

gualdad en el reparto de la riqueza y la renta. Las inversiones, tanto en infraestructuras como en servicios, benefician ante todo a los más desfavorecidos. El economista Adalmir Marquetti (2002) demuestra que los distritos más pobres fueron los que recibieron más inversiones *per capita* (1992-2000) y mayor número de obras por mil habitantes (1989-2000). Este autor también demuestra que hubo un aumento significativo de la oferta de bienes y servicios públicos tras la implantación del presupuesto participativo, especialmente en las áreas pobres de la ciudad, donde previamente no existían.

Según datos oficiales (Paim Fernandes, 2000: 48), algunos de los resultados en el periodo 1988-2000 en materia de infraestructuras y servicios públicos son:

- Cobertura de la red de alcantarillado: pasa del 56% al 84% en dicho periodo.
- Tratamiento secundario de las aguas residuales: del 2% al 27% (está aprobado un proyecto que permitirá llegar al 77%).
- Abastecimiento regular de agua corriente de calidad en el 99% de los hogares.
- Recogida de basura: llega al 98% de las unidades domésticas.
- Asfaltado de 240 km de calles (20 km/año).
- Instalación de 603 km de puntos de luz.

Todo ello nos permite afirmar que Porto Alegre ha conseguido frenar el proceso de deterioro del tejido urbano antes mencionado (lo cual, en el contexto regional, supone un resultado notable).

Políticas de bienestar. Las inversiones en esta materia experimentan un fuerte aumento desde 1989. Según Marquetti (2002) el gasto porcentual en educación y sanidad pasa del 13,2 y el 6,4 respectivamente (media del periodo 1984-1988) al 19,1 y el 11,6 (media de 1990-2000). En el caso de la educación, por ejemplo, entre 1988 y 2000, el número de centros educativos municipales (incluyendo centros de educación especial, de jóvenes y adultos o infantil) pasa de 29 a 90, la matriculación en las escuelas infantiles y primarias de la red municipal aumenta un 221,7% y se reduce el porcentaje de abandono escolar del 7 al 1,5%. Todo ello a través de un esfuerzo –paralelo al presupuesto participativo de la ciudad– por democratizar y descentralizar la gestión de las escuelas dando autonomía a los consejos escolares y por insertar la escuela en su entorno social y articularla con las restantes políticas públicas (Clóvis de Azavedo, 2000).

Interesa destacar también la duplicación del gasto en cultura (de una media del 0,6% de las inversiones en 1984-88 al 1,3% en 1990-2000), que se descentraliza al tiempo que se fomentan el arte popular y los artistas locales. Se trata de un aspecto ligado a la calidad de vida que tiende a ser soslayado al referirse a la ciudad latinoamericana.

Financiación. Otro gran desafío es financiar el aumento de las competencias locales en un contexto de reducción del papel del Estado y de fuerte control del déficit. En Porto Alegre, tres tipos de medidas han permitido obtener los recursos necesarios para lograr un aumento significativo de las inversiones municipales. La primera, la reforma financiera. La crisis en que estaba el municipio obligó al PT en 1989 a dar prioridad al aumento de los ingresos municipales –mediante una profunda reforma tributaria progresista, la indexación de los impuestos y tasas y el fin de las exenciones y amnistías fiscales– y al control de los gastos mediante la racionalización del pago a proveedores y contratantes (Marquetti, 2002)⁴. La recaudación fiscal mejora también gracias al presupuesto participativo y la transparencia, que muestra a los vecinos la procedencia y el carácter limitado de los ingresos municipales y el destino de sus impuestos. De este modo, sólo en los primeros cuatro años de gobierno se consiguen duplicar los ingresos municipales (Marquetti, 2002).

La segunda medida es la eficiencia en la gestión, vinculada a un riguroso control financiero y una reorganización institucional que permite una notable reducción de los gastos en administración y planificación (de un promedio del 25% del total de gastos en el periodo 1984-1988 al 16% en 1990-2000) para un volumen total de inversiones y de proyectos a gestionar mucho mayor.

La tercera medida se relaciona con la obtención de recursos externos, facilitada por una situación financiera saneada y coordinada por un organismo creado con este fin (la Secretaría Extraordinaria de Captación de Recursos y Cooperación Internacional). Los gastos asociados al pago de la deuda se mantienen en torno al 2% de los ingresos municipales (anteriormente superaban el 5%).

Sin duda estos tres son los resultados más destacados de la ciudad. Entre otros aspectos de interés en Porto Alegre podemos citar los relativos al desarrollo económico (como Portosol, una institución de crédito para pequeños y microemprendedores o cooperativas, creada y financiada por el ayuntamiento, que sin embargo no tiene mayoría en su Consejo; o la nego-

⁴ *Todo ello en un momento favorable, ya que la nueva Constitución aumentó las competencias y las transferencias a los municipios y les permitió la creación de nuevos tributos.*

ciación con grandes superficies comerciales obligando a incluir en los centros al pequeño comercio del barrio, a crear secciones para vender los productos agrícolas locales, etc.); la preocupación por la integración urbana, al responder al desequilibrio del tejido urbano generado por la degradación y el esponjamiento de áreas centrales –dotadas de infraestructuras y equipamientos– mediante la promoción del realojo de los habitantes de infraviviendas en el mismo barrio; el mantenimiento de una empresa pública de transportes de gran calidad que compite con éxito con las privadas; o el tratamiento dado a las cuestiones ambientales, a través, por ejemplo, de una gestión de los residuos sólidos urbanos que da prioridad a la reutilización y el reciclaje, con separación en origen.

