



EURE

ISSN: 0250-7161

eure@eure.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Goldsmith, William; Vainer, Carlos
Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre
EURE, vol. XXVII, núm. 82, diciembre, 2001
Pontificia Universidad Católica de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608206>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre¹

William Goldsmith² y Carlos Vainer³

En octubre del año 2000, los ciudadanos de casi la mitad de las 60 principales ciudades brasileñas, agravados por décadas de pobreza y delincuencia, además de péssimos sistemas de provisión de viviendas, asistencia sanitaria y educación, y de falta de planificación de la infraestructura y de acceso a servicios básicos, eligieron como alcaldes a representantes de partidos izquierdistas destacados por su labor de apoyo, honestidad y transparencia. Si bien es cierto que estos gobiernos de reforma están introduciendo nuevas esperanzas y expectativas, también es cierto que se enfrentan a una herencia de desconfianza generalizada hacia los políticos y burócratas municipales, quienes tradicionalmente han estado acusados de negligencia y corrupción. Asimismo, confrontan perspectivas fiscales sombrías en forma de una baja facturación impositiva, débiles transferencias federales, y mercados de suelos urbanos que producen segregación y desigualdades profundas.

El partido de izquierda predominante, Partido de los Trabajadores (en portugués, Partido dos Trabalhadores o PT), conservó las cinco ciudades mayores que había ganado en las elecciones de 1996 y adquirió doce más. Estos municipios del PT aspiran a universalizar los servicios, dejando de lado los tradicionales métodos de decisiones tomadas «desde arriba» y otorgando a los residentes un papel activo en sus gobiernos locales. A lo largo del proceso, están reinventando la democracia local, vigorizando la política y alterando significativamente la distribución de recursos políticos y simbólicos. Quizás el caso más notable es el de Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul (el estado más meridional de Brasil), donde el PT ganó su cuarto período consecutivo con el 66 por ciento de los votos, un ejemplo que puede haber

animado a los brasileños de otras ciudades a votar también por reformas democráticas.

Al igual que las ciudades de otras partes, Porto Alegre refleja su cultura nacional en sus patrones de uso de la tierra, estructura económica y distribución del poder político. El mayor sistema social de Brasil emplea mecanismos complejos para garantizar que sus ciudades continúen siguiendo las mismas leyes, normas y lógica que organizan la sociedad dominante. Dado que muchos aspectos de la sociedad brasileña están cargados de injusticias y desigualdades, la ciudad tiene que estar constantemente atendiendo los efectos de estas fuerzas políticas y económicas de mayor alcance.

Al mismo tiempo, ninguna ciudad es una reflexión pura de su estructura social nacional. Cualquier ciudad puede ocasionar y reproducir desigualdades e injusticias, de la misma manera que puede estimular estructuras sociales y relaciones económicas dinámicas. Hasta donde la ciudad (y especialmente su gobierno) esté en control de las acciones, puede haber efectos positivos o negativos. Por ejemplo, en ningún segmento del código social brasileño está escrito que sólo se pavimentarán las calles de las vecindades de clases altas o medias, ni tampoco que el suministro de agua llegará únicamente a los rincones más privilegiados de la ciudad.

1. Presupuesto participativo

En Porto Alegre, un frente popular encabezado por el PT puso en práctica el «presupuesto participativo», sistema mediante el cual miles de residentes pueden participar cada año en asambleas públicas para decidir el destino de la mitad de los fondos presupuestarios municipales, asumiendo así una mayor responsabilidad por el gobierno de su propia comunidad. Esta reforma simboliza una amplia variedad de cambios municipales y presenta una alternativa tanto al centralismo autoritario como al pragmatismo neoliberal. Los vecinos toman decisiones sobre asuntos locales prácticos como mejoras de calles o parques, y sobre otras cuestiones más complejas que atañen a la ciudad. El proceso, argumenta el PT, despierta la conciencia de la gente sobre

otras oportunidades para vencer la pobreza y las desigualdades que ponen tanta miseria en sus vidas.

