

La izquierda en el gobierno. Notas sobre el PT en Porto Alegre

José Eduardo Utzig

José Eduardo Utzig: sociólogo brasileño; secretario de Captación de Recursos y Cooperación Internacional de la alcaldía de Porto Alegre.

Nota: Este texto con ligeras modificaciones, fue originalmente publicado en *Novos Estudos Cebrap* N° 45, 6/1996, San Pablo.

Palabras clave: gobierno local, izquierda, PT, Porto Alegre, Brasil.

Resumen:

El PT brasileño conquistó la alcaldía de la ciudad de Porto Alegre en 1989, venciendo en las elecciones subsiguientes. Este artículo intenta explicar este éxito –inédito en el país– a partir de la capacidad demostrada por el partido para establecer mecanismos de participación que integraron a varios segmentos sociales de la ciudad al proceso de gestión municipal. Una de las lecciones para la izquierda es que debe crearse un nuevo andamiaje institucional que dote a la gestión y a la sociedad civil de instrumentos, funciones y canales que permitan el control y la participación popular en el gobierno.

El Partido de los Trabajadores (PT) está en vísperas de cumplir ocho años al frente de la alcaldía de la capital del estado brasileño de Río Grande do Sul, Porto Alegre, y se prepara para otro mandato de cuatro años. Se trata de una situación absolutamente singular en la medida en que jamás un partido había ganado dos –mucho menos tres– elecciones seguidas en esta ciudad con tradición opositora que solía ser implacable con todos los gobiernos.

Actualmente, el éxito del gobierno del PT en Porto Alegre es reconocido no solo por quienes lo apoyan, sino incluso por sus adversarios más enconados. Este hecho puede ser constatado, tanto en las encuestas como en los resultados de las elecciones realizadas en la ciudad en los últimos años. En los sondeos de opinión, el gobierno es evaluado como óptimo y bueno por el 65% o 70% de los entrevistados (en una encuesta reciente de Vox Populi, que incluye como positiva la evaluación regular, el gobierno obtuvo 85% de aprobación). El índice de electores con rechazo al gobierno ha sido siempre inferior al 5%. Esta evaluación se refleja cada vez más en las elecciones, revelando el nivel de solidez política del gobierno municipal y del PT. En 1994, por ejemplo, a pesar del contexto nacional

adverso, en Porto Alegre Lula superó a Fernando Henrique Cardoso por un buen margen. En el segundo turno de las elecciones para la gobernación del estado –cuyo ganador fue Antonio Brito–, el candidato del PT, el ex-alcalde Olivio Dutra, aun perdiendo obtuvo casi el 70% de los votos válidos en la capital. En la elección de octubre de 1996, el candidato petista, el vicealcalde Raúl Pont, obtuvo cerca del 55% de los votos ya en el primer año.

La verdad es que, en el transcurso de los gobiernos del PT, ocurrió un drástico cambio en el panorama político de la ciudad. Hasta 1988, cuando la victoria fue para Olivio Dutra con cerca del 35% de los votos en una cerradísima disputa, el PT era un partido importante pero secundario frente a otras fuerzas políticas. Su influencia estaba concentrada en los sectores petistas tradicionales, como el movimiento sindical, trabajadores organizados, funcionarios públicos, sectores de la intelectualidad y de la clase media. En ese cuadro, la elección de la plancha integrada por Dutra y Tarso Genro, para alcalde y vice, se debió en buena medida a una conjunción de factores favorables, entre los que vale destacar la calidad y el buen desempeño de los candidatos, la coyuntura nacional y el desgaste del gobierno municipal de aquel momento, del Partido Democrático Trabalhista (PDT), para la época la mayor fuerza política local. A medida que los gobiernos del PT fueron teniendo buenos desempeños y estableciendo un diálogo con los más diversos interlocutores, tejiendo una amplia gama de relaciones, el escenario político de la ciudad se fue modificando. Actualmente, las encuestas indican que además de mantener su inserción entre los sectores petistas tradicionales, el gobierno del PT se hizo mayoritario en las capas populares de las barriadas de la periferia, antiguo reducto pedetista, y en los sectores medio y medio alto, donde el Partido Movimento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido Popular Brasileño (PPB) eran hegemónicos, pasando a ser respetado y apoyado por expresivas parcelas del empresariado local. Creo que no es exagerado decir que el PT está liderando, basado en una actuación del gobierno, la formación de un nuevo bloque social y político en Porto Alegre; un conjunto variado y complejo, mucho más fuerte y consistente.

Es importante indagar, por lo tanto, los motivos de ese éxito. Y esta pregunta es tanto más pertinente si tomamos en cuenta que estamos hablando de un partido político de izquierda, en un contexto adverso para la izquierda, sea por su dificultad de realizar experiencias gubernamentales exitosas y con continuidad, sea por la dificultad de implementar políticas marcadamente diferenciadas en relación a los gobiernos de otras corrientes de opinión; políticas éstas capaces de crear una nueva referencia de gestión administrativa.

Seguramente existen razones específicas, características de las realidades gaucha y portalegrense, que facilitaron la consolidación del proyecto petista en la ciudad. Además de la historia opositorista, Porto Alegre tiene también tradición democrática, una opinión pública politizada y un movimiento popular y comunitario fuerte y participativo, aunque no inmune a los vicios de la política clientelar. Pero los aspectos esenciales que explican el éxito del PT están obviamente relacionados con la naturaleza de los gobiernos que viene realizando. El PT

cumplió al frente del ejecutivo de la ciudad un difícil aprendizaje, especialmente en los primeros años, cuando faltaban recursos, sobraban gastos, la experiencia era escasa, grande la ilusión y la oposición de los adversarios cerrada e implacable. Quizás su mayor virtud haya sido la de aprender, con sus propios errores, a redefinir su proyecto en el curso del propio gobierno. Y después, el haber creado las condiciones políticas y tenido la habilidad para ejecutar dicho proyecto. El gobierno del PT en Porto Alegre aprendió que el gran desafío de la izquierda democrática, que no perdió el contacto con la realidad presente, es el de operar políticas prácticas capaces de reformar la sociedad y el Estado existentes –sin esperar «el» gran cambio– y, al mismo tiempo, inventar instituciones nuevas que proyecten la superación del *statu quo* actual. La izquierda que no se proponga esta doble tarea, resultará impotente, por sumisión a lo establecido o por incapacidad de formular alternativas concretas.

