

El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Maira Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucia Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*

3

La construcción
nacional de la
izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del post 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

Lina Magalhaes¹

1 **Lina Magalhaes:** licenciada en Derecho por la Universidad Federal Fluminense (UFF) de Río de Janeiro, Brasil. Maestra en Estudios Urbanos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador. Investigadora y coordinadora del Aula Virtual del Grupo de Trabajo Derecho a la Ciudad de CLACSO. Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de FLACSO. Áreas de investigación: derecho a la ciudad; vivienda; gentrificación; movimientos sociales urbanos; Gobiernos locales de izquierda y participación política; seguridad ciudadana.

Introducción

Los años ochenta representan para la sociedad brasileña no solo la transición política de los regímenes militares/autoritarios hacia la democracia representativa (1964-1985). Simbolizan principalmente el ideario de una reforma política construida y pensada por la sociedad civil con énfasis en los movimientos sociales por la redemocratización.

El “nuevo” proyecto democrático brasileño nace de la participación de estos grupos en la construcción del emergente escenario político, en el debate en torno a un modelo democrático más participativo (complementario al modelo representativo), en el multipartidismo y la consolidación de otros actores políticos, especialmente de las organizaciones/movimientos sociales y los partidos de izquierda. En este proceso, se destaca la afirmación del Partido de los Trabajadores de Brasil (PT) como uno de los partidos políticos con mayor significancia y representatividad en el país, cuya trayectoria se inicia y se evidencia en los Gobiernos municipales.

Siguiendo la tendencia global de organización del Estado, el proyecto democrático brasileño se centra también en la forma federativa contemporánea, en la que la esfera local surge como ente federativo protagonista tanto en el ámbito nacional, como en el global.

Este artículo pretende realizar un tímido análisis acerca de la gestión local de los Gobiernos de izquierda en el país, esencialmente del PT. El objetivo es realizar una aproximación a la trayectoria del PT en los Gobiernos locales, principalmente en São Paulo y Porto Alegre; la conquista de significancia nacional del partido; la agenda política y el “modo PT de gobernar”, así como las principales banderas y logros, sobre todo en lo referente a la iniciativa del Presupuesto Participativo (*Orçamento Participativo*).

A punto de cumplirse 30 años de la reinstauración democrática en el país, este ensayo no pretende generar pensamientos terminados, sino más bien fomentar el debate acerca de las contradicciones entre el proyecto polí-

tico pensado e imaginado por la sociedad civil y el proyecto real implementado, así como las propias contradicciones en los Gobiernos petistas.

El debate vuelve con fuerza a la escena nacional a partir de las recientes manifestaciones que irrumpieron en junio, que algunos autores llaman “Primavera Brasileña”², en las principales ciudades del país –algunas de ellas bajo el mandato del PT–, en las que, entre las diversas demandas exigidas, reaparece la reforma política en la agenda de los nuevos y viejos movimientos sociales. El “grito” de las calles quizás nos enseña la insatisfacción popular con el proyecto político vigente, en lo cual el PT es actor fundamental.

El texto se estructura abordando, en la primera parte, elementos generales del proceso de redemocratización/municipalización brasileño. Enseguida se hace un breve análisis de las experiencias petistas en los gobiernos locales, centrado especialmente en la trayectoria del partido en las ciudades de São Paulo y Porto Alegre. En tercer lugar, plantaremos algunas observaciones críticas a la “nueva” democracia y también a las experiencias petistas como poder ejecutivo local. Finalizamos con una breve conclusión de todo lo abordado.

El proceso de redemocratización y municipalización brasileño

Algunas consideraciones

Hablar de la trayectoria política del PT atraviesa, inevitablemente, las reflexiones acerca de la reconstrucción democrática en Brasil, consolidada con la homologación de la Constitución Federal de 1988 –la Constitución Ciudadana-. El Partido es fruto y actor fundamental en este proceso.

La década de los ochenta representa un giro político y social en Brasil. En el año 85 se reabrieron las oportunidades para la competencia partidista. En este juego, el PT se constituye en uno de los competidores más importantes en las elecciones.

2 Por ejemplo, la expresión es usada por Carlos Eduardo Martins en su texto “A Primavera brasileira: que flores florescerão”, en el Blog da Boitempo. Disponible en <http://blogdaboitempo.com.br/category/colunas/carlos-eduardo-martins/>.

A partir de los años ochenta se reconstruyó la idea de espacio público en el país, fuertemente vinculada al fortalecimiento de las fuerzas progresistas e izquierdistas. Según analiza Luciano Fedozzi, “se abren posibilidades de prácticas innovadoras de la gestión socio-estatal, especialmente local, redefiniendo las relaciones entre Estado-sociedad civil” (Fedozzi, 2007: 18).

