las dificultades de la utilización de un modelo teórico para la solución de sus problemas, desde los modelos analíticos de crecimiento urbano hasta los modelos estratégicos de desarrollo urbano (19).

El debate en torno a la reorganización de Sao Paulo, debe cobrar relevancia en este momento, en que se espera que la votación de una enmienda constitucional haga posible alterar el proceso de nombramiento del Prefecto de las capitales del Estado por elección directa. En la fase actual de redemocratización del país, se entiende esencial la elección del Prefecto de la capital mediante consulta al pueblo.

Hace cerca de veinte años, la ciudad de Sao Paulo está siendo sometida a diversas investigaciones sobre su estructura socio-económica, a fin de mejor definir su estructura político-administrativa. Históricamente, la iniciativa más importante para examinar y corregir la estructura administrativa concentrada de la capital de Sao Paulo pertenece, sin duda, al Prefecto Faria Lima, en 1967. Promovió la elaboración de un Plan Director para el Municipio, que consistiese en un instrumento dinámico, capaz de acompañar y atender al desarrollo urbano, actualizándolo permanentemente. De esos estudios, fue incluido, en el primer semestre de 1969, el *Plan Urbanístico Básico*, con el objeto de satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población de Sao Paulo, en una prospección hasta el año 1990 (20). Los objetivos generales que en él se establecen como fines fundamentales aún permanecen válidos, y son:

---

(19) Para la discusión crítica y comparativa de esos modelos leer el brillante análisis del Profesor Pierre-Henri DERYCKE en su trabajo *Economía y Planificación Urbana*, tomo II, Imprenta Universitaria de Francia, París, 1982, págs. 111 y ss.

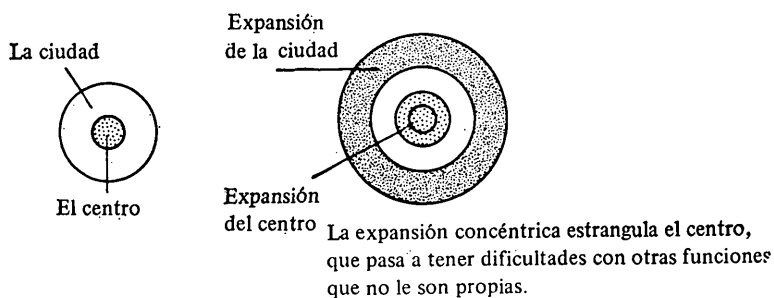
(20) *Plan Urbanístico Básico*, Compañía Litográfica Ypiranga, São Paulo, marzo de 1969.



## EVOLUCION DE LA CIUDAD

(Teoría de DOXIADIS)

EN EL PASADO: Ciudad estática



EN EL FUTURO: Dinápolis

La ciudad

El centro

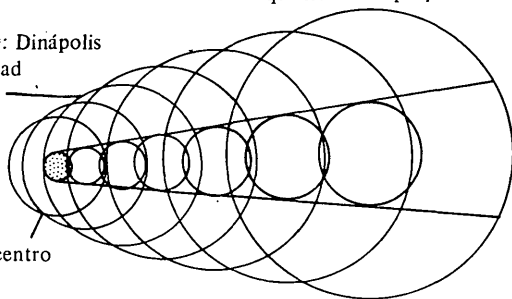


FIG. 1.—En las ciudades estáticas y en las ciudades dinámicas el crecimiento en una única dirección permite la expansión del centro sin ninguna dificultad.

LA CIUDAD DEL FUTURO  
(Interpretación de DOXIADIS)

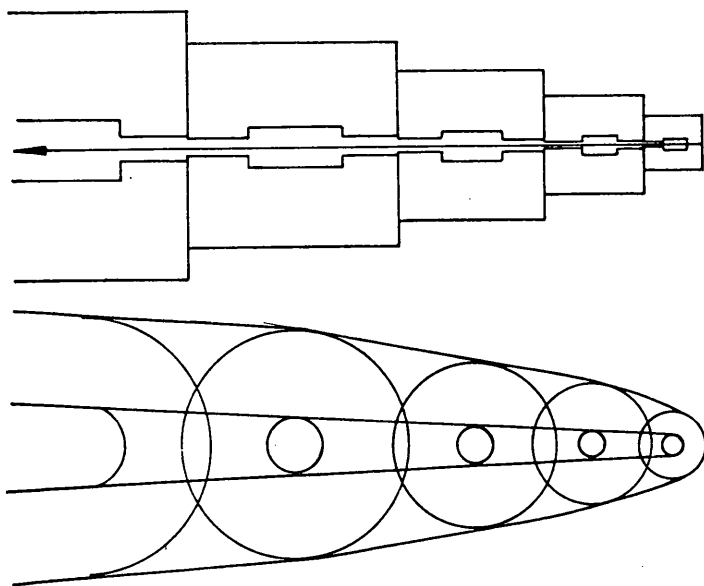


FIG. 2.—*La parabólica dinápolis tomará forma rectilínea.*

- I. Ampliar las oportunidades de desarrollo individual y social a toda la población.
- II. Ampliar la disponibilidad de servicios urbanos.
- III. Ampliar la integración de grupos de inmigrantes y de individuos marginados.
- IV. Ampliar las oportunidades de participación de la comunidad.
- V. Elevar al máximo el número de empleos, a fin de que sean proporcionales a la fuerza del trabajo.
- VI. Contribuir al aumento de la renta regional.