¿Gobernar para quién?

Desde sus inicios en 1989, el gobierno del PT en Porto Alegre sostuvo una polémica central cuya solución, que sólo llegó después de un largo debate, fue decisiva para los resultados alcanzados: ¿el gobierno del PT es un gobierno para los trabajadores o es un gobierno de izquierda, que gobierna para toda la ciudad, a partir de un compromiso prioritario con las capas populares?

Aunque del todo superada en la actualidad, en aquel momento la cuestión era relevante porque apuntaba directamente hacia el centro del dilema teórico-político que afrontaba el PT, con enormes consecuencias prácticas. Excepción hecha de la experiencia localizada en Diadema y por la breve y tumultuosa relación con María Luisa Fontenelle, cuando ésta fue alcalde de Fortaleza, era la primera vez que el PT asumía gobiernos municipales importantes y en ciudades con estructuras sociales diversificadas y complejas. El problema de la relación con la sociedad, con las diversas clases y segmentos sociales tenía, por lo tanto, una importancia neurálgica. Se relacionaba no solo con la postura frente a los distintos sectores sociales, lo que por sí sólo ya es un problema políticamente esencial, sino también con el conjunto de políticas que vendrían a ser ejecutadas.

El criterio de que el PT debía gobernar sólo para los trabajadores tenía raíces en la cultura petista de aquel entonces, fuertemente influida por la visión de las bases y de las izquierdas convencionales. Teniendo como experiencia práctica la subestimación del espacio institucional y como presupuesto teórico la noción reduccionista de que el Estado es siempre y solamente un Estado particularista, volcado hacia la realización de los intereses de una clase social –en el caso en cuestión el Estado en el cual se gobernaría realizaba los intereses de la burguesía- la posición lógica era la de invertir la señal, es decir el PT debía hacer un gobierno también particularista, dirigido más hacia la realización de los intereses de los trabajadores. En ese orden de ideas el momento predominante en la acción del gobierno, en el ámbito de un Estado particularista burgués, debería ser el de confrontación y de generar crisis de modo a desnudar ese carácter clasista del Estado. Por eso, tales visiones veían al gobierno más como un

instrumento de negación, dirigido a desenmascarar el Estado existente y menos como una posibilidad de afianzar una nueva forma de gobernar y de realizar políticas públicas, lo cual casi implicaba negar la ejecución de las propuestas formuladas.

Aunque sean indiscutibles los compromisos particularistas del Estado –y no solamente con particularismos de clase, y en especial del Estado brasileiro– también son innegables sus rasgos de universalidad, sobre todo en un contexto democrático y de derecho. El Estado, en la sociedad capitalista moderna y democrática, es, al mismo tiempo, particularista y universal. Por ello se constituye en un espacio de debate, sensible, al menos en parte, a la conducción que le da quien ocupa el gobierno político y a las presiones de la sociedad¹. Desconocer esta dimensión pública del Estado, más que un error teórico es una miopía política que implica abdicar, de antemano, a dirigir el Estado y a democratizarlo.

Es innecesario discurrir demasiado para demostrar que la idea de que el PT debería hacer un gobierno para los trabajadores, en caso de prevalecer, tendría un resultado desastroso. Más allá del mérito que se le atribuya el hecho es que esa pretensión no estuvo planteada siquiera como posibilidad real hacía su desactualización histórica y política. De optar por tal camino lo más probable es que el gobierno hubiese oscilado entre el corporativismo y la impotencia, lo cual habría derivado inevitablemente en aislamiento y derrota.

La prevalencia de gobernar con toda la sociedad abrió el camino hacia la realización de un gobierno de mayorías, de debate y de negociación que fuera capaz de formular políticas e implementar proyectos para segmentos sociales diversos y así presentar un rumbo a la ciudad en general. Un gobierno por lo tanto, con vocación reformista y universalista, apto para liderar la construcción de un nuevo bloque hegemónico en la ciudad. Fue el afianzamiento de esa vocación universal la que permitió al gobierno realizar una fuerte redistribución de la renta –dentro de los límites de un municipio– a través de una reforma tributaria –que pechó progresivamente a los más ricos- y de una inversión de prioridades. En contrario a la tesis del gobierno para los trabajadores sólo un gobierno que de hecho gobierne para todos crea las condiciones políticas y tiene legitimidad para tratar desigualmente a los desiguales, para ejecutar un programa volcado en primer lugar hacia los sectores excluidos y discriminados. El gobierno del PT en Porto Alegre se afianzó así como un gobierno de interlocución con el conjunto de la sociedad, que se relaciona con las diferentes aspiraciones e intereses de acuerdo a una jerarquía de prioridades y a un determinado proyecto de ciudad que aseguran, también, su compromiso plebeyo, popular, como conviene a un gobierno dirigido por un partido de izquierda.

Una nueva esfera pública

¹ Tarso Genro: «A Universalidade em Debate» en *Esfemas da Consciência*, Editora Tchê.

La cuestión de la democracia es hoy un tema central particularmente para la izquierda que, de alguna forma, lleva consigo la dolorosa herencia de una de las trágicas experiencias del –según Hobsbawm- breve siglo XX. El fracaso del socialismo real reveló no solo la ineficacia de la estatización de la economía sino que reveló también que la supresión de la democracia y de la libertad pueden transformar un proyecto con pretensiones emancipadoras en una pesadilla totalitaria. La democracia, por lo tanto, lejos de ser una cuestión táctica, es un valor imprescindible para la construcción de una sociedad mejor, más justa y civilizada.