En la redemocratización brasileña se adoptó el proyecto de “federalismo contemporáneo” (Almeida y Carneiro, 2003), es decir, se constituyó una nueva estructura política descentralizada en tres entes federativos autónomos: nación, estados y municipios. En este proceso, el municipio, que históricamente fuera asociado a prácticas clientelares y a poderes oligárquicos, surgió como protagonista en la política nacional. La Carta Federal del 88 rompió con la hegemonía de la esfera nacional y garantizó mayor autonomía política, administrativa y tributaria, especialmente a los Gobiernos locales, en un país que cuenta con la cifra impresionante de 5.570 municipios³. Los municipios cumplen un papel destacado en la política brasileña.

La consolidación de la nueva democracia en Brasil ocurrió por medio del *empowerment* de las comunidades locales en el proceso de decisión de políticas públicas, lo que generó y sigue generando un aumento de la participación deliberativa en estas esferas.

El discurso prodemocracia llegó acompañado de la defensa de la descentralización del poder y del consecuente fortalecimiento de los Gobiernos locales, idealizados como “instrumentos de redistribución espacial de condiciones mínimas de derechos de ciudadanía” (Santos, s/f: 2), instrumentos capaces de proporcionar mayor participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, especialmente por su cercanía y su accesibilidad a las comunidades.

Es decir que la oposición democrática al régimen autoritario ya nació descentralizadora. Y no raras veces descentralización pasa a significar municipalización (Almeida y Carneiro, 2003). Como parte del proyecto descentralizador fueron transferidos a los municipios más responsabilidad y prota-

3 Según datos oficiales del Gobierno. Disponible en <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>

gonismo político, con especial enfoque en la implementación de las políticas sociales universales de salud y educación fundamental⁴.

La gran novedad de esta estructura política se centra en la autonomía financiera y tributaria conferida a los Gobiernos locales. La Constitución del 88 instituye la previsión de impuestos municipales –administrados y cobrados en ámbito municipal– como el Impuesto sobre Servicios (ISS) y el Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana (IPTU). Sumando a esto las recetas propias generadas y fomentadas por el municipio, se evidenció mayor concentración de recursos a nivel local, lo que legitimó y permitió el proyecto político descentralizador.

Según Angela Moulin S. Penalva Santos, el proyecto federal brasileño se centra en dos ideas claves: autonomía y participación. La autonomía se refiere a las cuatro capacidades garantizadas constitucionalmente a los municipios, es decir: autoorganización–centrada en la elaboración y la promulgación de la Constitución Orgánica por la Cámara de Concejales de cada municipio–; autogobierno –a través de la elección directa de concejales y prefectos–; autolegislación; y autoadministración, que es la capacidad de recaudación de tributos de competencia municipal (Santos, s/f: 2, 3).

Para la autora, la idea de participación se centra en la voluntad política de cada ente federado y también en la cooperación y la ampliación de autonomía entre las tres esferas de poder.

La homologación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257) en 2001 es otro ejemplo de medidas de *empowerment* local como reflejo del proyecto nacional de descentralización/municipalización.

El caso de Brasil no es aislado en el globo, sino que sigue las tendencias mundiales de municipalización. Carlos Vainer llama “localistas” a los que apuestan a las identidades locales y al patriotismo de ciudad. También es localista el proyecto hegemónico de ciudad desarrollado por los catalanes Jordi Borja y Manuel Castells, que defienden como una importante estrategia “lo local como centro de la gestión de lo global” (Vainer, 2001: 142).

4 Educación fundamental en Brasil es la educación obligatoria para niños y jóvenes con edades entre 6 y 14 años. Es una etapa de educación básica que debe desarrollar la capacidad de aprendizaje del alumno. Datos oficiales del Gobierno, disponibles en <http://www.brasil.gov.br/educacao/2009/11/ensino-fundamental-desenvolve-a-capacidade-de-aprendizado-de-criancas>

Trazado este escenario –marco legislativo favorable de la Constitución del 88, que define el país como una democracia representativa y participativa, y también descentralizada–, se crean las bases necesarias para el cambio en el papel de los Gobiernos locales, para el desarrollo de políticas participativas y el fomento de políticas sociales a nivel local, vinculadas a la conquista de la izquierda en el contexto político nacional. Ahora, si han sido aprovechadas las estructuras democráticas previstas constitucionalmente, eso es otra historia.

Breve análisis de la trayectoria política del PT en los Gobiernos locales brasileños

El Partido de los Trabajadores es uno de los productos y, al mismo tiempo, uno de los agentes de la transición democrática brasileña en los años ochenta-noventa. Es decir que la consolidación democrática en Brasil está asociada a la propia consolidación de la izquierda, especialmente del PT, partido que fue formado legalmente en 1980 y formalizado en 1982⁵.