El proceso del presupuesto participativo en Porto Alegre comienza con la presentación formal por parte del gobierno del plan de inversiones aprobado para el año anterior, y de su plan de inversiones y presupuesto para el año en curso. Los delegados elegidos de cada una de las 16 asambleas de distrito se reúnen durante el año para determinar las responsabilidades fiscales de los departamentos de la ciudad. Estudian dos categorías: la primera se compone de las doce áreas temáticas principales del distrito o sus vecindades (por ejemplo pavimentación de calles, construcción de escuelas, parques, suministro de agua potable y sistemas de alcantarillado), mientras que la segunda trata de proyectos que afectan la ciudad entera (líneas de tránsito, gastos de limpieza de las playas, programas de asistencia a personas sin hogar, etc.). Para alentar la participación ciudadana, las reglas establecen que el número de delegados es aproximadamente proporcional al número de vecinos que asistan a la reunión de la elección.

El reparto de los recursos entre los distritos sigue las prioridades definidas mediante debate popular: en 1999 se nombraron como «prioritarias» las cuestiones de población, pobreza, carencia de servicios (por ejemplo falta de pavimentos), y necesidades de la ciudad entera. La relación tensa que existe entre el ayuntamiento y los ciudadanos ha conducido a una mayor participación popular, y cada año el presupuesto participativo adquiere una tajada mayor del presupuesto total de la ciudad. Las prioridades han cambiado de una manera nunca antes prevista por los alcaldes ni por sus equipos gubernamentales.

Entre los participantes del proceso figuran miembros del partido de gobierno, profesionales, tecnócratas, ciudadanos de la clase media y un número importante de la clase pobre trabajadora (pero menos de las clases muy pobres). El proceso atrae y estimula la acción política de muchos que no apoyan al partido de gobierno, en contraste con el antiguo sistema de patrocinio que utiliza los presupuestos de las ciudades para pagar los favores de los partidarios. Como un indicador del éxito del sistema de Porto Alegre, se

ha observado un aumento muy significativo en el número de participantes, desde apenas unas 1.000 personas en 1990 a 16.000 en 1998 y 40.000 en 1999.

A lo largo del camino, el proceso participativo se ha autorreforzado. Por ejemplo, cuando algunos residentes notaron con molestia que a los habitantes de ciertas zonas de la ciudad les habían pavimentado las calles o les habían asignado una nueva parada de autobús, descubrieron que los beneficiados habían sido justamente los únicos en acudir a las reuniones presupuestarias. En los años siguientes se incrementó la asistencia a las reuniones, lo cual expandió los intereses representados en los votos y aumentó la satisfacción ciudadana. Para los funcionarios es también un alivio, ya que los residentes mismos confrontan decisiones de suma cero: presupuestos fijos que deben asignar a necesidades importantes como el asfaltado de las calles, el aumento de aulas escolares o el establecimiento de programas de ayuda para las personas sin hogar.

Como nota interesante, el sistema de presupuesto participativo en Porto Alegre está teniendo éxito incluso ante la considerable hostilidad mostrada por un Concejo municipal conservador y los constantes ataques por parte de periódicos y programas televisivos de derecha, todos cuestionando los beneficios de la participación y ensalzando los mercados no regulados. El gobierno municipal depende del soporte de los participantes y sus vecinos, de las radiodifusoras y de las muchas personas que se opusieron a dos décadas de dictadura militar, desde 1964 hasta 1985. Al optar por cuatro gobiernos reformistas consecutivos, la mayoría de la población ha logrado ejercer presión sobre un Concejo municipal hostil para que vote a favor de las propuestas presupuestarias del alcalde, manteniendo así la integridad de la orientación progresiva.