El reconocimiento de este valor, sin embargo, no puede opacar un problema cada vez más agudo, señalado por varios autores: la democracia formal representativa, la configuración de la democracia en las sociedades occidentales, experimenta una crisis de grandes proporciones y de naturaleza estructural. El desinterés por la actividad pública, la desconfianza en la política y en los políticos, la creciente pasividad de los ciudadanos, todo ello está evidenciando el deterioro del sistema de representación. La distancia entre representantes y representados, que siempre existió, cambió de nivel resultando ora en hostilidad, ora en desencanto nihilista. El diagnóstico de las razones de esta crisis es difícil y complejo; se relaciona, entre otras cosas con los sistemas partidistas y electorales, con el uso desmesurado del poder económico con la manipulación que permea los procesos electorales, con el aumento de la corrupción. Pero parece cierto que la crisis de eficacia vivida por las instituciones del Estado moderno proviene también de su incapacidad para enfrentar los problemas causados por el impacto de las nuevas tecnologías y de la globalización de la economía en el tejido social, en el mundo del trabajo, en la política, en la cultura y en las relaciones interpersonales.

Mientras aumenta el contingente de excluidos, sean ellos inmigrantes y desempleados en el mundo desarrollado o masas de marginados en los países subdesarrollados, el Estado se desarticula cada vez más y no logra ofrecer respuestas con un mínimo de consistencia y perspectiva de futuro.

Es importante observar que el movimiento «espontáneo», de la globalización que no casualmente es, en gran medida, coincidente con la ideología neoliberal, está llevando al Estado nacional no solo a disminuir su intervención directa como agente económico –lo cual muchas veces es necesario, en vista de la crisis financiera de los Estados y la urgencia de movilizar capitales privados para desarrollar sectores más dinámicos y flexibles–, sino también a abdicar de su función reguladora –transferida en escala creciente hacia los oligopolios transnacionales– y, lo que es más grave, a reducir su condición de promotor de políticas públicas de naturaleza social. No es de extrañar, por lo tanto, que la barbarie comience a insinuarse peligrosamente por los poros de una sociedad que no se avergüenza en dejar a los más débiles y humillados a merced del salvajismo del mercado. Pero la crisis del Estado no solo está basada en su fragilidad para dar respuestas materiales a las demandas de importantes parcelas de la sociedad. Está basada también en la profundización de su falta de transparencia y en su impermeabilidad para lidiar con una realidad social que se despedaza y produce

incesantemente nuevos conflictos y movimientos, que se construyen en torno a nuevas identidades y buscan crear alternativas para contraponerse al brutal aislamiento de los individuos. La desestructuración del modo de vida moderno, cuyo ejemplo más paradigmático es la destrucción del mundo fabril tradicional –típico de la Revolución Industrial– y de la estructura de clases que propiciaba, así como la fragmentación de las relaciones, parece haber radicalizado la impotencia burocrática del Estado que ya no logra relegitimarse ante los ciudadanos. Si la previsibilidad del voto cada cuatro años, que es al mismo tiempo la fuerza y la debilidad de la representación, siempre confirmó un rasgo de insuficiencia a la legitimidad de los mecanismos de la democracia formal, hoy lo hace mucho más porque la complejidad, la fluidez y la dinámica del tejido social exigen una permanente confirmación de la legitimidad del poder.

En Brasil la crisis de legitimidad del Estado es, obviamente, aun más evidente, ya que deben enfrentarse los desafíos de un mundo posmoderno y posindustrial, sin haber superado problemas premodernos y que se encuentran en la base de las enormes imperfecciones de la democracia formal representativa local. Me refiero a los vicios emanados de la tradición política oligárquica que hizo escuela. Resumidamente, podemos decir que predominaron en Brasil dos modelos en la relación Estado-sociedad, que con frecuencia fueron usados en forma complementaria. El primero, de naturaleza autoritaria, fundamentado en la fuerza, en la arbitrariedad y en la imposición de la voluntad del gobernante. El segundo, de naturaleza paternalista-clientelar, con sus variantes, fundamentado en el clientelismo y en la intermediación de favores sean éstos en forma de recursos, protección o cargos. La redemocratización iniciada en 1985 con el fin del gobierno militar redujo la influencia del modelo totalitario, pero la política clientelar sigue viva y operante, favorecida por la debilidad de los partidos y por los casuismos del sistema electoral.

La crisis que la democracia representativa experimenta en el cuadro actual exige, para superarla, no solo el perfeccionamiento del sistema de representación. Esto es muy importante y debe hacerse, con la máxima urgencia, especialmente en Brasil. Pero ocurre que el propio sistema representativo no podrá ser mejorado si no se crean instrumentos de decisión más flexibles, más cercanos a la sociedad y que le den un nuevo vigor a los valores de la democracia. La exigencia en el momento actual es, por lo tanto, la combinación de medidas que mejoren la representación política con mecanismos que aseguren la representación natural directa en los negocios públicos.

Se ha dicho correctamente que es un falso dilema oponer de forma excluyente la democracia representativa y la democracia directa², lo cual no quiere decir que la articulación entre ellas no sea tensa y conflictiva. Lo es, pero ello es más un mérito que un defecto. La historia demostró que la supresión de la democracia representativa no se contraponen con el fortalecimiento de instituciones de democracia directa, todo lo contrario. Demostró también que la inexistencia de

² María Vitória Benevides: *Cidadania Ativa*, Editora Atica.

mecanismos de participación directa resultan en el envilecimiento de la representación y en una creciente disminución de los espacios de ejercicio de la ciudadanía. La convivencia conflictiva entre participación y representación es, en mi opinión, precisamente lo que permite un difícil pero mutuo enriquecimiento de esas dos formas de democracia. Pero la participación popular –una tesis muy aceptada actualmente– no puede ser un simple adorno de las instituciones vigentes, ni sólo una técnica de gestión para mejorar el nivel de eficiencia del Estado y de aceptación de las políticas públicas –aunque esto por sí solo ya sea importantísimo. La participación popular debe ser un instrumento de cambio en las relaciones de poder, de lucha por la transformación de una nueva cultura política y por la eliminación de las fronteras burocráticas del Estado. Diciéndolo de otro modo: debe ser el centro de una estrategia de reforma y democratización radical del Estado y de la sociedad.