En esta amplia programación alcanza relieve el sector del Bienestar Social, encaminado a obtener mayores posibilidades de elevación económico-social, principalmente en las capas de menor renta y en los grupos inmigrantes con el fin de integrarlos plenamente en la sociedad urbana. Para eso fue recomendado a la educación de base y adiestramiento profesional de jóvenes y adultos, pensando en el funcionamiento para 1990 de 140 centros de educación de base y 14 núcleos de supervisión y entrenamiento para la realización de programas de perfeccionamiento de la población que no completó el Curso Primario o sin habilitación profesional. Además de esto es necesario crear condiciones para que la población participe más activamente en la solución de sus propios problemas con una vida comunitaria más intensa. Un sistema de centros sociales deberá ser establecido, y que estará compuesto de 1.000 centros comunitarios instalados junto a los parques infantiles, 100 centros recreativos y diez centros de reintegración social para la educación y orientación de grupos de renta baja y de inmigrantes.

A través de esa perspectiva, se ve cómo la compleja sociedad urbana de Sao Paulo del año 2000 estará influenciada intensamente por los fenómenos de cambio social como consecuencia de las alteraciones del proceso tecnológico. Por esto, se vuelve imprescindible un vasto programa de «reconstrucción» de la sociedad urbana al nivel de las exigencias científicas.

La ciudad de Sao Paulo ocupa el centro de la Región metropolitana que constituye el «Gran Sao Paulo», con 38 Municipios, comprendiendo una población de 8.811.505 habitantes en el área urbana, y de 12.588.439 habitantes en el área de la Región. De esa inmensa población, el 96 por 100 vive en áreas urbanas.

Investigaciones recientes revelan los aspectos negativos que pesan sobre la gran metrópoli, desafiando a aquéllos en cuanto a la solución de los respectivos problemas administrativos (21).

La concentración espacial de la renta llega al apogeo en Sao Paulo. En 1960, se establecieron en Sao Paulo 21 de las 50 mayores empresas del país. Hoy, esta cifra excede de 30. El poder económico de Sao Paulo se muestra tanto en la enormidad de su infraestructura (edificaciones, energía eléctrica, etc.), como en cualquiera de los indicadores habitualmente empleados para medir el crecimiento económico (la producción industrial, el crecimiento financiero, la renta *per capita*, etc.), pero se agrava la pobreza en los barrios periféricos de trabajadores, carentes de servicios urbanos básicos: transportes, agua, alcantarillado, vivienda.

Citemos algunas cifras:

Las áreas verdes son insuficientes: 4,5 metros cuadrados por habitante cuando el modelo mínimo recomendable es de ocho metros cuadrados. En la Región metropolitana, de los 8.000 kilómetros que forman la red de circulación del tráfico local, apenas el 40 por 100 están pavimentados. Cerca de un millón de habitantes viven en casas que no tienen luz eléctrica. Sólo el 30 por 100 de las viviendas de la Región metropolitana son abastecidas por la red de alcantarillado, y el 53 por 100, por la de agua. Considerando al Municipio de la capital, las deficiencias son asimismo enormes. Ya en 1968, el 52,4 por 100 de las viviendas no tenían alcantarillado. La situación desde entonces se viene degradando, en especial en la periferia, donde la falta es aún más drástica: tan sólo el 20 por 100 de las casas tienen redes de alcantarillado, y el 46 por 100, de agua. En grandes zonas de la capital, principalmente en los barrios del Sureste, Noroeste y Este, muchas calles no están pavimentadas y hay extensas áreas desprovistas de iluminación.

El rápido crecimiento demográfico de la Región, que entre 1960-1970 fue del 5,5 por 100 anual, juntamente con el proceso de reserva de los terrenos a la espera de valoración, llevó al nacimiento de barrios cada vez más distantes. Aglomerándose las poblaciones en las áreas distantes alejadas de los lugares de trabajo, imponiéndose distancias de traslado cada vez mayores. En este contexto, más allá del trabajo y de la vivienda, los transportes pasan a ser uno de los

---

(21) Averiguar especialmente los datos de la Investigación CEBRAP en Lúcio KOWARICK y Vinicius CALDEIRA BRANT, São Paulo, 1975 (*Crecimiento y Pobreza*). Edición Loyola, São Paulo, s/d.