Naciendo bajo una fuerte retórica de base, el PT priorizó una mayor apertura para las fuerzas sociales que cualquier otro partido en el país (Kowarick y Singer, 1993: 196). El partido surgió de la organización sindical de obreros paulistas, y, con el tiempo, el PT entendiéndose como estrategia política el abordaje de aspiraciones e intereses de diversos sectores sociales, alejándose un poco del discurso estrictamente proletario.

Diversas experiencias izquierdistas de gestión local fueron inauguradas en el país a partir de 1985, cuando Gobiernos de izquierda o centro-izquierda ganaron capitales como Recife, Curitiba y Fortaleza. Una segunda fase de este proceso empezó a partir de las elecciones de 1988, cuando el PT conquistó más de 30 ciudades, entre las que Porto Alegre y São Paulo figuraban como las más importantes. Los éxitos electorales de 2000 marcaron una nueva fase para esta “municipalización izquierdista”, que sigue hasta hoy en día con la consolidación del partido en la esfera federal.

5 El PT fue fundado el día 10 de febrero de 1980, en el Colegio Sion en São Paulo. El 11 de febrero de 1982, el partido fue oficialmente reconocido como partido político por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Fuente: sitio oficial del PT, disponible en www.pt.org.br

El año 1988 es fundamental para el PT, una vez que los éxitos no solo en São Paulo y Porto Alegre, sino también en Vitoria, Campinas, São Bernardo, Santos y Santo André consolidaron el partido en el escenario político brasileño.

Desde ese año, la representatividad política del PT no ha parado de crecer. Los números nos enseñan la magnitud del fenómeno. En 1988, 32 prefectos pertenecían al partido; en 1992, el número subió a 53; en 1996 se contabilizaban 115 alcaldes petistas; y en 2000, el PT alcanzó su auge con 187 representaciones locales. En este panorama, las gestiones municipales más significativas se concentraban en Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte, Gobiernos considerados “vitriñas” del partido.

Porto Alegre y São Paulo son ciudades decisivas en lo que se refiere a la construcción del *petismo*. São Paulo era el núcleo inicial del PT y la ciudad más importante del país. Porto Alegre, más allá de ser una importante capital brasileña, ejerció un papel significativo en el Cono Sur: desde su proximidad y sus relaciones con países como Uruguay, Paraguay y Argentina, y desde los años ochenta es también uno de los principales núcleos del partido.

A pesar de las similitudes, las experiencias en ambas capitales son distintas. En el caso de Porto Alegre, el PT logró afirmarse como centro de un proceso de conquista de hegemonía de los sectores de izquierda en la ciudad –antes dominada por el PDT (Partido Democrático Trabalhista), antigua fuerza política local–, gobernada por cuatro mandatos consecutivos (1989-2004). Olívio Dutra fue el primer candidato petista que conquistó la Prefectura de la ciudad, a través de una coalición de izquierda liderada por su partido y denominada “Frente Popular”. El PT, hasta ese momento, es un partido importante pero secundario en el escenario político nacional.

Porto Alegre se destacaba por haber desarrollado diversos mecanismos de participación ciudadana⁶, en los que el Presupuesto Participativo era uno de los más importantes. Según datos de la Prefectura de la ciudad, a lo largo de los Gobiernos petistas, la participación de los gastos en “políticas sociales” en el total de gastos de la Prefectura aumentó de 39,4 a 54,8 % (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2003). Actualmente, aún se nota la fuerza política y la

6 Especialmente los Consejos Sectoriales, Comisiones de Control de Obras, Comisión Tripartida de Acompañamiento del Cuadro de Personal de la Prefectura y el Ciudad Constituyente.

aceptación del partido y de la izquierda en la sociedad portoalegrina, revelado en las últimas elecciones en octubre de 2012 con la victoria del candidato del PDT José Furtunatti, partido aliado al PT de Dilma Rousseff⁷.

Luiza Erundina asumió el Gobierno de São Paulo en 1989. Proveniente de los movimientos sociales, específicamente de los movimientos por la vivienda, la petista intentó implementar el concepto de democracia con base en la participación directa en el municipio.

El Gobierno de Erundina fue también reconocido por la aplicación de acciones redistributivas, que consisten en recoger “de quien tiene más para beneficiar a quien tiene menos”, especialmente a través del IPTU. Se observa en este período un aumento en los gastos sociales, especialmente en salud y educación. Después del fracaso del proyecto “tarifa cero”, en el cual se pretendía la gratuidad del transporte público, la petista logró la municipalización de los transportes en la capital paulista.