2. Cambios en las condiciones materiales

En 1989, pese a sus altos índices comparativos de alfabetismo y esperanza de vida, las condiciones en Porto Alegre reflejaban la desigualdad y segregación

económica de otras ciudades brasileñas. Un tercio de la población vivía en barrios bajos de la periferia urbana carentes de servicios básicos, aislados y distantes de la zona pudiente en el centro de la ciudad. A pesar de este trasfondo, las innovaciones del PT han logrado una mejoría -aunque moderada- del nivel de vida de algunos de los ciudadanos más pobres. Por ejemplo, entre 1988 y 1997 el suministro de agua a los hogares de Porto Alegre pasó de un 75 por ciento a un 98 por ciento de todas las residencias; el número de escuelas se ha cuadruplicado desde 1986; se han construido nuevas unidades de vivienda pública (éstas albergaban apenas 1.700 nuevos residentes en 1986, frente a 27.000 residentes adicionales en 1989); a través de la intervención municipal se facilitó un arreglo con compañías de autobuses privadas para que mejoraran el servicio prestado a las vecindades periféricas de escasos recursos. Además, el uso de canales de circulación «únicamente para autobuses» ha mejorado los tiempos de desplazamiento domicilio-trabajo y los buses recién pintados son símbolos muy visibles de los poderes locales y los intereses públicos.

Porto Alegre se ha valido de su solidaridad participativa para permitir la participación ciudadana en decisiones sobre el desarrollo económico que en el pasado hubieran estado dominados por intereses políticos y económicos centralizados. La ciudad rechazó la construcción de un hotel de cinco estrellas en los terrenos de una planta de energía abandonada, prefiriendo utilizar el bien situado promontorio para construir un parque público y una sala de convenciones que sirven ahora como nuevo símbolo de la ciudad. Además, al presentársele una propuesta de demolición de barrios para dar cabida a un gran supermercado, la ciudad impuso requisitos costosos y estrictos para la reubicación de las viviendas, requisitos que están siendo cumplidos por el supermercado. Como otro ejemplo, a pesar de las promesas de nuevos empleos y de presiones ideológicas de la compañía Ford Motor, la cercana municipalidad de Guíaba no aceptó la propuesta para una nueva planta automovilística, argumentando, según los principios políticos establecidos en Porto Alegre, que los subsidios requeridos podrían aplicarse con mayor justificación a otras necesidades de la ciudad (en agosto de 2000, una

investigación estatal declaró la «no culpabilidad» del alcalde por la pérdida de la inversión de la Ford).

No obstante, una serie de restricciones desalentadoras en el ambiente político y económico brasileño continúan limitando las ganancias del crecimiento económico, demandas por mano de obra y trabajos de calidad. Al compararse Porto Alegre y Rio Grande do Sul con las ciudades capitales cercanas y sus estados durante los años 1985-1986 y 1995-2000, se observan pocos contrastes notorios. En general, ha habido un estancamiento del producto interno bruto (PIB) y una disminución del PIB per cápita. El desempleo aumentó y disminuyeron tanto la participación en la fuerza de trabajo como en la tasa de empleo formal.

En vista de este limitado alcance de mejoras económicas, ¿cómo podemos explicar el sentimiento de optimismo y triunfo que circula en el aire de Porto Alegre? Claramente, el éxito de la experiencia que está teniendo la ciudad con el gobierno local refuerza la democracia participativa. Pensamos que el éxito del PT radica en la manera en que los participantes están redefiniendo los poderes locales, con un número creciente de ciudadanos convirtiéndose simultáneamente en sujetos y objetos, iniciadores y receptores, de forma que puedan tanto gobernar como beneficiarse directamente de sus propias decisiones. Esta reconfiguración es inmediatamente discernible en los procedimientos, métodos y funcionamiento del gobierno local.

Al cabo de 12 años, Porto Alegre ha cambiado no sólo la manera de hacer las cosas sino también las cosas mismas; no sólo la manera de gobernar la ciudad, sino la ciudad misma. Porto Alegre ofrece una opción auténtica a la gestión gubernamental, una que rechaza no sólo el modelo de planificación centralista, tecnocrático y autoritario de la dictadura militar, sino también el modelo neoliberal competitivo y pragmático del Consenso de Washington seguido aún por el gobierno nacional. Este modelo impone la ortodoxia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y requiere imperativos de «ajuste estructural» en forma de libre comercio, privatización, límites estrictos al gasto

público y altas tasas de interés, todo lo cual empeora las condiciones de las clases pobres.

Mientras la mayoría de las ciudades brasileñas continúan distribuyendo facilidades y asignando servicios con evidente parcialidad y poca atención hacia las vecindades pobres, la reconfiguración de los poderes en Porto Alegre está comenzando a reducir las desigualdades espaciales mediante cambios en los patrones de provisión de servicios y uso del suelo. Es de esperar que el efecto de tales acciones se haga sentir en las estructuras formales de la ciudad, y a la larga en otras ciudades y en la sociedad brasileña en general.

3. Nuevas formas de poder local

Usualmente los recursos políticos y simbólicos están monopolizados por quienes controlan el poder económico. Sin embargo, las administraciones municipales radicalmente democráticas como las de Porto Alegre pueden invertir los poderes para bloquear el favorecimiento y el refuerzo del privilegio. Pueden interferir con la estricta solidaridad del poder político y económico, reducir la apropiación privada de los recursos, y promover la ciudad como un cuerpo dinámico colectivo y socialmente dinámico. En otras palabras, la administración de una ciudad podría oponerse a las acciones de grupos urbanos dominantes (por ejemplo intereses de agentes de bienes raíces y otros que utilizan las varias formas de apropiación privada de los recursos públicos para su propio beneficio). Entre dichas acciones figuran la consignación de infraestructura en favor de las vecindades pudientes, la privatización de recursos escénicos y ambientales, y la captura de los incrementos del valor del suelo (plusvalías) resultantes de inversiones públicas e intervenciones reglamentarias. Así, una administración de ciudad que está reconfigurada y orientada al público, permite el acceso al poder local para los grupos tradicionalmente excluidos. Tal cambio constituye una quasi-revolución, con consecuencias que aún no pueden ser medidas ni valoradas adecuadamente por activistas o municipios esperanzados.

¿Son las experiencias de Porto Alegre con la reforma municipal, el sistema de presupuesto participativo y la planificación democrática del uso del suelo idiosincráticas, o constituyen estas innovaciones una promesa de mejoras más amplias en la política brasileña conforme otros ciudadanos establecen sus expectativas y mejoran la estructura de sus gobiernos? El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) está alentando a ciudades de toda América Latina a participar en sistemas de presupuesto participativo, en seguimiento al ejemplo de Porto Alegre. ¿Pueden las administraciones locales con orientación reformista vencer los obstáculos de las restricciones de los mercados internacionales y de la política nacional? Al recomendar los aspectos formales y de procedimiento de la técnica del presupuesto participativo, ¿está el BID sobreestimando los logros económicos prácticos y subestimando las dimensiones simbólicas y políticas de la democracia radical?

La lección de la reforma urbana en Porto Alegre emerge no sólo directamente del mercado económico en forma de nuevas experiencias con el poder, nuevos actores políticos, y nuevos valores y significados para las condiciones de sus ciudadanos. Esos ciudadanos, que sopasan su expectativas frente a condiciones macroeconómicas de estancamiento, pueden también tener esperanza en la potencial erradicación de las desigualdades espaciales y sociales en el acceso a los servicios. Estas nuevas formas de ejercicio de poder político y de denunciar problemas de uso del suelo y del gobierno ofrecen a los residentes de la ciudad la capacidad de hacer una diferencia en sus propias vidas.

¹ La presente publicación es fruto de un convenio de intercambio académico suscrito por el Lincoln Institute of Land Policy y Eure. Originalmente publicado en *Land Lines*, January, 2001, el artículo comenzó a ser discutido en diciembre de 1999, cuando los autores participaron en un seminario organizado por la ciudad de Porto Alegre y copatrocinado por el Instituto Lincoln y la Red de Planificadores, una asociación norteamericana de planificadores urbanos, activistas y expertos que trabajan en pro de la igualdad y el cambio social.

² Profesor del Departamento de Planificación de Ciudad y Regional de la Universidad de Cornell. wwg1@cornell.edu

³ Profesor del Instituto de Planificación e Investigación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Rio de Janeiro. vainer@novell.ippur.ufrj.br.

4. Referencias Bibliográficas

Abers, Rebecca N. (2000). *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.

Baiocchi, Gianpaolo (1999). "Transforming the City", original inédito. Universidad de Wisconsin (septiembre).

De Sousa Santos, Boaventura (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre", *Politics and Society* 26, 4 (diciembre): 461-510.