problemas graves. En cuanto al «metro», inaugurado en 1982, con dos líneas, cumple una misión ejemplar, transportando cerca de un millón de pasajeros por día, el 60 por 100 de los cuales resultantes de la unión del ómnibus-metro. Convendría, en vista de este alto porcentaje, que las decisiones sobre extensiones de líneas tengan en cuenta el criterio de la unión del metro con el ómnibus y el tren. Se trata de una inversión de elevado costo, extremadamente deficitario, pues la tarifa anual apenas cubre el 20 por 100 del costo global. Otro problema grave es el de las chabolas de la capital, que cobijaban en 1975, 130.000 personas, o sea, el 80 por 100 más en relación al último censo de población realizado en 1973 por la Prefectura municipal. En cuanto a la población, el Municipio de Sao Paulo aumentó en un 44 por 100 entre 1970 y 1980, mientras el número de chabolas en igual período creció en un 44,6 por 100, según datos de la Coordinadora del Bienestar Social de la Prefectura, y cuyas causas unidas son las emigraciones y el empobrecimiento de la población. En 1977, el Departamento Estatal de Estadística concluía que en cuanto el crecimiento de la población era del 4,03 por 100 al año, las chabolas aumentaban el 66 por 100 en dos años (22). Hay en Sao Paulo aún 615.000 viviendas de tipo unifamiliar. Además, 1,8 millones de individuos viven en casas ruinosas en la periferia. Los últimos cálculos señalan que debemos tener hoy más de un millón de habitantes alojados en barracones. Después de eso, los índices de nutrición son insatisfactorios: el 52 por 100 de la población de la capital y el 73 por 100 en los demás Municipios de la Región son desnutridos. Añadiéndose a todo esto el aumento de los accidentes de trabajo: 712.000 en 1973 y hoy han sobrepasado la cifra de un millón, lo que corresponde a un índice de 1/4 en relación a la fuerza de trabajo registrado.

Las malas condiciones de la estructura urbana reclaman soluciones urgentes para la corrección de desvíos que se pueden volver irresolubles. Esto sería posible si fuera adoptada una fuerte política de planificación urbana y metropolitana. De esa manera, una nueva polarización de actividades podía ser cautelosamente determinada a través de soluciones con severo soporte técnico-científico (23).

---

(22) Consultar los datos publicados en la *Hoja de São Paulo* de 23 de mayo de 1982.

(23) Entre las contribuciones más recientes citemos el texto de Jorge WILHEIM: *Proyecto de São Paulo (Propuesta para la mejoría de la vida urbana)*, Paz y Tierra, Río de Janeiro, 1982; y el artículo de María Adélia APARECIDA DE SOUZA, *Hoja de São Paulo* de 26 de marzo de 1983.

## III

Sao Paulo, que viene, sin embargo, desde 1940 perdiendo posición relativa en el Gran Sao Paulo, es aún, en 1980, destacadamente el Municipio más poblado de la Región metropolitana, del Estado y del Brasil. Su crecimiento en la década fue, no obstante, bastante desigual. El Municipio creció alrededor de un 3,67 por 100 al año, quedando, pues, por debajo de la media metropolitana. Hay dentro de ella todavía segmentos con crecimiento bastante significativo. Es el caso del *sector Sur* del Municipio, donde se destacan los subdistritos de *Socorro* (10,58 por 100 al año) y *San Amaro* (7,35 por 100), y el distrito de *Parelheiros* (8,23 por 100). Es igualmente el caso del *sector Este*, marcándose en los distritos de *Itaquera* (8,13 por 100), *Guaianazes* (7,22 por 100) y *Sao Miguel Paulista* (6,59 por 100), y los subdistritos de *Ermelino Matarazzo* (4,73 por 100) y *Villa Matilde* (4,72 por 100). El *sector Noroeste* también se destaca, principalmente en los distritos de *Jaraguá* (9,33 por 100) y *Perús* (5,72 por 100), y en el subdistrito de *Brasilândia* (5,86 por 100). Por último, merece mención el subdistrito de *Butantá* (6,12 por 100), en el *sector Oeste*. Estos números indican un claro crecimiento en las áreas periféricas de la capital, pues el centro histórico del Municipio, debido a la alta y crecida terciarización o a los problemas de saturación, viene perdiendo posición hace varias décadas (24).

Para enfrentar las tendencias de ese crecimiento y expansión periférica, a partir de 1965 la Prefectura municipal dio el primer paso para la adopción de un esquema descentralizado, creando en octubre de ese año siete *Administraciones regionales de la capital*, hoy en número de 17. Son dirigidas por personas de confianza del Prefecto, que pueden dimitir *adnutum* y que tienen a su cargo la ejecución de los servicios de rutina, llevando periódicamente las esporádicas faltas realizadas en los servicios públicos. Fiscalizan también el exacto cumplimiento de las leyes, reglamentos y contratos, promoviendo las medidas ejecutivas previstas en la ley. Cada *Administración regional* posee una subdivisión de equipo social, de servicios, de obras, de finanzas, de expedientes y de personal. Cuidan también del abastecimiento de planes para la construcción de viviendas económicas, trazado de calles y numeración de predios; co-

---

(24) Para un análisis pormenorizado, consultar el documento de EMLASA: *El Gran São Paulo hoy*, Secretaría de los Asuntos Metropolitanos, São Paulo, 1982, páginas 52 y ss.

laboran en la creación de centros cívicos sociales, de puestos de socorro y puericultura, de campos de deportes, bibliotecas, teatros y cines educativos. Fiscalizan obras y servicios públicos realizados en la unidad respectiva, bien como obras, servicios y construcciones particulares. En fin, ejercen toda una competencia, unida generalmente al ejercicio del poder de policía, en la esfera de la competencia administrativa. En una primera fase, todas esas actividades están recogidas por la «Coordinadora de las Administraciones Regionales». Esa experiencia se consolidó en 1977, con la creación de la *Secretaría de las Administraciones Regionales*.