Tal estrategia debe concebir la participación popular en el contexto de la creación de nuevas instituciones democráticas, más abiertas y flexibles, las que deberán componer una nueva esfera pública, autónoma, de carácter no estatal³. Con base en el concepto de nueva esfera pública –situada, por así decir, en el espacio de tensión entre lo estatal y lo privado–, se puede pensar en conferir a la participación un poder real de decisión sobre los negocios públicos y de control del Estado. La mera participación en el ámbito de las instituciones vigentes, aunque sea también necesaria, no es suficiente para crear una relación de autonomía e independencia, requisito esencial para el redimensionamiento de la relación Estado-sociedad.

La nueva esfera debe constituirse en un espacio de discusión, capaz de llevar los intereses particulares, móvil principal de toda participación, hacia el escenario público, donde ellos necesariamente serán confrontados con otros intereses particulares y también con intereses de sentido universal. Debe ser, por otro lado, el espacio donde los intereses del Estado se despojen de su supuesta condición de interés general *a priori*, porque en verdad, muchas veces ellos nada más serán intereses de la burocracia estatal para, a la luz del día, ser explicitados, justificados y confirmados –o no– como intereses públicos. Es la publicitación de esos intereses, esa tensión entre lo privado y lo estatal, lo que posibilitará el cotejo permanente de las decisiones y la legitimación de las instituciones democráticas.

El concepto de esfera pública, no estatal, es clave en la concepción política del gobierno de Porto Alegre. Desde el primer gobierno se hizo un gran esfuerzo para constituir una esfera con esas características, y ese es, seguramente, un elemento central para explicar el buen desempeño obtenido hasta el momento, además de ser uno de los factores fundamentales de la intensa renovación de la vida política de la ciudad, renovación que sigue en curso. Partiendo de la existencia de un sinnúmero de organizaciones más diversas, desde asociaciones de vecinos y consejos populares regionales hasta las ONGs, vinculadas a cuestiones ecológicas, de género, raza, etc., pasando por entidades civiles, de derechos humanos, de lucha cultural, por el mejoramiento de la salud, educación, vivienda,

³ Tarso Genro: «A Máscara é a Essência» en *Utopia Possível*, Artes e Ofícios Editora.

etc., se fueron creando una serie de mecanismos y canales de participación de la ciudadanía, para discutir e intervenir en la formulación y control de las políticas del gobierno municipal.

El más importante de esos mecanismos es el presupuesto participativo. Creado luego del primer año de gobierno del PT, dicho presupuesto enfrentó al comienzo un periodo difícil, ya que prácticamente no había recursos para inversiones. A partir de 1989-90, con base en una profunda reforma tributaria, que junto a una reducción de los gastos permitió el saneamiento de las finanzas municipales, comenzó un proceso de fortalecimiento de la participación popular en torno al presupuesto que no dejó de crecer. Cada año, cerca de 15.000 personas participan directamente en reuniones convocadas por la alcaldía para discutir y tomar decisiones sobre el presupuesto. Si computamos también cónclaves hechos por la propia comunidad para organizar la defensa de sus demandas, se estima que casi 100.000 personas están participando de algún tipo de actividad relacionada con el presupuesto participativo.

Participación y ciudadanía

El presupuesto participativo funciona en dos series de reuniones plenarias regionales con un total de 16, y en dos series de reuniones temáticas –en un total de cinco. Entre las dos series se realizan reuniones preparatorias en las micro regiones –cada una de las 16 regiones está dividida en micro regiones– y también en las estructuras temáticas. Durante ese proceso, se van definiendo las prioridades por región y por tema y, al final, se escogen los delegados –cerca de 1.000– y los consejeros municipales del presupuesto participativo (dos titulares y dos suplentes por región y por estructura temática). Los primeros integran el foro de delegados y su función es hacer el enlace entre los consejeros y la comunidad, así como votar el plan presupuestario y de inversiones del municipio. Los segundos integran el consejo municipal del plan de gobierno y presupuesto, en el cual el gobierno tiene dos representantes con derecho a voz, pero sin derecho a voto. Su función es coordinar las negociaciones entre las comunidades, organizar el montaje del presupuesto y del plan de inversiones, y fiscalizar la ejecución presupuestaria. Los consejeros tienen el mandato de un año, pueden ser reelegidos una vez, pero son revocables en cualquier momento mediante un procedimiento definido.

El presupuesto participativo, aunque haya surgido a partir de una iniciativa gubernamental, es una estructura autónoma y autorregulada. Sus normas de funcionamiento fueron definidas por la propia comunidad, a través del ya mencionado consejo y con independencia del poder Ejecutivo y del poder Legislativo. Pero es importante registrar que el hecho de que el gobierno municipal respete –más que eso, defienda– la autonomía del presupuesto participativo no quiere decir que sea un personaje pasivo en el proceso. Al contrario, es portador de un proyecto político, participa activamente formulando propuestas, exponiendo sus opiniones, defendiendo obras e inversiones que interesan no solo a una u otra región, sino a toda la ciudad. En otras palabras: el gobierno es, obviamente, un

fuerte personaje en el proceso, pero que opera según las reglas que la comunidad definió y que él aceptó a través de un contrato, de un pacto político. De modo que excepto en cuestiones limitadas por aspectos técnicos o de costos, no puede imponer sus puntos de vista, necesita dialogar, justificar, negociar, convencer. Por ello, el alcalde, el vicealcalde y los secretarios participan tanto en las reuniones plenarias como en las reuniones del consejo del presupuesto.

