

Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre

Local power and global crisis: changes in Porto Alegre city trajectory

Eber Pires Marzulo

Profesor del Programa de Posgrado en Planeamiento Urbano y Regional y de la Facultad de Arquitectura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)/eber.marzulo@ufrgs.br

Vanessa Marx

Posdoctora en Ciencias Políticas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
vanessa.marx@ufrgs.br

Resumen: La crisis del Estado-nación y la privatización de empresas estatales en el reciente período de globalización neoliberal constituyeron los fundamentos del Estado mínimo. Las ciudades globales y las empresas transnacionales fueron agentes de esta globalización neoliberal, lo que dio lugar a una prominencia del poder local en detrimento del Estado-nación. Sin embargo, la crisis financiera de 2008 ha reposicionado a los agentes y el Estado-nación ha asumido un papel destacado en el proceso de globalización. A partir del caso de la ciudad de Porto Alegre (Brasil), se presenta un análisis comparativo de las fuentes de financiación de las principales obras urbanas durante los períodos 1990-2008 y 2008-2013, así como la evolución de la trayectoria internacional de esta ciudad a través de su participación en la asociación internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Palabras clave: globalización, ciudades, Estado-nación, poder local

Abstract: *The nation-state crisis and the privatisation of state enterprises in the recent period of neo-liberal globalisation constituted the foundations for the minimum State. Global cities and transnational enterprises were the agents of this neo-liberal globalisation, which gave rise to the prominence of local power at the expense of the nation-state. However, the 2008 financial crisis restored these political agents, and the nation-state re-emerged as an important agent in the globalisation arena. Taking the city of Porto Alegre (Brazil) as a case study, this article aims to present a comparative analysis of the sources of funding for the main urban works during the periods 1990-2008 and 2008-2013, as well as the city's increased international presence thanks to its participation in United Cities and Local Government (UCLG).*

Key words: globalisation, cities, nation-state, local power

Los autores agradecen a las becarias de iniciación científica de la UFRGS, Agatha Muller y Sloane Pretto, que trabajaron en la investigación sobre los datos de la ciudad de Porto Alegre.

El debate sobre el carácter de la nacionalidad, ya sea como fundamento del Estado moderno o como su consecuencia, se vuelve absolutamente fundamental en virtud de las transformaciones contemporáneas del estatuto de Estado-nación, en lo que se refiere a los movimientos de estabilización a lo largo del tercer cuarto del siglo xx, a las transformaciones en relación con el paradigma anterior, constatadas en el último cuarto del mismo siglo, y a las recientes alteraciones en la primera década del siglo xxi (2005-2008). Este artículo –tomando como base una investigación de las transformaciones de los financiamientos para obras públicas– analiza el pasaje del período del Estado mínimo y del poder local hacia la condición contemporánea poscrisis 2005-2008, teniendo como foco principal los cambios en las relaciones entre Estado-nación y poder local (Marzulo y Marx, 2011). El análisis de esta relación entre Estado-nación y poder local se realiza a partir de un estudio de caso de la ciudad de Porto Alegre, una ciudad que asumió relevancia mundial como referencia sociopolítica de poder local. Así, el artículo se estructura en cuatro secciones: en la primera, se presenta la constitución del Estado moderno, el desarrollo de este modelo hasta su crisis en la segunda mitad del siglo xx, y la emergencia e inserción del poder local de las ciudades en el proceso de globalización; en la segunda sección, se analiza, como estudio de caso, la participación de la ciudad de Porto Alegre en la asociación internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU); en la tercera, se examinan las fuentes de recursos para inversiones públicas de Porto Alegre, como un indicador de las alteraciones del poder local entre los años 1997 y 2013; y por último, en la sección final, se presentan algunas conclusiones generales acerca de los cambios en la función del Estado-nación como agente a partir de la crisis global de 2008.

Estado-nación, poder local y globalización

La constitución del Estado-nación está fundada en la definición de identidades internas en su territorio, muchas veces rompiendo con sus fronteras territoriales, así como en la inserción de los estados en estructuras políticas que se hallan por encima de los estados-nación. En términos de clasificación de esas dos perspectivas en grandes conjuntos teóricos, la ancestralidad atribuida a la identidad nacional puede ser pensada con fuertes rasgos de la tradición del romanticismo, en especial en su sesgo germánico, mientras que la concepción que parte de la consolidación del Estado-nación como constituidor de las nacionalidades emerge como heredera de la tradición universalista, presentándose como absolutamente moderna y autónoma en relación con hipotéticos rasgos identitarios anteriores. A

primera vista, la nación como matriz identitaria moderna parece estructuralmente dependiente de la consolidación del Estado-nación. Sin embargo, la cuestión de la identidad nacional encuentra bifurcaciones en un movimiento hacia atrás que hace más compleja su comprensión, y por ello existen construcciones teóricas que proponen que la nacionalidad es constitutiva de los estados modernos, y no lo contrario (Balakrishnan, 2000; Habermas, 1997). Desde esta perspectiva, el Estado-nación moderno no sería una organización política fundada territorial y demográficamente, cuyos miembros asumirían su identidad social a partir del mismo, sino el fruto de nacionalidades preexistentes, cuyos elementos identitarios, básicamente la lengua como expresión más acabada de una identidad cultural, habrían servido como base para la construcción político-administrativa del propio Estado-nación. La dimensión cultural, sin embargo, no aparece como única definidora de la nacionalidad en esa perspectiva analítica, sino también aquella que comprende la nacionalidad como resultado de la pertenencia al propio Estado-nación. En ella, la formación de la identidad nacional se muestra dependiente de la universalización de la escuela y de su función de crear modelos culturales capaces de tejer una identidad social en el marco de cada Estado-nación, teniendo –una vez más– la comunión lingüística como referencia. Desde esta óptica, el desarrollo del sentimiento de pertenencia a la nación es resultado de la necesidad del Estado moderno de legitimarse frente a las poblaciones y, así, construir una amalgama identitaria capaz de justificar la existencia del propio Estado y que este se defienda frente a otros.

A ello cabría añadir el desarrollo del capitalismo que se produce de forma paralela. Como sistema económico, este genera relaciones sociales cuya dimensión económica exige la regulación –teniendo como referencia el mercado, una estructura social constituida por clases y una organización político-administrativa centralizada y con control sobre un territorio y su población– y, para ello, necesita solidificar ese sentimiento de pertenencia, más allá de las instancias económicas, sociales y políticas. Dicho en otros términos, las formaciones sociohistóricas entendidas como unidades espacio-temporales necesitan ser establecidas como un conjunto con unidad de sentido, y así resulta que la instancia cultural acaba por constituir un dominio absolutamente indispensable para el funcionamiento de esa organización social. Esa dinámica de formación identitaria, en términos culturales (más estrictamente, de dominio de la lengua escrita como aspecto fundamental en la formación de las modernas identidades nacionales), se ha constituido a través de un proceso histórico paralelo a la propia formación de la sociedad moderna. Y es por ello que, en cierta forma, la sociedad moderna, al tiempo que tuvo su pleno desarrollo vinculado a la constitución del Estado moderno y de las clases sociales, debe también su instauración a la proliferación y difusión de la lectura (Elias, 1993).

¿En qué medida los modelos ideales de Estado y nación basados en la experiencia europea son pertinentes en los contextos poscoloniales de América Latina, África y Asia? Las discrepancias entre la soberanía territorial, la afiliación lingüística o cultural con una identidad nacional, y en qué medida las instituciones del Estado son aceptadas por parte de la población como las mejores proveedoras del bienestar social y económico y de la representación política, son la matriz para cuestionar la integridad del Estado-nación. Las mutaciones, a partir de la segunda mitad de los años setenta del siglo xx, caracterizadas como crisis y dilución de la matriz nacionalidad (Marzulo, 2005), fundada en el Estado-nación, permiten la comprensión de la emergencia de nuevos actores en la arena de la globalización, en especial de aquellos marcados por la idea de pertenencia a formas particulares de ocupación del territorio. El poder local que se formó junto a la globalización, sea como un movimiento complementario, sea como un movimiento de resistencia, en muchos casos derivó su legitimidad de discursos que forjaron rasgos identitarios anteriores a la nacionalidad moderna, incluso en antiguas colonias liberadas con principios universalistas. Muchas veces esos discursos destacan características de ocupación del suelo y prácticas culturales que reproducen, en casos latinoamericanos, procedimientos semejantes a los de regiones europeas que reivindican jurisdicción ante los Estados-nación y los organismos supranacionales¹. No es por tanto casual el que la ciudad de Porto Alegre, la capital más meridional de Brasil, situada en la unidad federativa llamada Río Grande do Sul, limítrofe con Argentina y Uruguay, sea un ejemplo de ese movimiento discursivo de formulación difusa de una identidad ancestral que fundamentaría su peculiar inserción global como polo de poder local y de experiencias antihegemónicas en los años noventa del siglo pasado.

Ahora bien, el escenario de la globalización y de la regionalización del mundo en las últimas décadas, de fines del siglo xx a inicios del xxi, ha vuelto analíticamente central el tema de los flujos financieros, económicos y de personas en el mundo, muchas veces descuidando el problema de las fronteras, consideradas como un obstáculo para un mundo veloz y cada vez más conectado. Este contexto –marcado por la revolución tecnológica y su impacto sobre los sistemas de información, así como por las consecuencias económicas, sociales y culturales– introdujo transformaciones que incentivaron el aislamiento de los individuos y deterioraron el sentimiento colectivo, generando un sistema competitivo fuertemente estimulado por la globalización. Fue así como las necesidades de aceleración de estos flujos colocaron bajo amenaza a la ciudad como forma

1. Así, por ejemplo, el caso de Cataluña es particularmente mencionado en los discursos de aproximación identitaria formulados en el sur de Brasil.

específica de relación entre territorio y sociedad, creando a la vez la necesidad de que la ciudad renovara su papel específico y se abriera al mundo, estableciendo la relación global-local. En el auge de la globalización neoliberal, cuando los agentes económico-financieros veían en las ciudades globales facilidades para el libre flujo de capitales, la fragmentación de la capacidad de gobierno se relacionó con la idea de que el Estado-nación debía compartir decisiones con otros actores subnacionales o supranacionales. De este modo, las nuevas interdependencias globales colocaron en jaque la capacidad centralizadora del Estado-nación de controlar los procesos de transformación global. Fue en este complejo panorama que las ciudades buscaron un espacio para formar parte del juego. En la literatura a este respecto los autores vienen conceptualizando gobernanza como una forma en la que las sociedades adoptan o ponen en práctica las decisiones colectivas relativas a la regulación de los problemas sociales (Morata, 2004), o la manera de gobernar un proceso de coordinación de múltiples jugadores (Kohler-Koch, 2004) o aún, como fenómeno en el que la jerarquía ha sido sustituida por redes horizontales y verticales de organizaciones de todo tipo (Keating, 2004).

La crisis del Estado-nación puso de manifiesto que, a pesar de los límites legales, en la práctica los actores locales tienen un impacto importante en las relaciones internacionales y son capaces de ejercer una influencia considerable sobre el conjunto del sistema. Con la globalización, además, los gobiernos locales adquirieron una cierta ventaja frente a los gobiernos nacionales. Su mayor proximidad con respecto a la población y el hecho de operar en una escala más reducida les dieron mayor flexibilidad y adaptabilidad en un mundo cada vez más dinámico y cambiante. Dentro de este contexto, las ciudades se abrieron, se relacionaron y actuaron en red buscando la cooperación y la solidaridad para enfrentar los desafíos de la época. La formación de redes de ciudades nació fundamentalmente de la necesidad de actuar en una sociedad de flujos intensos. En general, las ciudades se agruparon en redes como respuesta a las siguientes demandas: 1) hacer *lobby* conjunto para generar espacios territoriales más modernos y globalizados; 2) insertarse en el sistema internacional para tener acceso a la información y a las nuevas tecnologías; 3) construir liderazgo para generar un espacio de relación entre ellas y otros actores, tales como gobiernos nacionales, organismos internacionales o la sociedad civil organizada. Para su inserción, las ciudades establecieron líneas estratégicas orientadas a atraer inversiones externas y a diseñar una política más ofensiva para competir con otras ciudades u otros actores que también inciden en la escena internacional. Uno de los instrumentos más utilizados para el desarrollo económico local fue el *marketing* urbano, que consiste fundamentalmente en crear marcas urbanas, divulgarlas en el mercado global y aguardar a que la imagen y competitividad del producto se convierta en un motor para el desarrollo (Bailey, 1989; Smyth, 1994; Gold y Ward, 1994).

Desde una perspectiva funcionalista, la importancia del territorio deriva de su característica de contener determinados recursos, sean estos naturales o humanos. Desde esta óptica, el nivel de desarrollo de un territorio depende de la presencia física de determinados recursos naturales o de la concentración física de la población que se da dentro de sus fronteras territoriales. Los territorios, pues, no son actores económicos, sino espacios donde opera la economía, espectadores a la espera de que se inviertan recursos en su seno, pero sin capacidad para decidir sobre la utilidad o la orientación de los mismos. A partir de la crisis del *fordismo* y de las políticas *keynesianas* el papel económico de los territorios tuvo que redefinirse. La diferencia con el modelo funcionalista consiste sobre todo en la relevancia asignada a la proximidad, la descentralización y la recuperación de los territorios como espacios de diversidad. El territorio adquiere una nueva dimensión como un elemento para el desarrollo económico y también como un camino para materializar la proximidad entre el Estado y otros actores. A partir del establecimiento de la ventaja locacional de la proximidad, no solo restringida a la dimensión geográfica sino también como elemento central para la existencia de niveles relevantes de capital social (Putnam, 2002), en este nuevo escenario los territorios son tomados como factores de desarrollo. Se comienza a afianzar la perspectiva territorial a la economía regional (Aydalot, 1985; Becantini, 1987). El nivel de desarrollo de un territorio ya no está dado por su localización en una articulación jerárquica del espacio, ni por sus recursos, sino por la capacidad de diversos actores locales para identificar y explotar sus posibilidades. En ese sentido, el territorio no es un contenedor de recursos, sino un recurso en sí mismo.

En espacios en los que la competencia es más fuerte que la cooperación, se establecen grandes diferencias entre ciudades. Algunas de ellas se ven favorecidas en este proceso, pues tienen mayor capacidad de reacción, mientras que otras quedan excluidas y no consiguen reaccionar a estos cambios de forma rápida. Se forma así un grupo de ciudades excluidas del sistema global, y esta exclusión las empuja a incorporarse a una nueva red de relaciones con vistas a enfrentar su compleja situación de marginalidad global. En red, las ciudades fueron capaces de superar las barreras que la crisis del Estado-nación colocó a las inversiones públicas, en especial a las destinadas a las obras públicas urbanas. Esta situación fue particularmente grave en el caso de los países de la periferia del capitalismo, en la medida en que la necesidad de inversión pública es históricamente mayor y más urgente. En Brasil, la ciudad de Porto Alegre ha construido los cimientos de una política de inserción internacional por medio de acciones de cooperación con otras ciudades y mediante el reconocimiento de movimientos sociales globales. Con un papel innovador en la gestión pública urbana local, con la implantación del Presupuesto Participativo (PP), el liderazgo en la formación

de la asociación internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la capacidad que mostró en la organización del Foro Social Mundial (FSM), Porto Alegre se ha transformado en una referencia mundial de poder local e inserción global. Concentrando poder local y reconocimiento internacional, la ciudad tuvo la capacidad –durante el período de formación y desarrollo de un Estado mínimo de corte neoliberal (1994-2002)– de invertir en la mejora de las condiciones urbanas a través de la relación directa con agencias internacionales de inversión, en especial el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En la próxima sección se analizan algunos datos sobre la inserción de Porto Alegre en la CGLU, así como las alteraciones en su participación en dicha asociación hasta 2013. A continuación se presenta información sobre las principales fuentes de financiación de las grandes obras públicas de la ciudad entre 1997 y 2013, a fin de investigar si, en este caso concreto, la crisis de 2008 provocó cambios en las relaciones entre el poder local y el Estado-nación.

La inserción internacional de Porto Alegre

Entre 1989 y 2004, la ciudad de Porto Alegre fue administrada por un gobierno de alianzas de izquierda con el Partido de los Trabajadores (PT). En esta época, la ciudad buscaba posicionarse políticamente en el escenario internacional para proyectar el principal plan político del gobierno: el Presupuesto Participativo (PP). El haber tomado la radicalización de la democracia como eje de su política internacional hizo que, en 1996, en la Conferencia de Hábitat II de la ONU, celebrada en Estambul, el PP fuera reconocido como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión del planeta.

El proceso de internacionalización de la ciudad de Porto Alegre comienza en los años noventa con la creación de un área internacional como parte de la Secretaría Extraordinaria de Captación de Recursos (SECAR), que fue pionera en Brasil. El objetivo fundacional de esta secretaría había consistido en la implantación de una institución que financiara los llamados microemprendedores. Paralelamente, la secretaría avanzó en la financiación de proyectos estructurales para la ciudad, tales como la construcción de una gran avenida llamada 3ª Perimetral, financiada por el BID, y la ampliación del Hospital Municipal Pronto Socorro, que contó con la ayuda del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA). El surgimiento del área internacional, por su parte, tuvo como primer objetivo intensificar la relación con los agentes financiadores internacionales. A lo largo de los primeros años, la administración del área

internacional sufrió varios cambios de estructura. Así, si en un primer momento el área formó parte de una secretaría de captación de recursos (1996), posteriormente pasó a integrar el Gabinete del Alcalde como una asesoría (2001), para a continuación, a partir del año 2000, colocarse en el centro político del gobierno. Con el cambio de gobierno municipal en 2005, sin embargo, el área internacional volvió a vincularse a una secretaría, esta vez, a la Secretaría Municipal de Gobernanza Local (SMGL), donde se transformó en una Gerencia de Relaciones Internacionales.

El primer reconocimiento de Porto Alegre como ciudad internacional ocurrió en el año 2001, cuando la ciudad fue elegida sede del Foro Social Mundial (FSM), un encuentro que tenía como objetivo reunir a los movimientos sociales que buscaban una mundialización alternativa a la globalización neoliberal. Un reconocimiento mayor, sin embargo, tuvo lugar al año siguiente, cuando la ciudad fue seleccionada por la Comisión Europea para coordinar la Red 9 del programa URB-AL de la UE² sobre «Financiación Local y Presupuesto Participativo». Podemos afirmar que en este recorrido Porto Alegre ha construido su modelo desde el progreso interior hacia la utopía exterior (Marx, 2010); progreso interior porque ha proyectado su internacionalización a partir de un proyecto de gobierno, el Presupuesto Participativo; y utopía exterior porque ha sabido mostrar al mundo políticas alternativas a la globalización neoliberal.

En el terreno de las asociaciones internacionales, Porto Alegre ha tenido un papel importante en la formación de la organización mundial de ciudades denominada Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Su contribución más importante fue la de tomar parte en la creación de la Comisión de inclusión social y democracia participativa, fundada por la red del Foro de Autoridades Locales (FAL) por la inclusión social y democracia participativa, coordinada por Porto Alegre y formada por ciudades vinculadas al FSM. Asimismo, en el año 2005, la ciudad ingresó en la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis) y, a partir de 2008, pasó a tener un vínculo muy fuerte con dicha asociación. Metrópolis se creó en 1985 y, desde entonces, opera como un foro internacional para explorar temas comunes a todas las grandes ciudades y regiones metropolitanas del mundo. A pesar de contar con cierta autonomía, esta asociación forma parte de la CGLU con la denominación de Sección Metropolitana. Una de las contribuciones más importantes de Porto Alegre a Metrópolis fue la organización en 2011 del 10º Congreso Mundial de Metrópolis, denominado «Ciudades en transición».

2. Véase http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm

La mejor forma de comprender los objetivos de una ciudad en el terreno de las relaciones internacionales es evaluar cómo se ubican estas políticas en su estructura administrativa y cuáles son sus prioridades en la materia, esto es, si prioriza aspectos políticos y/o económicos. En el caso de Porto Alegre, el cambio de énfasis es notable: si en los años noventa el foco de la ciudad fue priorizar la inserción regional y la internacionalización del Presupuesto Participativo, a partir de la década siguiente, y principalmente a partir de 2004, con la creación de la CGLU, fue priorizar su participación en redes y organizaciones internacionales de ciudades, así como la promoción de la ciudad en la organización de grandes eventos. En este sentido, por tanto, una buena forma de medir la internacionalización de la ciudad es evaluar su trayectoria y participación como miembro de la CGLU.

En el ámbito mundial, los miembros de la CGLU se reúnen en una asamblea general que elige al consejo mundial, mediante elecciones celebradas previamente en las secciones regionales y en la metropolitana. Las comisiones y los grupos de trabajo de la asociación fueron ideados en el marco del programa de orientación y actividades de los años 2005-2007, aprobado en el buró ejecutivo de la CGLU, en octubre de 2004, de São Paulo. En el segundo congreso mundial de la organización, celebrado en Jeju (Corea del Sur) en 2007, se renovaron doce de los grupos y comisiones de trabajo existentes y se crearon comisiones y grupos nuevos. Las comisiones y los grupos de trabajo se rigen por los principios definidos en el documento «Principios de funcionamiento de las comisiones y de los grupos de trabajo de la CGLU». En el último congreso celebrado en Rabat en octubre de 2013 se rehicieron las comisiones y los grupos. Las comisiones participan en la elaboración e implementación de las políticas de la CGLU en el ámbito definido previamente por el buró ejecutivo, ante el cual deben presentar los resultados de su trabajo. Por su parte, los grupos de trabajo contribuyen al desarrollo de propuestas e iniciativas de cooperación entre los gobiernos locales y sus asociaciones para enriquecer el debate.

La tabla 1 muestra la evolución de la participación de Porto Alegre en la CGLU desde 2004, año de fundación, hasta 2013³. En este período vemos que Porto Alegre ha venido participando activamente en los órganos de dirección de la organización, específicamente en el consejo mundial, a partir del año 2010. Como resulta visible, Porto Alegre ha preferido participar en comisiones y ha relegado los grupos de trabajo.

3. Véase <http://www.uclg.org/es/organizacion/estructura/comisiones-grupos-de-trabajo>
[Fecha de consulta: 23.04.2013]

Tabla 1. Participación de Porto Alegre en las comisiones, grupos de trabajo, consejo mundial y buró ejecutivo de la CGLU

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
COMISIONES										
1. Descentralización y autonomía local										
2. Finanzas locales y desarrollo										
3. Cultura										
4. Cooperación al desarrollo y diplomacia de las ciudades										
5. Inclusión social, democracia participativa y derechos humanos										
6. Igualdad de género										
7. Comisión interregional mediterránea										
8. Salud urbana										
9. Ciudades periféricas										
10. Movilidad urbana										
11. Ciudades digitales y del conocimiento										
12. Planificación urbana										
GRUPOS DE TRABAJO										
1. Fortalecimiento institucional (Plataforma CIB-ACB)										
2. Migración y co-desarrollo										
3. Dimensión local de la Alianza de Civilizaciones										
4. Turismo solidario y desarrollo sostenible										
5. Desarrollo económico										
6. Gobiernos locales y cooperación en Oriente Medio										
CGLU - Consejo mundial										
CGLU - Buró ejecutivo										

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de <http://www.uclg.org>

De las comisiones que cuentan con la participación de Porto Alegre podemos destacar siete: descentralización y autonomía local; finanzas locales y desarrollo; cultura; cooperación al desarrollo y diplomacia de las ciudades; inclusión social, democracia participativa y derechos humanos; ciudades digitales y del

conocimiento; así como planificación urbana. Según se ha indicado más arriba, Porto Alegre no sólo forma parte del consejo mundial y de las comisiones, sino que también participa activamente en Metrópolis. Además de haber organizado el Congreso Mundial de Metrópolis en 2011, la ciudad ha sido elegida como representante del consejo de administración de la región de América Latina y el Caribe en el año 2013.

A partir de los datos presentados, la posición de Porto Alegre como actor político es clara y visible. A través de las redes que ha ido construyendo y del trabajo llevado a cabo con los movimientos sociales, la ciudad ha conseguido ubicarse en el mapa y se ha transformado en una referencia ineludible para los sectores y actores que se pronuncian en contra de la globalización neoliberal.

Inversiones públicas y fuentes de recursos en Porto Alegre

Al situarse como un importante referente de poder local durante los años noventa, Porto Alegre fue capaz de superar las dificultades de financiación de obras públicas características del período, la mayor parte de las cuales provenía de la dinámica liberal definida por el Gobierno federal y de la constitución de un Estado mínimo. Este logro fue posible mediante una situación de equilibrio financiero y a partir de la creación de estructuras político-administrativas responsables de la captación de recursos en el ámbito de las relaciones internacionales. En particular, la ciudad comenzó a interactuar directamente con organismos mundiales de financiación, traspasando las barreras existentes para alcanzar estos fondos en un período gobernado por la impronta del Consenso de Washington. Para probar la hipótesis de un cambio en el papel del Estado-nación y del poder local a partir de la crisis financiera de 2008, es preciso investigar el origen de los recursos invertidos en las principales obras públicas de la ciudad. A estos efectos es necesario distinguir dos períodos.

El primer período, comprendido entre 1997 y 2008, fue una etapa en que se fueron consolidando las políticas públicas instauradas por los sucesivos gobiernos del PT, y en especial la experiencia del Presupuesto Participativo. En esta época la administración municipal estuvo en condiciones de financiar las grandes obras públicas. Téngase en cuenta que para la investigación se han priorizado las inversiones mayores, específicamente en áreas como sanidad, salud, vivienda y sistema viario durante los 16 años de gobiernos del PT en la ciudad, de 1989 a 2004. Un conjunto de obras públicas dispersas

y de pequeña inversión, realizadas entre los años 1989 y 1997, no han sido consideradas. Los datos para este primer período fueron obtenidos de los documentos oficiales de la Alcaldía de Porto Alegre: *Diario Oficial de Porto Alegre*⁴ y Secretaría Municipal de Salud⁵. Estos son documentos que rinden cuentas de inversiones realizadas en obras finalizadas o en recursos destinados a obras aún en ejecución.

Para el segundo período, que va de 2008 a 2013, las fuentes disponibles son federales y municipales: la Secretaría Extraordinaria para la Copa del Mundo de 2014 (SECOPA)⁶, agente mediador a nivel local, además del Gobierno Federal⁷ y el Departamento Municipal de Aguas y Alcantarillado (DMAE)⁸. Aquí las inversiones se concentran en obras viarias, además de en el Programa Integrado Socioambiental (PISA) y en Salud⁹.

El análisis de la fuente de los recursos entre 1997 a 2013 presenta un predominio de la presencia de organismos internacionales de carácter regional, a saber, el BID y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), siempre con la contrapartida del Ayuntamiento de Porto Alegre, hasta 2008. A partir de 2008 surge la presencia del Estado-nación, a través de la Caja Económica Federal (CEF), también teniendo como contrapartida al Ayuntamiento (Prefeitura). Es importante notar que se da una situación de transición en los primeros años del período 2008-2013, en que la presencia de la CEF aparece asociada al BID para, en los años siguientes, asumir totalmente el papel de agencia principal, salvo el caso específico de la colaboración con el Banco Mundial. La tabla 2 muestra claramente ese recorrido, con la inserción del agente financiero vinculado al Estado-nación, que aparece sólo a partir del 2008.

-
4. Ediciones del *Diario Oficial de Porto Alegre*. 2255 de 6 de abril de 2004; 2438 de 30 de diciembre de 2004; 2520 de 2 de mayo de 2005; y 2899 de 8 de noviembre de 2006.
 5. Prefeitura Municipal de Porto Alegre-SMS (Secretaría Municipal de Salud). (en línea) [Fecha de consulta 03.2013] http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sms/default.php?p_secao=175
 6. SECOPA. «Obras de modernização do HPS começam na segunda-feira» (08.09.2011). (en línea) [Fecha de consulta 30.03.2013] http://www.secopapoa.com.br/default.php?reg=413&p_secao=9
 7. Gobierno Federal. «4° Balance de Acciones para la Copa (1° Ciclo)» (Diciembre 2012). (en línea) [Fecha de consulta 30.03.2013] http://www.copa2014.gov.br/sites/default/files/publicas/12272012_balanco_portoalegre.pdf
 8. DMAE - *Departamento Municipal de Aguas e Esgotos*. «Autarquia con autonomia financeira de la Prefeitura de Porto Alegre». (en línea) [Fecha de consulta 30.03.2013] http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=318
 9. Modernización del Hospital de Pronto Socorro.

El cambio no se refiere sólo a la participación de la agencia nacional estatal en las inversiones públicas, sino también al volumen de recursos. El gráfico 1 muestra ese movimiento de alteración de las fuentes de recursos en términos de volumen. Si entre 1997 y 2005 el volumen de recursos de fuentes nacionales está próximo a cero en valores absolutos, a partir de 2005 las fuentes nacionales sobrepasan en curva acentuada y constante las inversiones internacionales. Pese al nivel en que las curvas se encuentran en 2005 y a que se constata la reanudación de inversiones internacionales, estas no tienen un volumen ni cercano al de las fuentes nacionales. A partir de 2010, en cambio, las nuevas inversiones son todas de fuente nacional. Es importante subrayar que en el período de 2003-2005, la caída de las inversiones internacionales próximas a cero resulta en una aproximación a las inversiones de fuentes nacionales. A partir de 2005, en cambio, el ritmo de inversiones fue distanciándose hasta el predominio absoluto de inversiones de fuentes nacionales.

Aún en relación con el volumen de recursos para tratar la alteración entre la relación directa del Ayuntamiento de Porto Alegre y los organismos internacionales de financiación en los años 1990 hasta 2008, así como la emergencia como agente financiador de la agencia del Estado-nación a partir de 2008, entre 2009 y 2013 las inversiones de fuente nacional fueron seis veces mayor que las internacionales. Mientras que en el período anterior, entre 1997 y 2008, las fuentes internacionales participaban en la financiación de las obras públicas en la ciudad de Porto Alegre casi cuatro veces más que las fuentes nacionales. Téngase en cuenta que, como muestra la tabla 2, los recursos de fuentes nacionales eran de hecho la contrapartida del Ayuntamiento. El gráfico 2 muestra claramente la diferencia de las fuentes de recursos en los dos períodos en análisis.

Los datos aquí reunidos muestran claramente que a partir de 2008 en Porto Alegre hubo una alteración en los agentes de financiación de las obras públicas. El Estado, a través de la Caja Económica Federal, surge como el principal agente inversor en las mejoras urbanas. Ciertamente, no es este un caso aislado en el contexto brasileño. La importancia de tomar Porto Alegre como modelo se debe al hecho de que esta ciudad ha tenido prominencia en la captación de recursos internacionales en el período anterior, correspondiente a la hegemonía del pensamiento liberal y la globalización. Se trata de una potencia como poder local, tal y como hemos mencionado, construida de adentro hacia afuera, a partir de la implantación de mecanismos de democracia participativa y de liderazgo en el ámbito de las redes de ciudades. Actualmente, sin embargo, parece que la situación se ha alterado y es el Estado el que vuelve a operar como agencia central en el destino de recursos para inversiones públicas.

Tabla 2. Fuente de financiación y tipo de las obras realizadas en Porto Alegre (1997-2013)

Obra	Tipo
Estación de tratamiento de aguas residuales - Ipanema	saneamiento
Estación de bombeo de aguas residuales sin depurar - São João	saneamiento
Redes de alcantarillado y estación de bombeo de aguas residuales – Ipanema	saneamiento
Estación de tratamiento de aguas residuales - São João Navegantes	saneamiento
Tercera perimetral	movilidad
Reforma Hospital Pronto Socorro (HPS)	salud
Programa de cualificación de los lotes	pavimentación/ drenaje
Conducto Álvaro Chaves	saneamiento
Programa integrado entrada a la ciudad	viviendas/saneam./ sist. vial
Plan Integrado Socioambiental (PISA)	saneam./habit./ sist. vial
Modernización Hospital Pronto Socorro (HPS)	salud
Corredor Av. Tronco	movilidad
Corredor Tercera Perimetral	movilidad
Corredor Padre Cacique/Beira Rio	movilidad
Monitoreo de los 3 corredores	movilidad
BRT Protásio Alves y Terminal Manoel Elias	movilidad
BRT João Pessoa y Terminal Azenha	movilidad
Corredor voluntários da pátria y estación São Pedro	movilidad
Prolongamiento de Av. Severo Dullius	movilidad
Complejo de la Rodoviaria (Terminal de autobuses)	movilidad
BRT Bento Gonçalves y Terminal Antônio de Carvalho	movilidad

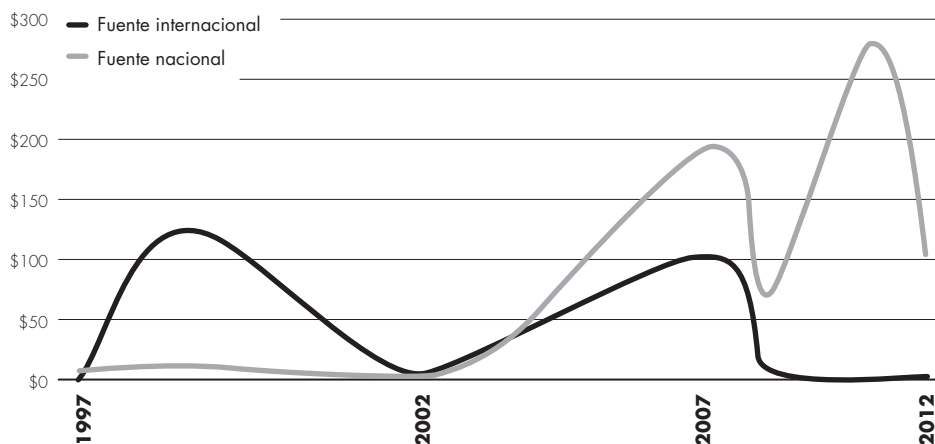
Fuente: Elaboración propia.

Nota: BID (Banco Interamericano de Desarrollo); BM (Banco Mundial); CEF (Caja Económica Federal (CEF); Fonplata (Fondo)

Origen recurso/año																	
97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	
Pref.																	
	Pref.																
	BID																
	BID																
	BID																
	Fonplata/Pref.																
						BID											
							BID/Pref.										
							Fonplata/Pref.										
												CEF/BID/Pref.					
																BM/Min. Salud/ Pref.	
																CEF/ Pref.	
																CEF/ Pref.	
																CEF Pref	
																CEF Pref	
																CEF/ Pref.	
																CEF/ Pref.	
																CEF/ Pref.	
																CEF/ Pref.	
																CEF/ Pref.	

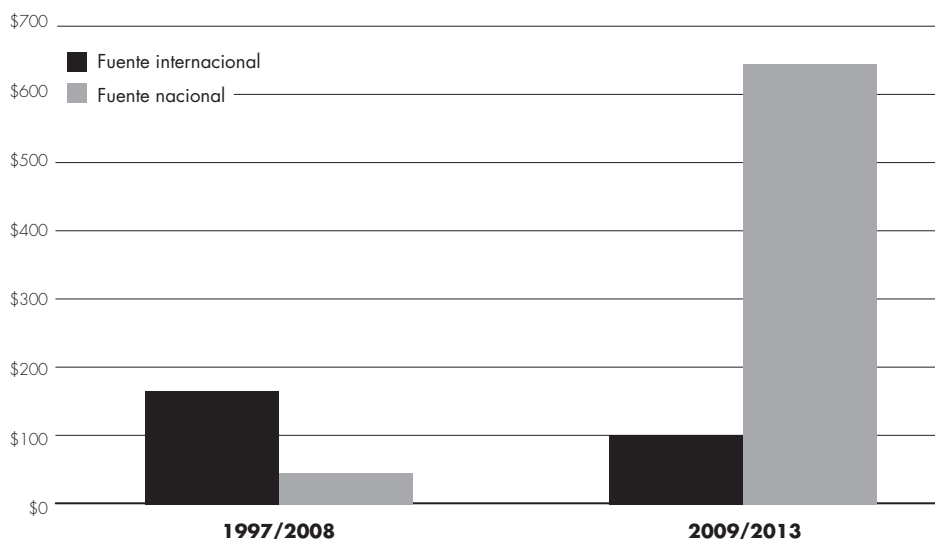
lo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata); Min. Salud (Ministerio de Salud); Pref. (Prefeitura).

Gráfico 1. Fuente de inversión (1997-2012) (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Comparación fuentes de inversión (1997-2008 y 2009-2013) (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia.

Conclusión: ¿De vuelta al Estado-nación?

A partir del período 2005-2008 comienza a configurarse un cambio en la geopolítica mundial que puede enfocarse desde dos perspectivas: la de los países desarrollados y la de los que se encuentran en desarrollo. En relación con los países centrales del capitalismo, la enérgica reanudación de los estados-nación se ha debido a la necesidad urgente de regular el mercado financiero globalizado; respecto a los países en desarrollo, principalmente en América Latina, la reanudación del Estado se ha producido por una reconfiguración política del continente, con la emergencia de ideas de refundación que colocan sobre el tapete temas como la plurinacionalidad y los derechos de grupos étnicos y de excluidos. Ha sido también en este continente, considerado como uno de los más desiguales del mundo, donde el hambre y el combate contra la pobreza han aparecido como un tema central en la agenda mundial de los organismos multilaterales y de gobiernos nacionales, a partir de la experiencia brasileña.

Si la crisis financiera iniciada en 2008 en los países centrales del capitalismo ha alterado el tablero de los *jugadores*, colocando en nuevas posiciones tanto a los estados centrales de la moderna sociedad democrática de mercado, como a sus áreas de influencia inmediatas, las llamadas potencias emergentes han tenido un proceso de inserción en la economía internacional, al estar resguardadas de la gran turbulencia de 2008. El rasgo común de las políticas económicas de las potencias del Sur es la relevancia que dan al mercado interno y, en el caso brasileño, a una pauta de exportación de productos primarios. No es por casualidad que los países que han visto más profundamente alterada su posición en el ranking de las relaciones internacionales –India, China, Sudáfrica y Brasil (países que forman parte del grupo de los BRICS) – son estados de gran extensión territorial y población, lo que garantiza la viabilidad de tales políticas. A ello se suma el hecho de que estos países han tenido una historia de políticas nacionalistas a lo largo del siglo xx, cuya disolución en las décadas de hegemonía de las políticas neoliberales fue incompleta; precisamente por la propia incompletitud de la inserción capitalista de estos estados (Mello, 1987).

En este contexto, el caso brasileño parece estar articulando con éxito las políticas que combaten la miseria y la pobreza, así como las que fomentan el desarrollo de un mercado interno para la producción capitalista de mercancías, cuyo crecimiento se da a través de la inserción de nuevos contingentes poblacionales retirados de la marginalidad y de la economía de subsistencia (Furtado, 2001). La escala de tales políticas es nacional y su agente el Estado-nación. Si en el período anterior, entre las últimas dos décadas del siglo xx y parte de la primera década del XXI, hubo un predominio de políticas igualitaristas sólo en el ámbito local –enfanzándose el desarrollo endógeno, el

desarrollo local o sistemas locales de producción y la participación directa de la población en las decisiones de ámbito local—, en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI la tendencia viene marcada por la expansión de mecanismos de democracia directa y participativa dentro del Gobierno central, políticas de disminución de las desigualdades con carácter nacional, así como políticas económicas con rasgos del desarrollismo, ahora tratado como socialdesarrollismo (Singer, 2009).

El blindaje a la crisis financiera de 2005-2008 a través de mecanismos de control de ingresos de capitales volátiles; el incremento del mercado interno por la incorporación de millones de brasileños al mercado consumidor a partir de la implantación de políticas asistenciales de renta mínima, en especial el programa Bolsa Família; el aumento sistemático de poder de compra del salario mínimo asociado al crecimiento de la inserción de trabajadores en el mercado formal; el fortalecimiento como agente financiador para emprendimientos privados del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); y la implantación de políticas económicas de incentivo a la producción de granos (*commodities*) y a la agricultura familiar en el campo; todos estos son hechos que explican la capacidad de inversión adquirida por el Gobierno federal, llevada a cabo a través de la Caja Económica Federal, en la financiación de obras públicas. Con todo, no resulta posible extender tales consideraciones al conjunto de América Latina, ni siquiera para América del Sur, pues los hechos citados anteriormente parecen ser particulares a la experiencia brasileña. En este sentido, es importante resaltar que las relaciones comerciales con los demás países del BRICS (Brasil, Federación Rusa, India, China y Sudáfrica) asumen dimensiones históricamente relevantes en términos de intercambio internacional en el período de la crisis financiera global (particularmente con China).

El retorno del Estado-nación, en el caso de Brasil, como agente central y polarizador de las relaciones internacionales pasa por las características nacionalistas de las políticas adoptadas en el período del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), las cuales se hallaban muy por encima de los poderes locales y regulaban fuertemente la acción del mercado, incluyendo el sistema financiero y, en particular, el sistema bancario nacional. Sin embargo, este contexto brasileño no incidió en alteraciones en la posición de Porto Alegre en el ámbito internacional, tal y como se desprende del análisis de su inserción en la asociación internacional Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Específicamente, el análisis muestra una trayectoria constante y creciente de la política internacional de la ciudad.

Es importante mencionar de este análisis que el cambio de partido en el gobierno local no parece que hubiera afectado la participación de Porto Alegre

en la CGLU. El Partido de los Trabajadores (PT), que gobernó la ciudad hasta 2004, incluso participó en el acto fundacional de la CGLU. El período analizado sobre la inserción internacional de Porto Alegre (2005-2013) corresponde al de un gobierno de coalición de partidos que gobierna la ciudad desde 2005 (y como mínimo hasta 2016). De este estudio también se constata que en los últimos años Porto Alegre ha incrementado su acción en la CGLU, al tomar parte, a partir de 2010, del consejo mundial de la organización y participar activamente y en la dirección en la sección metropolitana de la CGLU-Metrópolis. La actividad de Porto Alegre en redes y organizaciones de ciudades se da de forma más directa en la CGLU, hecho que depende de una voluntad política del gobierno local en la que no interfiere la política del Estado-nación.

Por otro lado, los datos de las fuentes de recursos para los proyectos urbanos que se han analizado indican una fuerte interferencia de las políticas del Estado-nación en relación con los entes subnacionales. A pesar de no formar parte del objetivo de este estudio, es sabido que en gran medida las financiaciones a través de la agencia Caja Económica Federal son definidas por el Gobierno federal y puestas a disposición por las administraciones municipales. Aunque informaciones aún incipientes, y por ello no presentadas en este trabajo, indiquen que la definición de los proyectos urbanos a ser financiados permanece estrictamente bajo control municipal –a través de los mecanismos de democracia participativa–, el conjunto de inversiones realizadas por la CEF en la ciudad de Porto Alegre desde 2008 es exactamente del mismo tipo que en el resto del país. A la luz de estos datos es innegable que, en el caso de Porto Alegre, está teniendo lugar una disminución de las relaciones inmediatas del poder local con organismos internacionales de financiación. Si la investigación muestra el aumento del papel del Estado-nación como agente financiador de las obras públicas, también sugiere una disminución del poder local como agente, en la medida en que ya no mantiene unas relaciones sistemáticas con las agencias internacionales de fomento.

Todo ello sugiere que, a partir de la crisis financiera internacional de 2008, los estados-nación evidencian una tendencia a reafirmar los elementos clásicos que caracterizan al Estado moderno, esto es, su función inductora en la economía y de agente central en la instalación de la infraestructura territorial. Sin embargo, como el poder local continúa manteniendo e intensificando su papel en las relaciones internacionales conquistadas en los años noventa, sería deseable que, por consiguiente, en esta nueva etapa los estados-nación desarrollasen una mayor capacidad de relación e interlocución con el poder local, para así lograr una mayor democratización de las instancias que determinan la política mundial e impulsan el potencial de los entes subnacionales.

Referencias bibliográficas

- Aydalot, Philippe. *Economie Régionale et Urbaine*. París: Economica, 1985.
- Balakrishnan, Gopal. «A imaginação nacional», en: Balakrishnan, Gopal (org.). *Um mapa da questão nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 209-225.
- Bayley, John. *Marketing Cities in the 1980s and Beyond*. Chicago: American Economic Council, 1989.
- Becattini, Giacomo. *Mercato e Forze Locali: il Distretto Industriale*. Bolonia: Il Mulino, 1987.
- Elias, Norbert. *O processo civilizador, volume 2*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- Furtado, Celso. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.
- Gold, John y Ward, Stephen. *Place Promotion: The Use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: Wiley, 1994
- Habermas, Juergen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade, volume II*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- Keating, Michael. «La Política Territorial y el Nuevo Regionalismo», en: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- Kohler-Koch, Beate. «Gobernanza interactiva: las regiones en la red de la política europea», en: Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- Marx, Vanessa. *Las ciudades internacionales: las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Saarbrücken: VDM Verlag, 2010.
- Marzulo, Eber. *Espaço dos pobres: identidade social e territorialidade na modernidade tardia*. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.
- Marzulo, Eber y Marx, Vanessa. «As cidades no cenário global: do neo liberalismo à crise de 2008», en: *Governança local e novos atores - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte: ABRI, 2011, p. 1-18.
- Mello, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- Morata, Francesc (ed.). *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- Putnam, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Italia moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

Singer, André. «Raízes sociais e ideológicas do lulismo». *Novos Estudos*, n.º 85 (2009), p. 83-102.

Smyth, Hedley. *Marketing the City: Flagship Developments in Urban Regeneration*. Londres: Spon, 1994.



Rinai
Simone
Patricio
Ralph
Roberto
Natalia
Andrés
Andrei
Andrew J.
Darío
Antonio
Duncan

Mussali
Lucatello
Asfura-Heim
Espach
Arnaud
Saltalamacchia
Serbin
Serbin Pont
Tabler
Ramírez
Martínez
Wood

Ziccardi

Michael
Marina
Carolina
Julia E.
Michael J.
Daniel
Leslie
Estanislao
Richard
Kal
Christopher
Daniel
Manjari

Levi
Malamud
Sampó
Sweig
Bustamante
Flemes
Wehner
Sánchez Rodríguez
Katz
Raustiala
Sprigman
Kent Carrasco
Chatterjee Miller



Suscripciones y ventas

www.fal.itam.mx

Contenido gratuito y noticias en

@ForeignAffairsL

Foreign Affairs Latinoamérica

ITAM