Las *Administraciones regionales* acometen la ejecución descentralizada de servicios públicos, con el fin de asegurar con la economía los recursos o atendiendo las necesidades del pueblo. Hasta el ordenamiento de 1976, durante diez años, no disponían de dotaciones financieras destinadas para su respectivo campo operacional. Un importante paso fue dado en fecha reciente, en el sentido de fijar su competencia en términos de desapropiación con dotación propia.

En una evaluación de sus actividades, podemos considerar que los servicios que realiza constituyen verdadero beneficio a la población. Pero los más importantes, como el de la pavimentación, agua, luz, la ejecución de obras, aún permanecen centralizados en la Secretaría de Vías Públicas, en la Sabesp y en la Eletropaulo. Para una estructura más eficiente sería necesario buscar la forma de conseguir conciliar medidas de desconcentración administrativa con la delegación de competencia en el campo de las resoluciones. De esa forma se atendería al principio de descentralización otorgando parcelas de poder político a las unidades descentralizadas.

La extensión alcanzada por la metrópoli de Sao Paulo y la complejidad burocrática de ella resultante, llevan a justificar la necesidad de una reorganización de su estructura, a través de la regionalización de su acción administrativa y política.

#### IV

Si examinamos la variación de las 17 *Administraciones regionales*, tenemos que admitir el cambio en el sistema de la Administración. Pues cada una de ellas abarca territorios que, por la superficie de la población, corresponden a ciudades grandes, comprendiendo varios barrios, «villas» y jardines. Este es el cuadro comparativo:

## ADMINISTRACIONES REGIONALES

(Censo de 1980)

## EXTENSIÓN Y POBLACIÓN

| <i>AR<sub>s</sub></i>           | <i>Area<br/>(en Km<sup>2</sup>)</i> | <i>Habitantes</i> |
|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------|
| I. Sé ... ..                    | 24                                  | 512.566           |
| II. Pinheiros ... ..            | 27                                  | 316.513           |
| III. Lapa ... ..                | 28                                  | 265.704           |
| IV. Santana ... ..              | 71                                  | 394.004           |
| V. Butantã ... ..               | 50                                  | 316.359           |
| VI. Pirituba-Perus ... ..       | 128                                 | 321.681           |
| VII. Ipiranga ... ..            | 32                                  | 444.653           |
| VIII. Santo Amaro ... ..        | 582                                 | 732.989           |
| IX. Vila Maria ... ..           | 43                                  | 530.304           |
| X. Campo Limpo ... ..           | 86                                  | 443.673           |
| XI. Moóca ... ..                | 43                                  | 536.210           |
| XII. Vila Mariana ... ..        | 42                                  | 614.125           |
| XIII. Vila Prudente ... ..      | 26                                  | 573.838           |
| XIV. Itaquera-Guaianazea ... .. | 129                                 | 503.177           |
| XV. Penha ... ..                | 52                                  | 711.384           |
| XVI. São Miguel ... ..          | 65                                  | 551.716           |
| XVII. Freguesis do O ... ..     | 57                                  | 589.945           |

Dentro de este contexto, tal vez fuese aconsejable mantener las 17 *Administraciones regionales*, pero transformadas en *subprefecturas*, consiguiendo, desde un punto de vista jurídico, la desconcentración y la descentralización. Cada una de ellas sería dividida en *sectores*, cada uno con 50.000 habitantes en las áreas no periféricas, y de 20.000 habitantes en las áreas periféricas. Para garantizar un mínimo de participación popular, en cada *sector* se elegiría una *Junta Comunitaria* de nueve miembros. Una ley municipal podría, en esa primera reestructuración, establecer las medidas explícitas de descentralización y desconcentración.

Todo ese esfuerzo de readaptación a los nuevos modelos sería hecho sin perjuicio de la creación de *distritos satélites* en un radio de 60 kilómetros del centro, en convenio con los Municipios limítrofes (modelos París y Estocolmo).

Como medida prioritaria, a fin de determinar la consolidación de recursos financieros propios, sería imprescindible la creación de un *Fondo Municipal de Desarrollo*.



## V

La justificación de nuevos modelos descentralizados en áreas metropolitanas, se basa en la experiencia internacional (25).

Tomemos, a título de comparación, alguno de los más significativos en cuanto a los resultados obtenidos.

Los modelos de *París*, *Londres*, *Estocolmo* y *Tokio* son realmente importantes en el plano de la descentralización urbana, pues el mejor arreglo metropolitano lleva a la implantación de *ciudades nuevas*.

En *Berlín*, se prefiere tomar el concepto de *barrios satélites* para desconcentrar la ciudad. También en *Moscú* y *Leningrado* se sigue la misma política de implantación de *barrios satélites*.

Muy interesante es la contribución de los profesores españoles, que buscan modelos dimensionales para las necesidades del futuro. En la experiencia española no existen tanto en *ciudades nuevas* como en los *barrios satélites*, conforme a los planeamientos de Madrid y Barcelona. El profesor Antonio MERINO propone, con todo, que se implanten en los alrededores de Madrid diez *ciudades nuevas*, cada una de ellas con 150.000 habitantes, como único medio viable para impedir su desastroso crecimiento metropolitano (26).

En el caso de la reestructuración de Sao Paulo, desde el punto de vista administrativo, sería aconsejable retener la experiencia de *Roma*. En rigor, tanto en Roma como en Milán, en cuanto a la adopción del modelo de *nuevas ciudades*, las operaciones de planificación son todavía discretas, prefiriéndose antes la organización de *barrios satélites*.

La medida de carácter administrativo de gran alcance es la reciente «Deliberaçao no 1484», de 31 de mayo de 1977, de la Prefectura de Roma, aprobando el *Reglamento para la ejecución de la descentralización administrativa*, en base a la Ley número 278/1977. Contiene disposiciones sobre la división del territorio municipal de 20 circunscripciones, como expresión de autonomía municipal. Consagra una amplia descentralización de órganos y servicios, y una real participación popular en la gestión administrativa. Crea original-

---

(25) Thomas L. BLAIR: *La crisis urbana internacional*, Hart-Davis/Mac Gibbon, Londres, 1974; Pierre-Henri DERYCKE: *Op. cit.*, tomo I, París, 1979, y el número especial de *Le Monde*: «La Regionalización. Dossiers y Documentos», París, febrero 1974. También los documentos publicados por el Servicio Federal de la Vivienda y Urbanismo del Ministerio del Interior a partir de 1968 (Ciclos Internacionales de Conferencias sobre el Planeamiento Urbano).

(26) Antonio MERINO: *Las nuevas ciudades residenciales*, Ed. Dossat, Madrid, 1978.

mente un «Consiglio Circonscrizionale», con 25 miembros, cuya competencia se aplica al examen de las cuestiones relativas a la actividad propia de la Administración municipal que interesa directamente a la respectiva circunscripción. Prevé también la delegación de atribuciones del Prefecto al Presidente del «Consiglio» en materia de descentralización de servicios. Su competencia consultiva es relevante en las materias que se refieren al particular interés de las unidades que componen el Municipio de Roma (27).

En conclusión, debemos reconocer que los fenómenos de urbanización y de concentración metropolitana son realmente amenazadores e irreversibles. Y, sobre todo, creando para los países subdesarrollados y en desarrollo, los problemas que pasan de la formación de barrios enormes en la periferia, revelando en alto grado la desorganización económica, la degradación y la pobreza.

Es en este sentido que la Administración moderna podrá ofrecer nuevos criterios de racionalización y reconstrucción (28). Pero cualquier reforma descentralizadora deberá permanecer unida al poder legislativo fundamental, representado por las Corporaciones municipales, en cuanto órganos electos para atender las aspiraciones del pueblo.

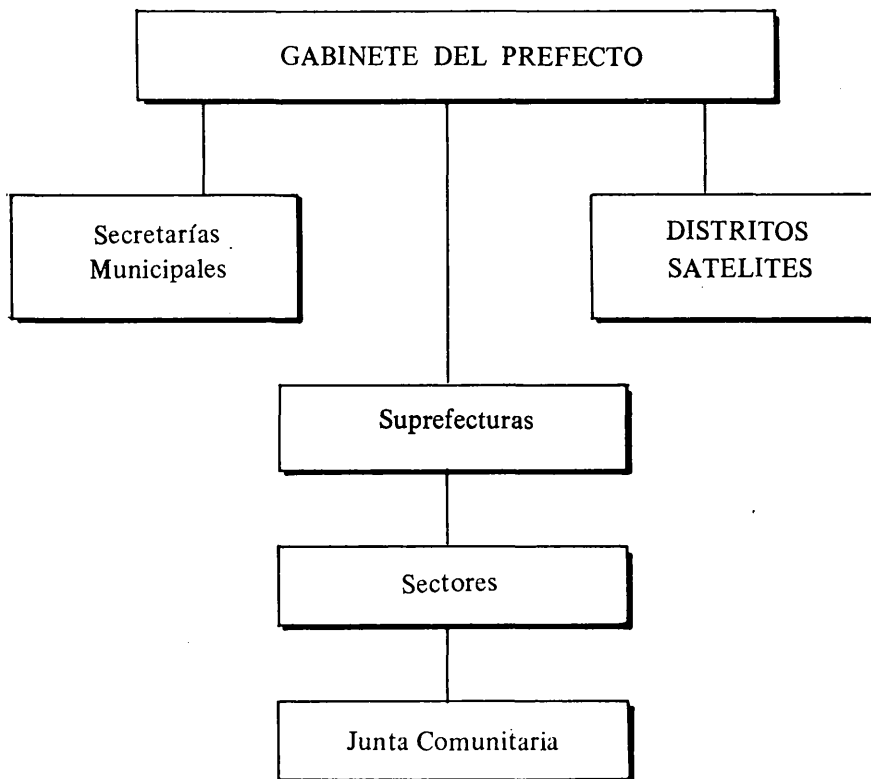
---

(27) Consultar el «Redatório de I Repartizioni del Comune di Roma. Le Circonscrizioni», Roma, abril de 1979.

(28) Para un estudio profundizado de las tendencias actuales de desarrollo periférico y las consecuencias de las migraciones urbanas, leer la monografía de Michel PAGES: *La ciudad de crecimiento urbano*, Col. «¿Qué sé yo?», núm. 183, Imprenta Universitaria de Francia, París, 1980, cap. I.

PROYECTO DE REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA  
DE SAO PAULO*Municipio de la capital*

Prefectura Municipal



*Observación:* En nuestro proyecto presentado a la Prefectura Municipal de São Paulo, en 1960, la estructura descentralizada era muy distinta. Consultar el texto pormenorizado de A. DELORENZO NETO: *El Municipio de la Capital de São Paulo y la Región Metropolitana (La reforma político-administrativa)*, Editorial de la Facultad Municipal de Ciencias Económicas y Administrativas, Osasco, 1967.

TABLA NUM. I

Gran São Paulo. Población urbana residente, según los Municipios y Subregiones, 1960-1970-1980

| MUNICIPIOS Y SUBREGIONES     | 1960 (1)  | 1970      | 1980      | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO GEOMETRICO (%) |           |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|--|-----------|
|                              |           |           |           | 1970/1960                                | 1980/1970 |
| CENTRO ... ..                | 3.336.301 | 6.155.929 | 8.811.505 | 6,32                                     | 3,65      |
| São Paulo ... ..             | 3.300.218 | 5.872.856 | 8.337.649 | 5,93                                     | 3,57      |
| Osasco ... ..                | 36.083    | 283.073   | 473.856   | 72,87                                    | 5,29      |
| NOROESTE ... ..              | 33.233    | 99.429    | 286.248   | 11,58                                    | 11,15     |
| Carapicuíba ... ..           | 14.632    | 54.873    | 185.763   | 14,13                                    | 12,97     |
| Barueri ... ..               | 14.270    | 36.380    | 75.321    | 9,81                                     | 7,55      |
| Cajamar ... ..               | 1.822     | 4.180     | 19.518    | 8,66                                     | 16,66     |
| Santana do Parnaíba ... ..   | 1.467     | 2.223     | 3.139     | 4,24                                     | 3,51      |
| Pirapora do Bom Jesús ... .. | 1.042     | 1.773     | 2.507     | 5,46                                     | 3,52      |
| OESTE ... ..                 | 10.108    | 69.706    | 149.745   | 21,30                                    | 7,95      |
| Cotia ... ..                 | 4.368     | 29.638    | 60.403    | 21,10                                    | 7,38      |
| Itapevi ... ..               | 4.630     | 27.569    | 53.325    | 19,53                                    | 6,82      |
| Jandira ... ..               | 1.110     | 12.499    | 36.017    | 27,40                                    | 11,16     |
| SUDOESTE ... ..              | 7.519     | 69.908    | 279.440   | 24,98                                    | 14,86     |
| Taboão da Serra ... ..       | 2.809     | 40.945    | 97.642    | 30,73                                    | 9,08      |
| Itapeçerica da Serra ... ..  | 1.863     | 17.717    | 57.482    | 25,26                                    | 12,49     |
| Embu ... ..                  | 1.133     | 4.348     | 95.764    | 14,39                                    | 36,24     |
| Embu Guaçu ... ..            | 1.378     | 5.343     | 19.936    | 14,51                                    | 14,07     |
| Juquitiba ... ..             | 336       | 1.555     | 8.616     | 16,56                                    | 18,67     |
| SUDESTE ... ..               | 421.484   | 958.131   | 1.611.510 | 8,56                                     | 5,34      |
| Santo André ... ..           | 231.705   | 417.264   | 552.797   | 6,06                                     | 2,85      |
| São Bernardo do Campo ... .. | 62.218    | 189.309   | 384.683   | 11,77                                    | 7,35      |
| São Caetano do Sul ... ..    | 114.039   | 150.130   | 163.030   | 2,79                                     | 0,83      |

TABLA NÚM. 1 (continuación)

| MUNICIPIOS Y SUBREGIONES     | 1960 (1)  | 1970      | 1980       | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO GEOMETRICO (%) |           |
|------------------------------|-----------|-----------|------------|--|-----------|
|                              |           |           |            | 1970/1966                                | 1980/1970 |
| Mauá ... ..                  | 14.128    | 101.542   | 205.817    | 21,80                                    | 7,32      |
| Diadema ... ..               | 1.315     | 68.513    | 228.594    | 48,49                                    | 12,81     |
| Ribeirão Pires ... ..        | 9.575     | 24.095    | 56.487     | 9,67                                     | 8,89      |
| Rio Grande da Serra ... ..   | 1.204     | 7.278     | 20.102     | 19,71                                    | 10,69     |
| ESTE ... ..                  | 119.555   | 232.435   | 470.241    | 6,87                                     | 7,30      |
| Mogi das Cruzes ... ..       | 70.691    | 110.162   | 175.123    | 4,54                                     | 4,74      |
| Suzano ... ..                | 11.935    | 33.859    | 95.181     | 10,99                                    | 10,89     |
| Poá ... ..                   | 15.419    | 31.722    | 52.523     | 7,48                                     | 5,17      |
| Itaquaquecetuba ... ..       | 6.952     | 22.085    | 72.779     | 12,25                                    | 12,67     |
| Ferraz de Vasconcelos ... .. | 9.926     | 24.790    | 54.861     | 9,59                                     | 8,29      |
| Guararema ... ..             | 2.259     | 3.290     | 6.969      | 3,83                                     | 7,70      |
| Salesópolis ... ..           | 1.729     | 3.277     | 5.264      | 6,60                                     | 4,86      |
| Biritiba Mirim ... ..        | 644       | 3.241     | 7.541      | 17,54                                    | 8,81      |
| NORDESTE ... ..              | 83.789    | 237.923   | 461.197    | 11,00                                    | 6,84      |
| Guarulhos ... ..             | 77.980    | 221.569   | 426.682    | 11,00                                    | 6,77      |
| Arujá ... ..                 | 1.178     | 7.126     | 16.081     | 19,72                                    | 8,48      |
| Santa Isabel ... ..          | 4.631     | 9.228     | 18.434     | 7,14                                     | 7,16      |
| NORTE ... ..                 | 18.135    | 43.208    | 113.253    | 9,07                                     | 10,12     |
| Franco da Rocha ... ..       | 11.315    | 19.930    | 43.928     | 5,82                                     | 8,22      |
| Mairiporá ... ..             | 2.270     | 5.541     | 18.874     | 9,33                                     | 13,04     |
| Caieiras ... ..              | 2.959     | 8.724     | 22.200     | 11,42                                    | 9,79      |
| Francisco Morato ... ..      | 1.591     | 9.013     | 28.251     | 18,94                                    | 12,10     |
| GRANDE SÃO PAULO ... ..      | 4.030.124 | 7.866.669 | 12.183.139 | 6,92                                     | 4,47      |

Fuente de datos básicos: FIRGE: Sinopsis preliminar de los censos demográficos de 1960 y 1980. Censo demográfico de 1970.

(1) Población actual.

TABLA NUM. II

Gran São Paulo. Población rural residente, según los Municipios y Subregiones, 1960-1970-1980

| MUNICIPIOS Y SUBREGIONES     | 1960 (1) | 1970   | 1980    | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO GEOMETRICO (1) |           |
|------------------------------|----------|--------|---------|--|-----------|
|                              |          |        |         | 1970/1960                                | 1980/1970 |
| CENTRO ... ..                | 605.127  | 51.759 | 155.949 | — 21,80                                  | 11,66     |
| São Paulo ... ..             | 525.133  | 51.759 | 155.949 | — 20,68                                  | 11,66     |
| Osasco ... ..                | 79.994   | —      | —       | —  | —         |
| NOROESTE ... ..              | 12.501   | 12.706 | 11.662  | 0,16                                     | — 0,85    |
| Carapicuíba ... ..           | 259      | —      | —       | —  | —         |
| Barueri ... ..               | 2.401    | 1.428  | —       | — 5,06                                   | —         |
| Cajamar ... ..               | 4.616    | 6.175  | 2.423   | 2,95                                     | — 8,93    |
| Santana do Parnaíba ... ..   | 3.777    | 3.167  | 6.931   | — 1,75                                   | 8,15      |
| Pirapora do Bom Jesús ... .. | 1.448    | 1.936  | 2.308   | 2,95                                     | 1,77      |
| OESTE ... ..                 | 20.027   | 1.286  | 2.970   | — 20,97                                  | 8,73      |
| Cotia ... ..                 | 13.538   | —      | —       | —  | —         |
| Itapevi ... ..               | 5.552    | —      | —       | —  | —         |
| Jandira ... ..               | 937      | 32.046 | 8.210   | 0,80                                     | — 12,73   |
| SUDOESTE ... ..              | 29.584   | —      | —       | —  | —         |
| Taboão da Serra ... ..       | 4.364    | —      | —       | —  | —         |
| Itapeçerica da Serra ... ..  | 12.390   | 7.597  | 3.234   | — 4,77                                   | — 8,19    |
| Embu ... ..                  | 3.908    | 13.800 | —       | 13,45                                    | —         |
| Embu-Guaçu ... ..            | 3.395    | 4.937  | 1.092   | 3,82                                     | — 14,00   |
| Juquitiba ... ..             | 5.527    | 5.712  | 3.884   | 0,33                                     | — 3,78    |
| SUDESTE ... ..               | 70.232   | 30.546 | 41.097  | — 7,99                                   | 3,01      |
| Santo André ... ..           | 13.442   | 1.562  | —       | — 19,37                                  | —         |
| São Bernardo do Campo ... .. | 20.193   | 12.353 | 41.097  | — 4,80                                   | 12,77     |
| São Caetano do Sul ... ..    | 382      | —      | —       | —  | —         |

TABLA NUM. II. (continuación)

| MUNICIPIOS Y SUBREGIONES     | 1960 (1) | 1970    | 1980    | TASA ANUAL DE CRECIMIENTO GEOMETRICO (1) |           |
|------------------------------|----------|---------|---------|--|-----------|
|                              |          |         |         | 1970/1966                                | 1980/1970 |
| Mauá ... ..                  | 14.796   | 158     | —       | — 36,49                                  | —         |
| Diadema ... ..               | 10.993   | 10.401  | —       | — 0,55                                   | —         |
| Ribeirão Pires ... ..        | 7.675    | 4.953   | —       | — 4,29                                   | —         |
| Rio Grande da Serra ... ..   | 2.751    | 1.119   | —       | — 8,60                                   | —         |
| ESTE ... ..                  | 62.003   | 76.625  | 48.739  | 2,53                                     | — 4,79    |
| Mogi das Cruzes ... ..       | 23.791   | 28.589  | 22.958  | 1,85                                     | — 2,17    |
| Suzano ... ..                | 14.397   | 21.601  | 5.886   | 4,14                                     | — 12,19   |
| Poá ... ..                   | 1.172    | 651     | 272     | — 5,71                                   | — 8,36    |
| Itaquaquecetuba ... ..       | 4.504    | 7.029   | —       | 4,55                                     | —         |
| Ferraz de Vasconcelos ... .. | 241      | 335     | 246     | 3,35                                     | — 3,04    |
| Guararema ... ..             | 5.429    | 9.348   | 8.154   | 5,58                                     | — 1,36    |
| Salesópolis ... ..           | 7.401    | 6.280   | 5.385   | — 1,63                                   | — 1,53    |
| Britiba Mirim ... ..         | 5.068    | 5.792   | 5.838   | 1,34                                     | 0,08      |
| NORDESTE ... ..              | 35.029   | 25.620  | 118.190 | — 30,80                                  | 16,52     |
| Guarulhos ... ..             | 23.293   | 15.242  | 106.226 | — 4,15                                   | 21,43     |
| Arujá ... ..                 | 4.580    | 2.445   | 1.401   | — 6,08                                   | — 5,42    |
| Santa Isabel ... ..          | 7.156    | 7.933   | 10.563  | 1,04                                     | 2,90      |
| NORTE ... ..                 | 32.042   | 39.473  | 18.483  | 2,11                                     | — 7,31    |
| Franco da Rocha ... ..       | 14.061   | 16.373  | 6.782   | 1,53                                     | — 8,44    |
| Mairiporá ... ..             | 10.572   | 14.043  | 8.624   | 2,88                                     | — 4,76    |
| Caieiras ... ..              | 6.446    | 6.839   | 2.866   | 0,59                                     | — 6,33    |
| Francisco Morato ... ..      | 963      | 2.218   | 211     | 8,70                                     | — 20,96   |
| GRANDE SÃO PAULO ... ..      | 866.545  | 273.061 | 405.300 | 10,91                                    | 4,03      |

Fuente de datos básicos: FIRGE: Sinopsis preliminar de censos demográficos de 1960 y 1980. Censo demográfico de 1970.

(1) Población presente.

TABLA NUM. III

*Estado de São Paulo. Población residente, según las Regiones administrativas, 1970-1980*

| <i>REGIONES ADMINISTRATIVAS</i> | <i>1970</i>       | <i>1980</i>       | <i>T. G. C. A. (%)</i> |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Grande São Paulo ... ..         | 8.139.730         | 12.588.439        | 4,46                   |
| Litoral ... ..                  | 835.360           | 1.229.486         | 3,94                   |
| Vale do Paraíba ... ..          | 786.653           | 1.133.206         | 3,72                   |
| Sorocaba ... ..                 | 1.101.000         | 1.473.576         | 2,96                   |
| Campinas ... ..                 | 2.098.543         | 3.228.668         | 4,40                   |
| Ribeirão Preto ... ..           | 1.408.183         | 1.796.348         | 2,46                   |
| Bauru ... ..                    | 544.669           | 666.963           | 2,05                   |
| S. José do Rio Preto ... ..     | 831.281           | 1.001.781         | 0,73                   |
| Araçatuba ... ..                | 532.549           | 530.126           | — 0,05                 |
| Pres. Prudente ... ..           | 712.135           | 692.473           | — 0,28                 |
| Marília ... ..                  | 681.845           | 699.632           | 0,26                   |
| <b>TOTAL ... ..</b>             | <b>17.771.948</b> | <b>25.040.698</b> | <b>3,49</b>            |

Fuente de los datos básicos: Sinopsis preliminar del Censo demográfico de 1980.



Los miembros de la IULA deciden, pues, y declaran los problemas más urgentes de nuestra época, a saber, el exceso de población, el ocio, el alojamiento, la alimentación, la degradación de las zonas rurales, la energía, la inflación, el medio ambiente, los transportes, el crecimiento y la recesión, las migraciones de población, el declive cultural, la distribución de los recursos y de los bienes, los problemas específicos de los países en vías de desarrollo, recaen en este momento sobre los Poderes locales del mundo entero.

(*Resolución final del XXIII Congreso Mundial de IULA, Hamburgo, 1977.*)

Los más grandes problemas urbanos de nuestro tiempo aparecen de forma brutal en los gigantescos centros de población, finanzas, comercio y cultura, tales como Nueva York, Londres, París y Moscú. Los problemas en ese tipo de centros son similares: crecimiento incontrolado, decadencia de áreas centrales, colapsos diarios en autopistas y ferrocarril metropolitano, insuficiencia de fondos públicos, pobreza, *slums* en continuo crecimiento, insuficiencia energética y de recursos hidráulicos y contaminación ambiental. En definitiva, los más ricos en recursos se encuentran con los mayores problemas.

(Thomas L. BLAIR: *La crisis urbana internacional*, Mac Gibbon, Londres.)



---



REVISTA  
DE  
ESTUDIOS  
DE LA  
VIDA LOCAL

---

II. CRONICAS