Enfrentando episodios de conflictos extra e intrapartidarios, el Gobierno pasa, por transformaciones político-ideológicas y sustituye el modelo participativo por la negociación de conflictos. Luego de un primer mandato convulsionado, la experiencia fue interrumpida por un período de dominio de la derecha *malufista*⁸ en la ciudad, que terminó con el regreso de un nuevo Gobierno petista en 2001, liderado por Marta Suplicy, de características bastante distintas del primero.

A pesar del reconocimiento de las experiencias petistas en las principales capitales de la región sur-sureste del país, fue en Fortaleza –región noreste de Brasil– que se eligió el primer Gobierno local del PT, en 1986, con Maria Luíza Fontenelle. La experiencia no es muy citada una vez que fue considerada un fracaso en virtud del aislamiento del Gobierno y de sus controversias con el partido.

A lo largo de la historia del PT, las victorias en el ámbito local fueron determinantes para la llegada de Luis Inácio Lula da Silva –Lula– a la Presidencia en el año 2002. Más allá de las experiencias más o menos exitosas de los Gobiernos petistas, este hecho señala también la importancia que asumieron los Gobiernos locales en la política nacional, especialmente a través de su fuerza política y de la visibilidad que poseen.

7 Actual presidenta de Brasil y petista.

8 Referencia al gobierno de Paulo Maluf, hoy presidente del Partido Progresista (PP).

La llegada de Lula a la Presidencia de la República no cerró este ciclo, sino que más bien, dió un nuevo estímulo al partido: 411 prefecturas son conquistadas en 2004, aunque el PT perdió importantes ciudades como São Paulo, Porto Alegre y Riberão Preto (São Paulo).

El PT fue también el partido líder de inscripciones/afiliaciones en el año 2007, en las que, según el TSE –Tribunal Superior Electoral–, contaba con 108 mil candidatos afiliados. En 2008, el partido era el cuarto más grande del país⁹.

Desde las últimas elecciones locales en el año 2012, el PT ha comandado cuatro importantes capitales brasileñas: Rio Branco, Goiânia, João Pessoa y São Paulo.

Dibujado este escenario de conquista de relevancia y poder del PT en la política nacional, nos preguntamos: ¿cuál es entonces la receta de este éxito? O, mejor, ¿qué es el tan hablado “modo PT de gobernar?”

La receta del éxito y el “modo PT de gobernar”

Dejando petismos, lulismos y otras convicciones político-partidarias de lado, hay que reconocer que el PT desarrolló una estrategia política victoriosa –centrada en éxitos electorales y consensos político-sociales–, consolidada en estos años democráticos. Sin embargo, vienen emergiendo las contradicciones de este proyecto político y claras señales de su desgaste, fenómeno que se aborda más adelante.

Los discursos acerca de la “receta” o agenda del partido consideran como eje central la participación popular, especialmente en la elaboración de los presupuestos públicos y en los procesos deliberativos, sin olvidar el énfasis en las políticas sociales, además del control del gasto público. Se propone una inversión de prioridades, con una mayor atención a las necesidades populares. El éxito del PT no se restringe a las políticas sociales, sino que también prevé una gestión empresarial eficaz, con saneamiento de gastos y mayor adquisición de recursos, además de construir alianzas y consensos con los diversos sectores de la sociedad. El PT no es más –o quizás nunca ha sido, desde que llegó al poder– el partido solamente de y para los trabajadores.

9 *Folha de São Paulo*, enero de 2008.

La democracia participativa representa una de las principales banderas del PT y uno de sus principales éxitos. Fue elaborada de manera pragmática y no a partir de un programa preestablecido. La constitución de los Presupuestos Participativos (PP en adelante) no adviene por norma federal, sino de la iniciativa de los propios Gobiernos locales, y se trata de una decisión de los gobernantes.

El Presupuesto Participativo no es una iniciativa originariamente de los grupos de izquierda. Así como la Participación Popular en general, es fruto de un consenso entre neoliberales e izquierdistas en el proyecto mayor de descentralización del poder y de empoderamiento local.

Sin embargo, fue a través de los Gobiernos locales gobernados por el PT –especialmente con el Gobierno de Porto Alegre en 1989– que la política participativa se implementó eficazmente y se consolidó en el escenario político, siendo hoy en día directamente asociada a ellos. El PP se expandió nacional e internacionalmente en otras ciudades brasileñas y países del Cono Sur, conforme señalan los números: dos experiencias nacionales en 1986-98, 12 en 93-96 y 36 en 2000. De estas experiencias, 80 tuvieron inicio en 1998, estimuladas por la experiencia exitosa del PT en Porto Alegre. En 2013 se contabilizaban más de 50 municipios argentinos que adoptaron el mecanismo de participación¹⁰, para citar un ejemplo. Uruguay implemento también el PP desde 1990.

El PP nació como un mecanismo participativo basado en la incorporación de miembros de la comunidad local al proceso deliberativo del uso de los recursos presupuestarios locales. Partiendo de una premisa simple, ilustrada por Mario Leal Lahorgue, el PP es un mecanismo en el cual la población decide dónde inyectar los recursos municipales en la ciudad (Lahorgue, 2007). En este sentido, la población local puede elegir sobre las prioridades de inversiones en su comunidad. Representa, además, el cambio en la relación tradicional entre el poder representativo y las comunidades, construyendo mejores relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, a fin de dar más eficacia a la gestión pública (Ziccardi, 2008; 39).

Esta política, en términos programáticos, plantea dar más voz y parti-

¹⁰ Fuente Red Argentina de Presupuesto Participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/municipios>.

cipación a grupos históricamente excluidos, llevar a la población al escenario político, dando más poder a los ciudadanos, involucrándolos en el proceso de toma de decisiones, construir cultura y conciencia políticas.

Es un poco complejo el análisis de la eficacia y de la real participación deliberativa de la comunidad y especialmente de los sectores de más bajos ingresos en las decisiones políticas locales. En este terreno, muchos pensamientos entran en conflicto.

Algunas reflexiones sobre el tema aseguran que el PP refleja las necesidades de los participantes, reconocen que grupos excluidos ganaron influencia sobre las políticas públicas y mejor acceso a los servicios urbanos básicos y destacan el éxito de la iniciativa. También Lahorgue, en su estudio sobre el tema en la ciudad de Porto Alegre, afirma que hubo una real inversión en las prioridades del Gobierno local de la capital, a partir de la implementación de la participación popular por medio del PP. Según el autor, la región noreste, de menor renta, obtuvo la mejor posición en relación al número de obras ejecutadas por mil habitantes, mientras que la región centro, de mayor renta, tuvo la menor relación obras/mil habitantes desde la implementación del mecanismo participativo (Lahorgue, 2007).

Reflexiones estas que son reforzadas por los resultados en las urnas. Los electores respondieron positivamente a las coaliciones petistas que implementaron el PP: reeligieron al PT cuatro veces consecutivas en Porto Alegre –donde el partido gobernó desde 1988 hasta 2004–, y tres veces en Belo Horizonte. São Paulo ha sido gobernando desde 2012 por el petista Fernando Haddad. Considero que no es ilógico asociar los resultados electorales con la aprobación social del PP, una vez que esta es la política más conocida del proyecto petista.

Sin embargo, estudios más críticos –como el trabajo de Luciano Fedozzi– denuncian una mitificación del instrumento participativo. Primero se señala la competencia desigual entre municipios. El proceso de descentralización, sobre todo en lo que se refiere a la garantía de mayor autonomía financiera y tributaria, no favorece a todos los municipios por igual, una vez que estos presentan dinámicas económicas diferentes.

La capacidad de recaudación tributaria de una ciudad depende de dos variables fundamentales: número poblacional y renta per cápita. En este sentido, existe una enorme desigualdad entre municipios de grande y

medio porte en comparación con los de pequeño porte, así como una distancia entre la capacidad de recaudación entre las ciudades del sur y del norte, entre lo que Angela Moulin S. Penalva Santos llama “Brasil desarrollado” y “Brasil menos desarrollado”, respectivamente (Santos, s/f: 20-22).

La autonomía financiera y tributaria apenas beneficia a los municipios con mayores capacidades económicas y de recaudación. Eso explica por qué el PP, mecanismo que depende del aporte económico local, es más exitoso en las principales capitales brasileñas, que no por casualidad se concentran en el sur. Municipios menores y más pobres, especialmente del norte y el noreste del país, quedan fuera de esta fiesta participativa.

También se cuestiona el grado de participación popular en estos mecanismos, especialmente de los sectores de más bajos ingresos de la población, grupo históricamente marginado de la cultura política. Con pocos datos concretos, se discute si la participación popular efectivamente se concentra en las decisiones políticas o si son finalmente meramente consultivas y, aún más, si surgen para cumplir el objetivo principal de legitimar el proyecto del “neoliberalismo social” o “la versión social del neoliberalismo”¹¹ del PT.

Muchas veces son observadas imposiciones de obras prioritarias por la prefectura. En Gobiernos petistas como el de São Paulo, por ejemplo, la población no viene siendo consultada acerca de los grandes proyectos urbanos (GPU) que preparaban la ciudad para la Copa del Mundo de 2014. La ciudadanía no participó ni de la elaboración ni de la decisión ni tampoco fue informada sobre los proyectos de renovación urbana en la ciudad, que cambió su territorio e implicaba importantes impactos sociales, como los desalojos de muchas familias en las áreas de interés del sector inmobiliario.

También se hace cada vez más evidente que el Presupuesto Participativo –y énfasis: instrumento asociado a la izquierda– no se configura en una estrategia contra el neoliberalismo o contra el sistema capitalista. Lo que presenta es “un mejor gerenciamiento de los recursos, no muy distinto de un empresario honesto” (Lahorgue, 2007). El Presupuesto Participativo también fue exitoso porque nunca fue una amenaza a las

11 Para citar una vez más a Carlos Eduardo Martins.

instituciones capitalistas. Lahorgue llama a este mecanismo “clientelismo modificado” (Lahorgue, 2007).

Cabe resaltar que el PP no es un instrumento estatal ni tampoco no-estatal. Es evidente que sufre cierta influencia institucional y gubernamental, lo que desmitifica los discursos sobre la completa autonomía del mecanismo. Fedozzi hace referencia a los “mitos de la conceptualización de la esfera pública no estatal” vinculados al PP (Fedozzi, 2007: 30). El mismo autor considera que el mecanismo es una institución de cogestión, es decir, un sistema compartido de poder que implica la presencia activa del Estado (Ejecutivo). No se trata de una democracia directa como tal, como defienden algunos. Para otros, representa el nuevo proyecto democrático brasileño, centrado en la complementariedad entre las formas de democracia participativa y formas de participación más directas o semidirectas (32). Lahorgue, a su vez, sostiene que el PP asume la forma de “democracia representativa, mejorada y paralela al Poder Legislativo” (Lahorgue, 2007).

Considerando todas las limitaciones del Presupuesto Participativo, no se puede dejar de reconocer que la iniciativa representa un importante marco en la participación popular, en la construcción de la ciudadanía y de la esfera pública democrática en Brasil.

Más allá de eso, como afirma Dagnino, no caben dudas de que estas experiencias “expresan y contribuyen para reforzar la existencia de ciudadanos-sujetos y de una cultura de derechos que incluye el derecho de ser coparticipante en los Gobiernos locales” (Dagnino, 2004: 105).

Su reconocimiento o éxito está vinculado no solo al aumento de los recursos municipales como resultado de la redemocratización, sino también a la presencia de partidos izquierdistas en los Gobiernos locales. Como una de las banderas del PT se destaca el aumento de las experiencias de PP en los principales mandatos del partido.

Notas críticas sobre la “nueva” democracia y la gestión local petista

A pesar de que la izquierda ha ganado casi todas las elecciones desde 1985 en Brasil, esto no significa una verdadera reforma social ni política, tampoco el éxito en el combate a las prácticas neoliberales.

Antes de hacer cualquier análisis crítico de las experiencias de gestión local del PT, hay que considerar el proyecto político nacional al que éste se somete. La descentralización no significó una ausencia total de un vínculo del municipio con el Estado, ni tampoco con el proyecto político-económico global vigente. En este contexto, cuestiono: ¿qué potencialidad tiene un Gobierno de izquierda en el comando de ciudades capitalistas? ¿“Puede la izquierda gobernar al capitalismo”? (Pereira, 2005: 36)

Es evidente que las posibilidades de la izquierda en las transformaciones a escala local son limitadas frente al proyecto neoliberal nacional, el neoliberalismo social del PT, vigente en el Gobierno de Lula y continuado ahora en el Gobierno de Dilma. Hacemos eco a Lahorgue de que desde lo local no es posible hacer contraposición al neoliberalismo. O por lo menos no es una tarea fácil.

El proyecto de ciudad y de democracia nacido en el período de redemocratización –en el cual los movimientos de izquierda junto con los movimientos sociales tuvieron mucho protagonismo– choca hoy con el proyecto neoliberal hegemónico. Son dos proyectos distintos que luchan por la arena local.

Según Luiz Carlos Bresser-Pereira, el PT gana las elecciones pero no gobierna. Hay otros poderes en juego que no participan de la corrida electoral, por lo menos no directamente. Finalmente, no hay incoherencia entre la izquierda petista y el modelo capitalista (Pereira, 2005: 25).

Los Gobiernos populares petistas sin duda representaron un mayor diálogo con las comunidades locales, una mayor atención a las políticas sociales y, especialmente, un discurso socialista; sin embargo, eso no fue suficiente para caracterizar la implementación real y efectiva de políticas públicas locales con resultados transformadores. La movilidad social desde la extrema pobreza hacia la pobreza no significa un real enfrentamiento a la problemática. Las políticas habitacionales implementadas no resolvieron el problema del déficit de vivienda popular en las ciudades; por el contrario, hoy día sufren un retroceso materializado en las políticas de desalajo o

de construcción de casas populares en las lejanas periferias de las capitales –como es el caso del programa federal “Minha Casa, Minha Vida”–, todo en sintonía con los intereses privados y especialmente del sector inmobiliario.

La política federal de transferencia de renta, más conocida como “Bolsa Família”, es una de las principales vitrinas del PT; sin embargo, es una política de emergencia y transitoria, implementada desde hace más de 10 años entre Lula y Dilma, asociada como un programa de combate a la pobreza. No lo es. No lo será. El PT, tanto a escala local como a escala estadual o nacional, en verdad no implementó políticas sociales efectivas.

Volviendo a la escala local, hoy en día, y también bajo mandatos petistas, evidenciamos procesos de transformación del territorio urbano en que la población no fue invitada a participar, y más, es criminalizada por ser pobre, por no tener una vivienda “formal”, por vivir en las calles obstaculizando el “espacio público”, por poseer bajo poder de consumo, representando así una barrera a los grandes proyectos privados.

Un ejemplo emblemático es el de São Paulo, que bajo el Gobierno petista de Haddad viene desarrollando políticas de expulsión de la población pobre de su centro urbano –énfasis para el proyecto “Nova Sé”¹²–, fenómeno conocido como “gentrificación”, a fin de recuperar estos espacios para las clases media y alta de la sociedad paulista. Un proyecto inmobiliario en parte financiado y apoyado por el Gobierno local. ¿Para quién al final se dirige la política local del PT? ¿No es ese un proyecto claramente neoliberal, cuyo principal beneficiario es el sector privado? ¿Dónde está la participación ciudadana en las decisiones de las actuales políticas urbanas?

También en el São Paulo de Haddad no se enfrenta la histórica crisis de la movilidad urbana e incluso el Gobierno evita la instauración de una *Comissão* Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar las denuncias de fraude y mala administración del transporte público, concentrada en los grandes monopolios privados.

Obviamente, estas políticas se iniciaron mucho antes de que el PT llegara al Gobierno local; sin embargo, lo que se discute es la continuidad de las mismas políticas derechistas y la poca capacidad de freno de este proceso por los políticos de la izquierda.

12 Gran proyecto de renovación urbana en la zona central de São Paulo, conocida como Praça da Sé.

El modelo petista de gestión de ciudades –“el modo petista de gobernar”– prefiere una estrategia de consenso de ciudad, más que de confrontación, dejando ciertas luchas de lado –como los movimientos por el transporte urbano gratuito y de calidad y los movimientos por la vivienda popular– y no resolviendo las contradicciones sociales clave. Nuevamente parafraseando a Lahorgue, la utopía petista no pretende la superación de las desigualdades socio-espaciales, sino la “promoción de una convivencia democrática entre todos los sectores de la sociedad” (Lahorgue, 2007). Nunca fue la intención del partido alterar la distribución socio-espacial de las ciudades, ni tampoco cuestionar la lógica capitalista. Pobres y ricos siguen en el mismo lugar. Lo que cambia es un mayor acceso o distribución de los recursos urbanos. ¿No sería el PT actualmente un partido social-demócrata?

El escenario de una ciudad con mayor calidad de vida, con mayor participación popular –en asuntos determinados y limitados–, más “equilibrada y democrática” y con mayor transparencia administrativa no es un proyecto social o socialista de ciudad, sino que se inserta en el proyecto neoliberal de ciudades competitivas, favoreciendo la atracción de inversiones externas. La propia inclusión social de los marginados al mercado figura como estrategia del proyecto capitalista.

Conclusión

Me atrevo a ensayar algunas reflexiones concluyentes más no definitivas. No hay dudas en cuanto a la importancia del proceso de redemocratización brasileño en la construcción/consolidación de un Estado de Derechos en el país. Es evidente el avance en la dirección de conquista de derechos y garantías constitucionales, materializados en la Constitución más social y ciudadana de Brasil, es decir, la Constitución de 1988.

Hubo sí un importante cambio político y social fortalecido en el pos-85. Movimientos sociales prodemocracia y proreforma urbana fueron fundamentales en el proceso de construcción del nuevo proyecto democrático brasileño. Resultado de estos movimientos, la participación ciudadana en las decisiones políticas emerge como una de las principales banderas de este nuevo escenario nacional que sostiene el fortalecimiento de la democracia

participativa. La apertura al surgimiento de nuevos actores políticos, con énfasis en la consolidación de la izquierda; la descentralización del poder y la municipalización; la lucha y la conquista de derechos urbanos, fueron otros logros de este proceso.

La izquierda, especialmente plasmada en el PT, figura no solo como resultado, sino también como actor fundamental en el proceso de la nueva democracia, desde sus experiencias políticas a partir de los años ochenta. No es por nada que el proyecto democrático muchas veces se asocia al Partido de los Trabajadores. El PT “nace” con el Brasil democrático.

Hablar de redemocratización en Brasil es también hablar de descentralización del poder político. Ambos proyectos caminaron juntos y, en el nuevo ideal democrático, el municipio surgía como ente fundamental a fin de permitir una mayor justicia social.

La “nueva democracia” representa un cambio en el paradigma del escenario político brasileño. Fortalecidos, los municipios se convierten en ente político protagonista. La izquierda avanza y conquista los mandatos de las principales capitales del país. El PT deja de ser un partido secundario para consolidarse como una de las fuerzas políticas más importantes de Brasil.

El PT representa la nueva esperanza en la concreción del proyecto político y de ciudad pensado por los movimientos sociales. Bajo el mandato del PT, la participación ciudadana gana espacio en las decisiones políticas en las principales ciudades, especialmente centrada en la experiencia del Presupuesto Participativo. El PP gana vida con los Gobiernos petistas y hoy figura entre las principales banderas del partido. El mecanismo, aun con todas sus limitaciones, ha traído importantes innovaciones al proceso de participación ciudadana y fue significativo en la construcción de una consciencia y cultura política en el país.

Hay otros ingredientes fundamentales en el tan aclamado “modo petista de gobernar”, como la inversión de prioridades, el enfoque en políticas sociales, el mejor gerenciamiento de los gastos públicos y el establecimiento de un diálogo entre poder público y sociedad civil.

Hoy, cumpliendo casi 30 años de la instauración del nuevo proyecto democrático, percibimos algunas debilidades referentes tanto al proceso de descentralización federativa, como a la gestión del PT.

Al contrario de lo que se imaginó en la construcción del proyecto

político, la municipalización no significa per se más equidad y justicia social. En este caso, hago eco a la pregunta de Carlos Vainer, y sigo dejándola sin respuesta: “¿Qué puede el Gobierno local?” (Vainer, 2001). Y adicióno: ¿qué pueden las gestiones izquierdistas en el comando de ciudades capitalistas?

Está claro que el PT hoy en día se encuentra distante de los discursos que lo conformaron, no cuestiona o presenta resistencia al sistema capitalista neoliberal ni en ámbito nacional, mucho menos en la esfera municipal. En lugar del conflicto y el enfrentamiento del problema, prefirió adoptar la negociación entre los distintos intereses y fuerzas sociales, a fin de garantizar un escenario “armónico” de convivencia social. Esta “armonía” no funcionó y actualmente irrumpe en las calles la demanda por una reforma política, quizás muy parecida al proyecto político que se idealizó allá atrás, en los años ochenta. El rechazo por vinculaciones partidarias, incluso al PT, en las recientes movilizaciones de junio representa el agotamiento del “neoliberalismo social” del PT y la falta de credibilidad en el partido y en la propia izquierda, como vías de conquista de las transformaciones sociales esperadas. Es la crisis de la izquierda brasileña. Es la crisis del PT. No queda otra alternativa que repensar la estrategia del partido. Es necesario abandonar el consenso y elegir entre uno u otro proyectos políticos y de ciudad.

Bibliografía

Dagnino, Evelina (2004), *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*, Faces, Universidad Central de Venezuela: Caracas.

De Almeida, Maria Hermínia Tavares, y Carneiro, Leandro Piquet (2003), “Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil”, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci_arttext. Visitado en Septiembre 19.

Fedozzi, Luciano (2007), “Participación, esfera pública y cogestión. Una interpretación del presupuesto participativo basada en el caso de Porto Alegre”, ponencia presentada en el V Congreso de la Red de Investigadores Locales Mexicanos, Iglom, octubre.

Folha de São Paulo, enero de 2008, disponible en: <http://www.folha.uol.com.br/>. Visitado en Mayo, 12.

Kowarick, Lúcio, y Singer, André (1993), “A experiência do Partido dos Trabalhadores na prefeitura de São Paulo”, revista *Novos Estudos* N° 35, São Paulo.

Lahorgue, Mario Leal (2007), "A esquerda no poder local: Porto Alegre e o Partido dos Trabalhadores", revista *Scripta Nova* N° 245, Barcelona.

Partido de los Trabajadores, disponible en: <http://www.pt.org.br>, visitado en Mayo, 23.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano III - 2000, Porto Alegre, *PMPA*, 2001.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre, relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano V - 2002, Porto Alegre, *PMPA*, 2003.

Red Argentina de Presupuesto Participativo, disponible en <http://www.rapp.gov.ar/>

Santos, Angela Moulin S. Penalva, "Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios", en revista de *Direito da Cidade*, UERJ, Río de Janeiro, disponible en: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/3854>.

Vainer, Carlos (2001), "As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?", Anpur, Río de Janeiro.