La relación del presupuesto participativo con la cámara de ediles merece un comentario aparte porque involucra la articulación entre democracia participativa y democracia directa. El presupuesto participativo, al discutir y tomar decisiones sobre el uso de los recursos del municipio no solo redujo el poder del Ejecutivo municipal. Redujo también el poder de los ediles para demandar, en nombre de las comunidades, la realización de obras en los barrios de la ciudad, cuya importancia electoral es evidente. Además, el propio presupuesto, cuando llega a la cámara para su discusión y aprobación final ya pasó por una negociación de indiscutible representatividad en la sociedad, lo que hace que los ediles, algunos con disgusto, sean extremadamente cautelosos en hacer cambios en la estructura del mismo. Por tales motivos, y también porque algunos tienen posición político-ideológica contraria a esa estructura de participación popular, la relación ha sido tensa y difícil. Pero el hecho de ser difícil no significa que no haya sido positiva, todo lo contrario. A lo largo de los años se produjo un mutuo aprendizaje, una mejor delimitación de funciones y de papeles. Así hoy, aunque las dificultades en la relación sigan existiendo, y nada indica que dejarán de existir, la situación es estable y una parte importante de los ediles, incluso de partidos de oposición al gobierno, acompañan activamente las reuniones del presupuesto participativo. Al lado del presupuesto existe toda una estructura complementaria de participación popular como los consejos sectoriales, las plenarias que discuten la calidad de los servicios prestados por la municipalidad, las comisiones de control de obras, la comisión tripartita de seguimiento del personal de la alcaldía y, desde 1993, la ciudad constituyente, que es un canal de participación dirigido al planeamiento. La ciudad constituyente, a través de los congresos realizados cada dos años y precedidos de estudios técnicos ampliamente discutidos, articula un proceso de negociación para definir directrices, normativas y estrategias de desarrollo urbano y ambiental, de desarrollo económico y social y de desarrollo cultural. De ese proceso toman parte delegados y consejeros del presupuesto participativo, representantes de ONGs y de las más diversas entidades de categorías técnicas, arquitectos y urbanistas, ingenieros, economistas, etc.

Esa enorme constelación de formas de participación, exige del nuevo gobierno una permanente exposición a la crítica de la sociedad. Al mismo tiempo, posibilitan el diálogo con prácticamente todos los segmentos sociales, en especial con los más populares, que por tener más carencias, tienen también mayor participación. Es de esa crítica y de ese diálogo, que el gobierno del PT en Porto Alegre saca mucha de su fuerza. La legitimidad perdida con la profunda separación entre Estado y sociedad es reconstruida mediante una acción de gobierno, inducida y controlada por la ciudadanía.

Es evidente que esa experiencia de creación de una nueva esfera pública desarrollada en Porto Alegre está limitada a la relación Estado-sociedad, circunscrita al ámbito local. Pero el nivel de participación alcanzado, el respeto que el presupuesto participativo conquistó en la opinión pública y la credibilidad obtenida por el poder municipal, como resultado de ese proceso, sugieren, por lo menos, que allí hay una importante pista y que ella contiene algo que se puede universalizar.

Estado y eficiencia

La quiebra del estatismo, la crisis del Estado-benefactor y el éxito de la ofensiva ideológica del neoliberalismo que en el debate sobre el Estado lo identifica siempre con la burocracia, ineficiencia e ineficacia, puso a la izquierda en una trampa de la cual le ha sido muy difícil escapar: en lugar de reexaminar con cuidado la cuestión del papel del Estado en el contexto actual, lo que exigiría una ruptura de paradigmas, la mayor parte de la izquierda prefirió dar la vuelta al problema y enfrentar el debate también desde un ángulo esencialmente ideológico. De allí a una toma de posición a veces conservadora e impotente para ofrecer alternativas, hubo un paso fácil de dar.

En Brasil la situación se hizo más difícil porque la ideologización del debate condujo a la izquierda a comprometerse cada vez más con la defensa del *statu quo* del Estado actual. Esta postura causó doble daño: por un lado, facilitó enormemente la prédica de las corrientes situadas a la derecha en el espectro político nacional, que, además de encubrir su responsabilidad en la formación de ese Estado que está allí, privatizado –sea en beneficio de grupos económicos o de las corporaciones–, sin transparencia, burocrático e ineficiente, fueron exitosas en la difusión de una visión privatista, burda y extremista; por otro, dejó a la izquierda signada por una imagen de condescendencia con el despilfarro y la incompetencia.

La simplificación ideologizada del debate entre privatistas y estatistas ocultó que, en verdad, no existe una respuesta fácil para la pregunta sobre el papel apropiado del Estado, en relación con la economía en el mundo contemporáneo. Como señala Przeworski⁴, la cuestión decisiva de que si es el Estado o el mercado el factor principal de irracionalidad e injusticia, es complicada, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. La idea, por ejemplo, de que el mercado es siempre más eficiente que el Estado, aunque tenga una buena dosis de verdad, es refutada tanto por la bajísima productividad del sector privado, en Brasil alarmante en varios sectores, como por las experiencias muy exitosas y eficientes en el sector estatal⁵. Por otra parte, la idea de que una fuerte presencia del Estado en la economía asegura mayor justicia también puede ser fácilmente refutada, ya que muchas veces el Estado opera agravando las desigualdades sociales.

⁴ Adam Przeworski: *Estado e Economía no Capitalismo*, Relume Dumará.

⁵ Al respecto vale mencionar el muy comentado libro de David Osborne y Ted Gaebler: *Reinventando o Governo*, Editora MH Comunicacáo.

No pretendo ofrecer aquí una alternativa para este complejo problema, tanto por la naturaleza del artículo, como por las limitaciones del autor. Sólo subrayaré que es necesario huir de la trampa simplista que reduce los términos de la discusión a privatismo versus estatismo, pues la construcción de una sociedad más justa y democrática, al menos hasta donde se puede vislumbrar, no podrá prescindir ni del Estado ni del mercado. El debate debe entonces privilegiar la cuestión del contenido del Estado –que en mi opinión debe ser fuerte, democrático, controlado por la sociedad y eficiente⁶–, y de la naturaleza del mercado –que debe ser dinámico, regulado⁷ e igualmente eficiente.