Desafíos pendientes

Los numerosos resultados positivos que hemos descrito se constituyen en general en logros parciales, que sitúan a Porto Alegre en situación de ventaja frente a otras ciudades, aunque sin llegar a aislarla de las circunstancias sociales y económicas de su entorno. Eso parece indicar una complejidad de los problemas que escapa al ámbito municipal y plantea la cuestión de en qué medida los municipios por sí solos pueden hacer frente a los graves problemas urbanos. En efecto, muchos de estos problemas pueden estar ligados a parámetros macroeconómicos y requerir actuaciones combinadas desde las tres esferas de gobierno (sería el caso, por ejemplo, de la pobreza), ser profundamente estructurales o bien tener un ámbito metropolitano y demandar una gestión conjunta –o al menos coordinada– entre municipios (es el caso, por ejemplo, de la gestión del transporte y las infraestructuras).

El ámbito en que los avances de Porto Alegre han destacado menos es el de la vivienda, a pesar de que en sus diversos aspectos (sobre todo, construcción de vivienda popular nueva y regularización de la propiedad) se ha mantenido entre las tres primeras prioridades de la población en el presupuesto participativo desde 1989 hasta la actualidad y de que, según datos oficiales, en 1998 el 22% de las viviendas de la ciudad (73.057) eran consideradas precarias (DEM HAB, 1999, citado por Marquetti, 2002).

Los escasos logros de Porto Alegre en este campo se pueden deber a aspectos como la amplitud del problema, que no depende exclusivamente de la esfera municipal (como la construcción de vivienda popular, cuyo principal programa dependía del gobierno federal, o del hecho de que una de las principales demandas sea la regularización de la propiedad, que

suele ir ligada a lentos y costosos procesos judiciales de expropiación) o a la complejidad inherente a los procesos de apropiación del tejido urbano (por ejemplo, una política de vivienda que no vaya acompañada de medidas para el aumento de la renta de los vecinos puede provocar la expulsión de la población pobre a la que se pretendía beneficiar). No obstante, hay buenos resultados parciales, como la construcción por el municipio entre 1989 y 2000 de más de 11.500 viviendas populares, mientras que en los 25 años anteriores se habían construido 10.177 [Paim Fernández, 2000: 48] o la ampliación de la participación ciudadana a la elaboración del nuevo Plan Director de Desarrollo Urbano y ambiental.

Conclusiones

En el caso de Porto Alegre se conjugan factores como el presupuesto participativo, el «buen gobierno» o la continuidad a lo largo de 15 años del proyecto para ofrecer una notable mejoría de la calidad de vida de sus ciudadanos en los aspectos materiales e inmateriales. Esto augura buenas expectativas para los restantes presupuestos participativos en Brasil y América Latina, aunque aún sea pronto para ver resultados en la mayoría de ellos. No obstante, al tratarse de un arreglo institucional relativamente abierto, en cada caso los resultados finales dependerán de los principios que guíen su aplicación y de la forma en que ésta se realice (de ahí la importancia de que dé una especial importancia al protagonismo vecinal y a un enfoque redistributivo).

Sin embargo, todos estos logros no consiguen aislar a Porto Alegre de los problemas y necesidades de las ciudades de su entorno regional; se ataja la exclusión social, pero la reducción formal de la pobreza es leve. Por lo tanto, a pesar del fuerte impacto positivo de una gestión local virtuosa, los municipios por sí solos no parecen tener capacidad para llegar a revertir las tendencias de degradación del tejido urbano y responder a los grandes desafíos que se les presentan, dado el carácter global o nacional de factores como el debilitamiento del Estado o el aumento de las desigualdades.

Bibliografía

- CLÓVIS DE AZEVEDO, José, 2000: «Escola cidadã: políticas e práticas». En: Pont, Raul (coord.) y Adair Barcelos (org.) *Porto Alegre. Uma cidade que conquista. A terceira gestão do PT no governo municipal*. Artes e ofícios, Porto Alegre.

- JACOBI, Pedro, 1994: «Causas recientes del crecimiento urbano actual de América Latina y las tendencias de corto plazo». En: Puncel Chornet, Alfonso (Ed.), *Las ciudades de América Latina: Problemas y oportunidades*, Universitat de València, Valencia.
- MARQUETTI, Adalmir, 2002: «Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre». Consultado en www.democraciaparticipativa.org, abril 2003.
- PAIM FERNANDES, José Henrique, 2000: «Porto Alegre, processo, projeto e inserção internacional». En: Pont y Barcelos, *op. cit.*
- URBAN 21. *Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*, 2000, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona.