

Porto Alegre ante los desafíos de la gran ciudad latinoamericana

Sara Barceló Córdón y Zainer Pimentel

Introducción

Los numerosos problemas que actualmente plantea la gestión de las grandes ciudades, cobran una especial importancia en América del Sur, la región más urbanizada del mundo (en 2000, el 80% de su población vivía en ciudades, frente al 77% de América del Norte o al 47% del conjunto del mundo [*Urban 21*, 2000: 17]). En América Latina se han gestado en el curso de las últimas décadas unas grandes urbes caracterizadas por un desarrollo dual, en las que un abismo separa a sus habitantes ricos de la enorme ciudad «informal». Promover la integración de esos amplios sectores excluidos mediante la oferta de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos de calidad y conseguir la financiación del creciente número de competencias ubicadas en la esfera local, parecen ser sus principales retos de cara al futuro inmediato.

En este marco, llama la atención la ciudad brasileña de Porto Alegre, donde desde 1989 se desarrolla un modelo inédito de gestión urbana, que combina una profunda reforma tributaria y administrativa con la creación de mecanismos para que la ciudadanía y el ejecutivo compartan las decisiones sobre la organización y aplicación de los presupuestos municipales: el presupuesto participativo. Los quince años de desarrollo de esta experiencia nos permiten evaluar algunos de los significativos resultados que se han producido y discutir en qué medida pueden ofrecer respuestas a algunos de los retos que enfrentan las ciudades de la región. Por otro lado, un interés adicional del caso de Porto Alegre proviene del notable éxito nacional e internacional del presupuesto participativo, que se plasma en la existencia en la actualidad de más de cien municipios que lo practican en Brasil —entre ellos, cinco ciudades de más de un millón de habitantes, incluida São Paulo— y muchos otros en América Latina o Europa (con diversas experiencias en ciudades como Buenos Aires o Rosario en Argentina, Cuenca en Ecuador, Villa El Salvador en Perú, o capitales de provincia como Córdoba y Albacete en España).

Los retos de la ciudad latinoamericana

El proceso de urbanización entre las décadas de los 50 y los 70 se dio de forma parecida en casi todas las ciudades latinoamericanas grandes y medianas: por la intensidad de los flujos migratorios campo-ciudad provocados por un fuerte centralismo financiero e industrial y un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, en el sector industrial, y en una mecanización que expulsó a grandes contingentes de trabajadores rurales, en el agrícola. El resultado fue un crecimiento urbano desordenado dominado por la creación de grandes barrios de autoconstrucción en la periferia de los núcleos urbanos, carentes de infraestructuras y servicios e incapaces de responder a las necesidades de sus nuevos habitantes, lo que tuvo como consecuencia un incremento del fenómeno de la segregación social y un aumento de la pobreza urbana (Jacobi, 1994: 73).

La crisis de los 80 dificultó la respuesta desde los poderes públicos a esta situación, contribuyendo a agravar sus efectos. Si en lo económico es considerada la «década perdida», en lo político supuso sin embargo para muchos países de América Latina el estreno de jóvenes democracias que abrieron nuevas oportunidades, no sólo en el campo de la ordenación institucional de los Estados, sino por la eclosión en muchos lugares de un importante movimiento popular de carácter reivindicativo en lo social (por la mejora de las condiciones urbanas) y lo político (defensor de un modelo de democracia abierta y participativa), que vino a modificar el panorama político al pedir convertirse en un interlocutor más en la gestión urbana.

En la última década hemos asistido al fomento de la descentralización, no sólo como requisito democrático y de subsidiariedad, sino sobre todo como efecto de las políticas neoliberales que propugnan una reducción del papel del Estado central y un estricto control del endeudamiento de las administraciones públicas. Esto ha provocado que en muchos países, como Brasil, los gobiernos centrales hayan optado por recortar el gasto público—sobre todo en las políticas sociales y la prestación de servicios públicos, lo que ha afectado especialmente a su población más carente— y, simultáneamente, transferir numerosas políticas y servicios a la esfera municipal (con independencia de la capacidad de ésta para actuar eficazmente en esos ámbitos y en ocasiones incluso, sin ir acompañadas de las correspondientes transferencias financieras). Estas nuevas competencias se unen a la mayor visibilidad y cercanía del poder local frente a las restantes esferas administrativas y a la importancia de las ciudades en unas sociedades predominantemente urbanas, para hacer al municipio el gran protagonista de la gestión pública de cara al ciudadano.

Todo ello configura un cuadro actual en el que, por un lado la descentralización abre una pequeña oportunidad para una mejor gestión pública local –a pesar de todos sus problemas asociados, sobre todo la necesidad de buscar nuevas fuentes de recursos y arreglos institucionales para financiar las funciones tradicionales de los municipios y su nuevo papel de principales promotores del desarrollo social. Por otro lado, sin embargo, se agravan los problemas tradicionales de las ciudades, particularmente los derivados de ese modelo polarizado ciudad formal/ciudad informal. El sector público municipal –por no hablar de las esferas regional o estatal– viene mostrando en general una escasa capacidad de respuesta ante las crecientes demandas de más y mejores servicios o empleo, de vivienda o de nuevas infraestructuras, que se generan sobre todo entre los sectores informales.

Porto Alegre y el presupuesto participativo

Porto Alegre (1.300.000 habitantes) es la capital del estado más meridional de Brasil. En 1988, en un contexto de fuerte movilización social por la mejora de las condiciones de vida en los barrios periféricos, y en plena transición democrática, gana las elecciones municipales el Frente Popular, encabezado por el Partido de los Trabajadores, con una propuesta de cambiar las formas tradicionales de hacer política otorgando una especial importancia a la necesidad de la participación ciudadana en la administración pública –especialmente en la elaboración del presupuesto–, la rendición de cuentas del gobierno a la comunidad y la «inversión de prioridades» (dar preferencia a las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos).

La difícil situación económica del ayuntamiento les obligó a realizar en primer lugar una profunda reforma tributaria y financiera con vistas a liberar los recursos necesarios para poner en marcha su proyecto, en un contexto inicialmente complejo¹. Se debe señalar que el éxito de la Administración Popular en Porto Alegre no se debe únicamente a la participación ciudadana, sino a que ésta ha ido acompañada del llamado «buen gobierno»: una profunda remodelación en la gestión municipal y la organización administrativa con el objetivo de mejorar la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

¹ *No había una metodología establecida para la participación vecinal en la confección del presupuesto y, ante las grandes expectativas de los movimientos sociales, los primeros intentos resultaron frustrantes. Tampoco había experiencia de gobierno y además hubo que afrontar graves tensiones, tanto internas como con los técnicos municipales.*

El presupuesto participativo, el principal logro de la gestión portoalegrense, es un arreglo institucional por el que los vecinos son llamados a compartir con el gobierno las decisiones sobre las políticas municipales, especialmente la elaboración del presupuesto anual. La participación se produce con una referencia tanto territorial (a través de la división de la ciudad en 16 distritos), como temática (gracias al establecimiento de seis áreas temáticas trnasversales) y, en ambos casos, a tres niveles diferentes: las asambleas, los Foros de Delegados y el Consejo del Presupuesto Participativo.

Este proceso se desarrolla en un ciclo anual en el que se diferencian dos etapas: la primera dominada por la participación directa de la población (de marzo a julio) y la segunda, en la que operan los órganos representativos (de agosto a enero). En la primera tienen lugar las asambleas en los distritos y temáticas, en las que el gobierno (on la participación del alcalde) rinde cuentas a los vecinos de las actuaciones realizadas o pendientes de realizar e informa de la estimación de los recursos disponibles para el año siguiente y de las inversiones que propondrá el gobierno. También se elige a los representantes de la comunidad en las otras dos instancias para el resto del año. Los vecinos, además, organizan asambleas propias para preparar y evaluar las asambleas «oficiales».

En agosto empieza la elaboración del presupuesto por los técnicos municipales y el Consejo del Presupuesto Participativo, el principal órgano para la definición del presupuesto del año siguiente, que cuenta con dos representantes por cada distrito y área temática² y tiene la función de establecer, junto con el gobierno, el presupuesto anual y de deliberar sobre diversas políticas públicas. En primer lugar se determinan los temas en que se concentrarán las inversiones municipales a partir de las prioridades definidas por los vecinos en las asambleas (deben elegir tres de los trece que ofrece el ayuntamiento).

El reparto de las inversiones entre los distritos se realiza a partir de los siguientes criterios, definidos por la sociedad y el gobierno y modificables por ellos en cualquier momento:

- Población total del distrito (criterio de equidad)
- Carencia del servicio o infraestructura en el distrito (criterio de justicia social)
- Prioridades votadas por los vecinos (criterio democrático)³

² Además de otros dos del gobierno (con voz pero sin derecho a voto), uno del sindicato de trabajadores del ayuntamiento y otro de la federación de asociaciones de vecinos. Todos ellos con sus respectivos suplentes.

³ Se establece colectivamente un sistema de ponderación de estos criterios para cada una de las áreas de actuación, que es objeto de permanente debate, puesto que la metodología para distribuir los recursos financieros constituye el núcleo de un presupuesto.

Por último, en noviembre el presupuesto es sometido a la cámara municipal. Tras su aprobación, se confecciona un cuadernillo que detalla el Plan de Inversiones para el año siguiente, que se publica y reparte entre los vecinos, siendo un instrumento fundamental para el control social de la actuación del gobierno. Para la elaboración del Plan de Inversiones, además de los criterios antes mencionados, se tiene en cuenta la priorización concreta de actuaciones elaborada por cada Foro de Delegados para su distrito o temática. Éstos se constituyen con un delegado por cada 10 asistentes a la asamblea correspondiente y con las funciones de priorizar las actuaciones concretas de municipio en su ámbito de competencia, controlar las actuaciones gubernamentales y apoyar a los consejeros en sus deliberaciones. El ciclo finaliza con la evaluación del año y la propuesta de modificaciones del Consejo.

En su mayoría, los demás presupuestos participativos siguen un modelo muy similar, con diversos niveles de participación, desde el asambleario hasta instancias de representación con carácter deliberativo y con una división territorial y temática de la ciudad. En Porto Alegre se ha buscado aplicarlo también a otros aspectos de la gestión municipal, como la elaboración de la planificación urbana o la red municipal de enseñanza, aunque en general su éxito en estos campos ha sido menor.

Algunos resultados de la gestión urbana de Porto Alegre

El objetivo de este texto es discutir brevemente en qué medida los logros de los 15 años de esta propuesta de gestión pueden mostrar algunas claves para una mejor política urbana. Porto Alegre se encuentra en mejor situación de partida que otras grandes ciudades latinoamericanas. En primer lugar por ser una de las ciudades más ricas de Brasil, que destaca por su calidad de vida y sus buenos indicadores de desarrollo humano (aunque éstos conviven con un 20% de población por debajo del umbral de la pobreza). En segundo lugar, el modelo institucional que define la Constitución brasileña de 1988 da una gran importancia al nivel municipal, que adquiere numerosas competencias (por ejemplo, en educación primaria y atención sanitaria básica) y, sobre todo, una notable capacidad fiscal, que complementa las transferencias de los otros niveles y otorga al municipio (sobre todo a los grandes) una notable autonomía.

Redistribución. Posiblemente el principal logro del presupuesto participativo haya sido su efecto redistributivo neto, cuya importancia se acentúa considerando que Brasil es uno de los países del mundo con mayor desi-