Por lo tanto, la izquierda no tendrá éxito en el combate al neoliberalismo y en su intención de revigorizar el papel del Estado si no centra sus preocupaciones y su acción de gobierno en la cuestión de la eficiencia, simple y llanamente porque hoy, más que nunca, quien no logra esto quedará al margen de los procesos de desarrollo. Las consecuencias de la tercera revolución científica y tecnológica, así como de los procesos de globalización, que imponen al mundo empresarial las exigencias de mayor eficiencia, agilidad y flexibilidad, para lidiar con situaciones de gran diversidad y complejidad, valen también para el Estado.

La búsqueda de mayor eficiencia en la acción gubernamental ha sido un rasgo de la gestión petista en la alcaldía de Porto Alegre. La verdad es que aun no siendo ninguna isla de excelencia en cuanto a la productividad, comparativamente, tanto en relación a lo que era cuando el PT llegó al gobierno cuanto respecto a otras esferas del sector público, la situación ha mejorado en grado sumo. En 1989 la alcaldía en la práctica estaba quebrada, tenía enormes deudas a corto plazo y los gastos corrientes sobrepasaban los ingresos. Durante el primer año de gobierno, sólo en gastos de personal se consumió el 98% de la renta⁸⁸. La consecuencia obvia era la falta de recursos para la inversión y la calidad de los servicios prestados a la población era extraordinariamente precaria. Salarios desfasados, funcionarios desmotivados y bajísimo nivel de productividad contrastaban con un cuadro de enormes carencias en casi todas las áreas. Así, la administración se encontraba casi inmovilizada y sin recursos incluso para mantener actividades esenciales. Se inició, entonces, una rigurosa política de corte de gastos corrientes, combinada con un conjunto de reformas tributarias, hechas con base en el principio de la progresividad y de medidas de mejoramiento de la gestión tributaria. El resultado, alcanzado después de casi dos años de enfrentar grandes adversidades, fue el saneamiento de las finanzas del municipio y el gradual reinicio de las inversiones en la ciudad.

⁶ Retomo aquí la cuestión del control del Estado sólo para decir que es fundamental para tomarlo menos susceptible a las presiones de sus corporaciones burocráticas y a los grandes grupos económicos.

⁷ La regulación del mercado por un Estado controlado por la sociedad es decisiva porque, de lo contrario, terminará necesariamente regulado por la acción de los monopolios y oligopolios.

⁸ Paulo Muzzel y João Verle: *O Desafio da Mudança*, Ed. Ortiz.

Conquistar el saneamiento financiero de un municipio, aunque difícil, no es una gran novedad. Lo raro es mantenerlo, más aún en Brasil donde se formó una tradición política perversa. Normalmente, un gobierno inicia su gestión en un contexto de absoluta penuria, heredada del gobierno anterior, trabaja dos años para sanear las finanzas y los dos últimos vuelve a gastar sin control, de modo que su sucesor heredará de nuevo un cuadro de quiebra financiera. En Porto Alegre ese ciclo vicioso se rompió. Desde que las finanzas fueron saneadas la alcaldía viene garantizando crecientes índices de inversión. Para dar una idea de las inversiones realizadas en los últimos siete años, cabe señalar que éstas permitieron, por ejemplo, elevar de 46 a 74 la población servida por cloacas. Con las inversiones previstas para el año 96, ascendió a 85 dicha población. En relación a la educación, las inversiones permitieron doblar el número de matrículas. Grandes inversiones se hicieron también en drenaje, pavimentación, salud, vivienda, urbanismo y transporte. También los servicios presentaron una mejoría sustancial, incluso la recolección de basura y limpieza, a tal punto que actualmente la población se enorgullece del cuidado de su ciudad.

Además, el saneamiento financiero posibilitó una mejoría, aunque insuficiente, de los salarios de los funcionarios, lo que, combinado con reformas administrativas parciales, con el uso más intensivo de nuevas tecnologías y con mecanismos de control de la sociedad, permitió un significativo aumento de la productividad. También aquí, el control de la comunidad ha sido fundamental para lograr mayor eficiencia. El seguimiento hecho por la población, a través de comisiones representativas ha ejercido una presión altamente positiva sobre los funcionarios y sobre las empresas ejecutoras de obras y prestadoras de servicios. En ese sentido, una experiencia que vale la pena mencionar es la comisión de control de ingreso de nuevos funcionarios en la alcaldía. Esa comisión que cuenta con la participación de miembros de la sociedad civil y tiene poderes para autorizar o vetar nuevas contrataciones de funcionarios, se transformó en un valioso instrumento para hacer el proceso de admisiones más transparente, con más criterio y menos sujeto a las presiones corporativas. La eficiencia gubernamental deriva de una buena capacidad de gestión de los recursos públicos existentes pero también depende de la capacidad de innovar y de generar soluciones originales, que logren movilizar energías y recursos de la sociedad. Las sociedades establecidas entre lo público y lo privado, que pueden involucrar Estado-empresas, Estado-entidades civiles o aun Estado-empresas-entidades civiles, se han constituido en un importante instrumento para afrontar los problemas que no pueden o no deben ser resueltos, a partir de una acción exclusivamente estatal.

Muchas son las iniciativas de sociedades entre lo público y lo privado que están marchando en la ciudad de Porto Alegre, involucrando desde las áreas social y cultural, pasando por las áreas de protección ambiental, desarrollo urbano y de transporte, hasta el área de fomento de la actividad económica. Pero entre ellas, quizás se deba destacar la formación de una red de instituciones públicas no estatales, creadas por iniciativa de la alcaldía pero que cuentan con la participación, en calidad de socios, de entidades privadas y representantes de la

comunidad y que tiene por finalidad ejecutar políticas de interés de la ciudad. Una de ellas, por ejemplo, es una institución de crédito comunitario, que apoya a pequeños y micro-empresarios. Esa institución tiene naturaleza jurídica privada, sin fines de lucro y es dirigida por un consejo de administración integrado por miembros del gobierno municipal, del gobierno estatal, de entidades empresariales, del consejo del presupuesto participativo y personalidades de la sociedad civil. Su estructura funcional es rigurosamente profesional y el detalle es que los estatutos prevén poder de veto al municipio en el caso de que entre en discusión un cambio de sus instituciones. Análogas a ésta existen, entre otras, instituciones de incentivo al comercio exterior, de planificación de empresas de base tecnológica, y de fomento a la cultura.

Evidentemente, la alcaldía de Porto Alegre tiene innumerables problemas administrativos y gerenciales, procedimientos obsoletos y genera pérdidas en áreas importantes. Y creo que tener conciencia de ello es decisivo para que un eventual tercer gobierno del PT se dedique, con mayor énfasis aún, al mejoramiento de la administración pública. Pero es indiscutible que, después de casi ocho años de gobierno, el signo característico de la izquierda es la competencia, la capacidad.

El nuevo papel de las ciudades

Valiéndome de una sistematización hecha por Dowbor⁹, quiero antes que nada subrayar algunos rasgos de los grandes cambios que afectan a la sociedad en este final de siglo y que plantean desafíos para las ciudades y para los dirigentes locales. En primer lugar, la revolución tecnológica, centrada en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, que está alterando drásticamente los procesos de trabajo y de la estructura social, generando una profunda reorganización de la actividad económica y de las formas de gestión y redefiniendo la relación entre los diferentes sujetos individuales y colectivos. Los cambios tecnológicos exigirán de los gobiernos locales una nueva dinámica de gestión, mucho más ágil y eficiente.

En segundo lugar, la globalización de la economía y la integración supranacional, que están provocando la internacionalización del espacio mundial y la disminución de las fronteras económicas y jurídicas entre los países. La relativa reducción del papel de los gobiernos nacionales, consecuencia de esos procesos, tiende a crear una dinámica de descentralización y de fortalecimiento del papel de las ciudades, fenómeno que ocurrió, en buena medida, en la experiencia de la integración europea. Además, la posibilidad de las relaciones horizontales e inmediatas, con base en las nuevas tecnologías, hace posible, por ejemplo, el intercambio de experiencias administrativas, el intercambio cultural, científico, tecnológico y comercial entre ciudades ubicadas en puntos opuestos del planeta. Es decir que plantea la posibilidad de cooperación –y también de competencia– entre las ciudades.

⁹ Ladislaw Dowbor: «Governabilidade e Descentralização» en *Caderno Sindical*.

En tercer lugar, el proceso de urbanización que, en un corto lapso, en términos históricos transformó la gran mayoría de los países del planeta de sociedades rurales en sociedades eminentemente urbanas. El hecho de que, en América Latina, el 81% de la población hoy viva en ciudades, tiene una doble consecuencia: por una parte, concentra graves problemas en las zonas urbanas, especialmente en las metrópolis; por otra, crea posibilidades de afrontar las carencias de forma descentralizada y participativa. Tanto por una como por otra de esas razones, el modelo tradicional de gestión de los gobiernos municipales es insuficiente para afrontar la nueva situación.

El cuarto aspecto mencionado por Dowbor es la creciente polarización entre ricos y pobres y la radical separación entre los incluidos y los excluidos. Este es, ciertamente, uno de los más trágicos problemas del mundo actual, que desafía el conjunto de los gobiernos, incluyendo los de países más ricos, y que tiene un fortísimo impacto sobre los conglomerados urbanos. El Banco Mundial prevé que al finalizar este siglo, en América Latina, cerca del 90 de la población en situación de pobreza extrema, estará viviendo en las ciudades. Afrontar ese verdadero flagelo, exigirá de los gobiernos locales mucha voluntad política, además de osadía y creatividad.

No me parece aventurado afirmar que las ciudades tendrán una función decisiva en el equilibrio de ese nuevo escenario. Tendrán que lidiar con nuevos y complejos problemas, buscar soluciones originales, gerenciar de forma innovadora, movilizar los más diversos recursos. Es obvio que no tendrán fuerzas suficientes para, por sí solas, evitar las tendencias más perversas contenidas en el seno de la globalización económica y de la tercera revolución científica y tecnológica, que son: aumento de la concentración de la renta y de la riqueza y el afianzamiento de un poder manipulador y antidemocrático. Eso dependerá, claramente, de una discusión mucho más amplia entre los diferentes protagonistas del contexto internacional. Pero creo que los municipios y las articulaciones entre ellos podrán constituirse en fuertes opositores democráticos a esas tendencias, tanto desde el punto de vista político como económico, dados sus vínculos con las sociedades locales y las economías regionales. Es por eso que, uno de los mayores estudiosos del impacto de las transformaciones en curso sobre los tejidos urbanos afirma que en lo sucesivo el crecimiento económico sostenible y el bienestar material de las poblaciones dependerá del buen funcionamiento de las (grandes) ciudades como sistemas productivos y modelos de gestión¹⁰.

Pero, para ocupar una posición de sujeto activo en el escenario regional, nacional e internacional, las ciudades, sobre todo las grandes, deberán no solo repensar sus funciones sino también prepararse concientemente para participar de los procesos de integración. Las nuevas exigencias planteadas para las grandes ciudades requieren que los gobiernos locales sean menos provincianos. Los

¹⁰ Manuel Castells: Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas de la década de los noventa, Editorial Sistema.

gobiernos de las ciudades que no modifiquen su postura localista, ensimismada, que no estén pendientes de las transformaciones que están ocurriendo, que no se preocupen por dotar sus ciudades de ventajas comparativas, que no se preparen interna y externamente para disputar un espacio propio, estarán condenando a sus municipios a un atraso que podrá ser mortal para su futuro. En ese sentido, ya no será suficiente que los gobiernos locales se ocupen sólo de la prestación de servicios, de la provisión de infraestructura básica y de la organización del espacio urbano. Desempeñar bien esas funciones, por así decir, convencionales, seguirá siendo esencial. Pero será preciso agregarles otras, relacionadas con la promoción del desarrollo integral de las ciudades, incluyendo, principalmente, el desarrollo económico. La cuestión del papel que los gobiernos locales deben tener en la promoción del desarrollo económico es uno de los temas más actuales en los debates sobre la problemática urbana. Partiendo del hecho de que las economías pertenecen cada vez más a las ciudades –o a regiones metropolitanas–, de las nuevas posibilidades de relación e intercambio abiertas por los procesos de integración y de la necesidad de reconversión de sistemas productivos regionales, a consecuencia de la competencia internacional, ciudades de diferentes partes del mundo han formulado políticas y procurado implementar programas dirigidos a fomentar la actividad económica local y prepararlas para la inserción en el escenario externo. Aunque hasta recientemente no tuviesen tradición ni instrumentos de intervención en esta área, excepto eventuales normas de uso del suelo y los incentivos fiscales, que son siempre discutibles, las ciudades pueden promover el incremento de la actividad económica de diversas maneras, como por ejemplo dotando al espacio urbano de una buena infraestructura para las empresas, contribuyendo para la formación de mano de obra calificada, apoyando políticas de incentivo a la innovación tecnológica estimulando programas de generación de empleo y renta, estableciendo sociedades con el sector privado, etc. Pero, para que eso ocurra y sea eficaz es necesario un cambio de mentalidad del gobierno municipal, que debe asumir una postura activa y afirmarse como gestor político de la economía de la ciudad, articulando con los diferentes actores económicos una agenda y metas comunes.

El nuevo papel que el mundo contemporáneo exige sea desempeñado por la esfera local, plantea, obligatoriamente, la cuestión de un proyecto de ciudad es decir, la urgencia de que las ciudades tengan una estrategia para el futuro. Es necesario que tal estrategia, a diferencia de la planificación tecnocrática, hecha a partir del Estado, resulte de una gran negociación, capaz de establecer consensos, entre los diversos actores económicos, sociales y políticos de la ciudad. Pero la necesidad de establecer consensos no debe confundirse con acuerdos carentes de principios. La inconsistencia programática como estrategia suele ser el mejor camino hacia el desastre. Una política consensuada para una ciudad, como bien señaló Borja¹¹, exige opciones claras, requiere que se asuma, con base en la legitimidad de una negociación amplia y representativa, una determinada organización de los intereses en el ámbito de un proyecto. En Porto

¹¹ Jordi Borja: «Participação popular e planejamento participativo», charla publicada en *As Idéias que vão Mudar a Cidade nos Próximos Anos*, Alcaldía de Porto Alegre.

Alegre, sobre todo después de 1993, a través de la continuación de los programas «ciudad constituyente» y «presupuesto participativo», se hizo un gran esfuerzo para definir una estrategia de futuro de la ciudad, que busca articular una postura ofensiva en el escenario internacional, especialmente en relación al Mercosur, donde Porto Alegre podrá ocupar un lugar decisivo en su condición de centro económico y cultural regional con una acción multifacética en el ámbito interno, en los aspectos urbanístico ambiental, social, cultural y económico. Este plan está orientado por dos directrices fundamentales: la de crear un ambiente favorable a la innovación tecnológica en la ciudad y la de estimular la generación de renta y empleo. Se integra por diversos programas, tales como Tecnopole (articulación entre empresas-gobiernos-universidades e institutos de investigación para establecer una sinergia en la producción de innovación tecnológica), la incubadora empresarial tecnológica, el Trade-point (centro de comercio exterior para la PyMe), una institución comunitaria de crédito (agencia de crédito para la pequeña y microempresa), y un nuevo parque industrial. Pero, un proyecto de futuro para una ciudad –especialmente para las ciudades del Tercer Mundo, no es una secuencia de grandes obras e intervenciones urbanas como pretenden hacer creer los sectores tecnocrático-conservadores. Estos cuando están al frente de los gobiernos de las ciudades, suelen concentrar casi todos sus recursos en obras viales, poco importando si esto liquida las acciones de interés social.

El desafío para un gobierno de izquierda se da a partir de una clara opción por invertir las prioridades, lo cual significa comenzar por reducir drásticamente el déficit de infraestructura urbana en las regiones más carentes, encontrar un equilibrio que posibilite y de forma articulada invertir tanto en obras sociales y populares como en obras esenciales a la organización de la ciudad. Es claro que eso no es fácil pero es el único camino posible, sobre todo si esas inversiones fueron concebidas en el contexto de un proyecto que cree en la ciudad una dinámica de mejora y que sea capaz incluso de movilizar recursos externos hacia el presupuesto para las grandes obras de infraestructura. Borja tiene razón cuando dice que la idea de que toda gran obra de infraestructura urbana es una intervención especulativa y antipopular es, en el fondo, reaccionaria, pues sin ellas la ciudad no funciona. Pero lo dice después de subrayar que en el gobierno de Barcelona, ciudad del Primer Mundo, no hubo un solo barrio que no haya recibido, por lo menos, una obra calificadora¹².

La estrategia de Porto Alegre para el futuro, implica mantener, con base en las prioridades definidas por la población, inversiones masivas en los barrios pues sin eso hablar de ciudadanía y mejoría de la calidad de vida es una quimera. Pero implica también encaminar democrática y concienzudamente, un selecto conjunto de grandes intervenciones de mediano y largo plazo, pues sin eso la ciudad pierde perspectiva de futuro. Adrede me he concentrado, porque no era otro el objetivo del texto, en exponer las concepciones y en resaltar los méritos de los gobiernos del PT, en Porto Alegre. No me detuve en los problemas, en los errores que son muchos –algunos de ellos graves. Sin embargo éstos no me impiden afirmar, sin temor a equivocarme, que el PT está cambiando la historia política de la ciudad porque ha tenido muchos más aciertos que errores.

Traducción: María Gracia Guerrero



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista