

Educar para la ciudadanía y la participación: De lo local a lo global



Guías didácticas de educación
para el desarrollo



Educar para la ciudadanía y la participación: De lo local a lo global



EDUCAR PARA LA CIUDADANÍA Y LA PARTICIPACIÓN: De lo local a lo global

Coordinación: Nieves Zúñiga García-Falces

**Autores/as: Manuela Mesa, Nieves Zúñiga García-Falces,
Alicia Cabezudo, Richard Hatcher, Fidel Revilla González**

Edición: Mónica Lara del Vigo

Maquetación: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

c/ Duque de Sesto, 40

28009 Madrid

Teléfono: 91 5763299

Fax: 91 5774726

cip@fuhem.es

www.cip.fuhem.es

Madrid, 2003

ISBN: 84-95801-13-2

Depósito Legal: M-49126-2003

**© Fundación Hogar del Empleado. Todos los derechos
reservados**

Para solicitar autorización de reproducción escribir al CIP.



Educación para la ciudadanía global y la democracia cosmopolita, <i>Manuela Mesa</i>	5
– Ciudadanía global y democracia cosmopolita.	9
– Educación para la ciudadanía global	14
– Los municipios como actores educativos	17
– Porto Alegre y las ciudades educadoras.	19
Cooperación descentralizada y educación en la Comunidad de Madrid, <i>Nieves Zúñiga García-Falces</i>	25
– Cooperación descentralizada: una cooperación participativa	25
– Participación, sensibilización y educación para el desarrollo	27
– Los municipios: actores de cooperación descentralizada. De lo local a lo global	32
– “Responsabilidad pedagógica” del municipio	34
– La educación para el desarrollo en los municipios de la Comunidad de Madrid.	34
– Conclusiones	43
Estrategias educativas en la ciudad, <i>Alicia Cabezudo</i>	47
– Concepto de “ciudad educadora”.	47
– El proceso de democratización latinoamericano: una posibilidad para la ciudad educadora	49
– Los gobiernos locales: agentes promotores de democracia en la ciudad educadora	51
– ¿Cómo se puede llegar a desarrollar una democracia real del sistema?.	54
– ¿Se lograrán realmente los objetivos?	55
Democracia participativa y educación: la experiencia de Porto Alegre y de Rio Grande do Sul, Brasil, <i>Richard Hatcher</i>	57
– Brasil: el Gobierno federal y el PT.	61
– El Presupuesto Participativo en Porto Alegre	63
– El proceso de Presupuesto Participativo	65
– Los criterios presupuestarios.	67
– El presupuesto participativo en el ámbito del Estado de Rio Grande do Sul.	69
– Política participativa en educación	72
– El proceso de Constitución Escolar	74
– La democratización de la escuela	76

- La democratización de la gestión.	78
- Democracia radical y la política del PT en Porto Alegre y en Rio Grande do Sul	80
- Evaluación de la experiencia de democracia participativa.	84
- Los movimientos sociales y el Estado	93
- El movimiento popular, el Ayuntamiento y el PT	95
- Educación y formación de clase.	100
- ¿Qué podemos aprender de la democracia participativa del sur de Brasil?	103
La Ciudad de los Niños: un proyecto para cambiar la ciudad, Fidel Revilla González	113
- La Ciudad de los Niños.	116
- ¿Qué es la Ciudad de los Niños?	118
- Galapagar: un ejemplo de participación infantil	120
- Valoración provisional.	124

Educar para la ciudadanía global y la democracia cosmopolita

Manuela Mesa*

La intensificación de los procesos de globalización en todos los ámbitos, sea el cultural, económico, social o político, es probablemente el factor de cambio más importante en la sociedad internacional contemporánea. Esto tiene una influencia directa sobre la naturaleza y el significado de ciudadanía.

La globalización es un concepto de contornos muy amplios y difícil definición. Según David Held,¹ se refiere a un conjunto de procesos que crean un mundo caracterizado por relaciones y redes humanas cada vez más extensas, y también por su elevada intensidad relativa, su alta velocidad y la gran propensión a ejercer impacto en múltiples facetas de la vida social. El resultado es la aparición de una economía planetaria dominada por un mercado financiero transnacional que opera las 24 horas del día, por empresas transnacionales con un volumen de facturación que supera el producto bruto de muchos países de renta media, por nuevas formas del derecho internacional y por el desarrollo de estructuras regionales y planetarias de gobierno. Junto a todas estas variables también aparecen problemas globales como el calentamiento de la tierra, el blanqueo de dinero y el narcotráfico, el terrorismo internacional, el sida o la ingeniería genética, entre otros.

Para este autor, el orden global está constituido por un conjunto de redes y “constelaciones de poder” formadas por las comunidades, los Estados, las instituciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones transnacionales y las fuerzas sociales. Estas

* Manuela Mesa es directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP).

¹ David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002.

redes de poder superpuestas rebasan los límites territoriales y ponen en cuestión el orden mundial “westfaliano” clásico² basado en el Estado-nación y el principio de soberanía absoluta sobre el territorio y la población.³ La globalización está asociada con una estructura global dinámica en evolución, que faculta y restringe. Es decir, esas redes definen una estructura en evolución, que impone restricciones a los actores que las integran y a la vez les confiere poder. La naturaleza y el alcance de las restricciones y el poder de cada actor deriva de su naturaleza y sus recursos, pero también del carácter jerárquico y estratificado de la estructura global, puesto que la globalización es profundamente desigual: refleja las pautas existentes de desigualdad y jerarquía y, al mismo tiempo, genera nuevas pautas de inclusión y exclusión.

En esa dinámica, el poder político efectivo depende cada vez menos de los Gobiernos nacionales, y es preciso negociarlo entre las diversas fuerzas y organismos, públicos y privados, en los planos nacional, regional e internacional. La idea de “pueblo” soberano —es decir, autónomo— como una comunidad política o “comunidad de destino” ya no se puede situar dentro de los límites del Estado-nación. Parte de los esfuerzos y de los procesos más básicos que determinan la vida de la comunidad, está fuera del alcance de los Estados nacionales y de sus autoridades políticas, pese a que éstas puedan gozar de plena legitimidad política y, en especial, de legitimidad democrática.

Ulrich Beck se ha referido a esta realidad afirmando que el Estado-nación es, en muchos aspectos, “una categoría zombi”. Según Beck, “a la vista de las amenazas del terror global, pero también de las catástrofes climáticas, de las migraciones, de las sustancias nocivas para los alimentos, de la delincuencia internacionalmente organizada, etc., la única vía que lleva a la seguridad nacional es la de la coo-

² Ver el artículo de José Manuel Pureza, “Soberanía y fragmentación del poder estatal”, *Papeles de cuestiones internacionales* n° 76, invierno de 2001-2002.

³ Held, “La globalización”.



peración transnacional (...). Hay que aplicar un principio paradójico: el interés nacional de los Estados los fuerza a desnacionalizarse y transnacionalizarse. Es decir, a renunciar a la soberanía para resolver sus problemas nacionales en un mundo globalizado”.⁴

De igual manera, las organizaciones internacionales clásicas y los marcos de cooperación intergubernamental tradicionales —conferencias intergubernamentales, tratados internacionales, regímenes...— tienen carácter subsidiario respecto a los Estados miembros y permanecen subordinados a una concepción clásica de la soberanía estatal. Por esa razón, ya no pueden resolver eficazmente los problemas derivados de la interdependencia, cada vez más intensa, que propicia la globalización. Desde una perspectiva funcional, la mayor interdependencia entre Estados, provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles y ordenadas. La debilidad creciente de las instituciones políticas nacionales e internacionales para asegurar esos marcos reguladores y de gestión que precisan tanto los mercados como las sociedades, hace más visibles las carencias de gobernanación global que conlleva la ausencia de entidades supranacionales.

Como ha señalado David Held,⁵ el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por una “brecha” o “déficit” jurisdiccional y de incentivos: en un mundo globalizado y regionalizado, pero en el que la autoridad política está fragmentada en unidades estatales, surge el problema de las “externalidades” de las que nadie se ocupa y la ausencia de instituciones que aseguren la provisión y la regulación del uso de los bienes públicos internacionales. Aunque los mercados están cada vez más integrados, la autoridad política sigue fragmentada en los Estados y, al existir mar-

⁴ Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo*, Siglo XXI, Madrid, 2002.

⁵ Held, “La globalización”.

cadadas asimetrías en la distribución de costes y beneficios de la cooperación, es frecuente que ésta no se produzca. En ese marco pueden producirse acuerdos internacionales de cooperación, como por ejemplo el protocolo de Kioto sobre reducción de emisiones contaminantes, o la financiación del desarrollo para reducir la pobreza. Sin embargo, en un mundo de Estados soberanos la ausencia de reglas imperativas sobre los medios que exigiría su cumplimiento, unida a la falta de voluntad política, genera comportamientos escapistas o de “gorrón” (*free rider*).

Esta situación pone en peligro la protección efectiva de todo un conjunto de derechos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, circunstancia especialmente grave en un mundo profundamente desigual en el reparto de la riqueza y del poder.⁶ En la actualidad, según el Banco Mundial, casi la mitad de la población del planeta tiene que malvivir con unos ingresos *per cápita* inferiores a dos dólares diarios, y las diferencias entre ricos y pobres no dejan de aumentar. Sin cooperación efectiva la inestabilidad económica global o la pobreza y la desigualdad se agravan, y el deterioro ambiental sigue su curso. La acción pública internacional no sólo es necesaria para suplir las insuficiencias y “fallas” del mercado en ámbitos como la seguridad o el manejo del patrimonio común. También es imprescindible para desarrollar políticas eficaces tendentes a asegurar la cohesión social y la materialización de derechos de ciudadanía que ya no dependen en exclusiva de la acción pública nacional, como ocurría en el pasado.

Por otra parte, la democracia no puede consolidarse en un cuadro de miseria generalizada como el que afecta a algunos países de América Latina, África y Asia. La pobreza y la desigualdad impiden la plena realización de la ciudadanía, porque no se puede participar plenamente cuando no existen las condiciones mínimas de vida que permitan ejer-

⁶ David Held, *Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 278.



cer los derechos. Esta coyuntura permite que los Estados poderosos y las fuerzas transnacionales tomen decisiones que afectan no sólo a sus pueblos, sino también a otros, sin rendir cuentas ni asumir responsabilidades.

En este contexto se plantea la necesidad de crear nuevos marcos de gobernación global, fortaleciendo las instituciones y regímenes internacionales existentes o creando otros nuevos. Además, es esencial dar a estas instituciones y regímenes carácter y contenido democrático, permitiendo la participación de los ciudadanos en los asuntos internacionales. Esta es la propuesta de la “gobernación democrática cosmopolita”, que surge como un proyecto político y cultural que se adapta mejor a nuestra era planetaria, regional y local. Según Ulrich Beck,⁷ la perspectiva cosmopolita es un intento de superar los análisis basados en la visión del Estado-nación y de producir conceptos capaces de reflejar el nuevo mundo transnacional.

El cosmopolitismo significa estar comprometido en lo local y global al mismo tiempo en la medida en que los temas globales se han convertido en parte de las experiencias locales del día a día. El cosmopolitismo implica que cada vez más personas a lo ancho del planeta comparten un futuro colectivo, que en ocasiones puede estar en contradicción con la concepción clásica de ciudadanía, que surge y se ejerce exclusivamente en el marco o, como lo denomina Beck, en el “contenedor” del Estado-nación.

Ciudadanía global y democracia cosmopolita

La historia de la ciudadanía se aborda desde diferentes perspectivas. La ciudadanía hace referencia a ciertos estatus del individuo en relación a la comunidad de la que forma parte y con la cual se identifica, reconociéndose como miembro de ella. De ahí que se asuman como propios los elementos constitutivos de esa comunidad. Como afirma

⁷ Ulrich Beck, “Haz la ley, no la guerra”, *El País*, 16 de octubre de 2002.

Adela Cortina,⁸ el concepto pleno de ciudadanía integra un estatus legal (un conjunto de derechos), un estatus moral (un conjunto de responsabilidades) y también una identidad por la que una persona se sabe y siente perteneciente a una sociedad. La identidad colectiva de una comunidad social se basa en aquello que se comparte, en aquello que se tiene en común, en aquello en que se reconoce o identifica con el común.

El concepto de ciudadanía es histórico, cultural e ideológico. La condición de ciudadano ha ido evolucionando a lo largo de la historia y se relaciona con el grado de igualdad que se produce en la sociedad, la participación en el poder y el acceso a determinados bienes. Desde la Antigüedad Clásica, la ciudadanía se asentaba sobre un territorio y un conjunto de bienes públicos y privados, y se sustentaba en un sistema de convivencia que definía las formas de vida. Ser ciudadano otorgaba unos derechos y obligaciones y proporcionaba una identidad colectiva y un sentido de la convivencia.

Ciudadanía y nacionalidad son conceptos que han mantenido y mantienen una relación difícil. Con las revoluciones francesa y americana, la noción de ciudadanía se vinculó a la idea de República y a la Constitución, aunque esto no supuso igualdad de derechos efectiva, puesto que esclavos, mujeres y no propietarios se vieron privados de la mayor parte de los derechos políticos. En el siglo XIX surgieron un conjunto de ideologías nacionalistas que vincularon Estado, nación y “pueblo” al considerar que todos los ciudadanos de un Estado pertenecen a una misma nación, y que lo que une a esos ciudadanos es una etnicidad, una lengua, una cultura y un pasado común. Las nociones jurídicas de *ius sanguinis* e *ius solis*, que sustentan distintas normas legales sobre naturalización y ciudadanía, ilustran la pervivencia, hasta el presente, de ambas concepciones.

⁸ Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.



Con la intensificación de los procesos de globalización, este concepto de ciudadanía ligado al Estado-nación ha ido cambiando. Las fronteras entre los asuntos locales y globales son cada vez más difusas. Se ha producido una expansión de las actividades sociales, políticas y económicas que supera las fronteras estatales, regionales y continentales. De este modo, un acontecimiento puede ocasionar un profundo impacto en regiones distantes del planeta y, al mismo tiempo, acciones locales pueden tener enormes consecuencias globales.

Como se ha indicado, la idea de “comunidad política” ya no puede situarse dentro de los límites del Estado-nación.⁹ Se configura una nueva noción de ciudadanía que trasciende las fronteras de los Estados y goza de un alcance internacional. “La ciudadanía, para no ser excluyente, debe ser progresivamente desnacionalizada, desterritorializada y democratizada, y pasar a fundarse en criterios respetuosos con la dignidad humana, la igualdad de derechos y el respeto por las diferencias”.¹⁰

Surge así la noción de ciudadanía global, que se enmarca dentro de las propuestas de democracia cosmopolita. Las personas podrían disfrutar de múltiples ciudadanía –la pertenencia política a las diversas comunidades que les afectan de forma significativa. Serían ciudadanos de sus comunidades políticas inmediatas y de las redes regionales y globales que afectan a sus vidas. El ejercicio de una ciudadanía múltiple, como plantea Michael Edwards,¹² implicaría el ejercicio de unos derechos y responsabilidades como miembros de comunidades y grupos de presión locales, como ciudadanos de un país, como consumidores del mercado global y en el futuro como bases electorales de regímenes internacionales.

⁹ Vicente Martínez Guzmán, “Globalización, seguridad y cosmopolitismo”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales* nº 69, invierno de 1999-2000, pp. 17-27.

¹⁰ Hector C. Silveira Gorski, “La vida en común en las sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate”, *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, 2000.

¹¹ Held, *Democracia*, y Beck, “Haz la ley”.

¹² Michael Edwards, *Un futuro en positivo*, Intermón/Oxfam, Barcelona, 2002, p. 328.

El sentimiento de pertenencia a una comunidad global va ligado a unos derechos y deberes que adquieren una dimensión supraestatal. La consecución de una ciudadanía cosmopolita exige, en lo que se refiere a los derechos políticos, democratizar el “espacio global”; y en lo que se refiere a los derechos sociales, dotar a la justicia de una dimensión planetaria.

El estatus de ciudadanía se constituye como un elemento unificador e integrador de la sociedad. No es sólo un estatus que reconoce unos derechos políticos, sino también un proceso y una práctica por la que los ciudadanos comparten unos valores y normas de comportamiento que posibilitan la convivencia y les dota de una identidad colectiva, en este caso una identidad colectiva global.

Held concibe la estructura de la comunidad política cosmopolita como una red. Desde esta perspectiva deberían existir centros de decisión de diferentes niveles (local, nacional, transnacional, continental, mundial). Las instituciones globales establecerían un marco legal general dentro del cual los diversos órdenes de poder serían autónomos. Sin embargo, como plantea Edwards,¹³ puesto que la distancia de lo local a lo global es muy grande se requiere de estructuras intermedias para articular las relaciones entre ambos.¹⁴ Las asociaciones regionales de Estados pueden ser muy efectivas en cuestiones como la intervención militar y humanitaria, el control del medioambiente, el seguimiento de la aplicación de los derechos humanos y los sistemas económicos (como un fondo monetario asiático).

El cosmopolitismo de Held o Mary Kaldor es un proyecto animado por un ideal de democratización. Democratizar significa atribuir a las personas poder de decisión en todos los asuntos que afectan a sus vidas. También implica redis-

¹³ Michael Edwards, *op. cit.*, pp. 329-330

¹⁴ P. Streten, “An Introduction fo a Primer for Reform-Minded Presidents or Prime Ministres”, *World Development* 25(1), 1997, pp.1-3 citado por Michael Edwards, 2002, *op.cit.*



tribuir el poder de decidir acerca de las cuestiones colectivas. Y esta redistribución debe realizarse no sólo en el espacio global, sino también en el ámbito local y estatal.

Este modelo se caracteriza por un orden global integrado por múltiples redes de poder superpuestas como la cultura, las asociaciones cívicas y las relaciones regulatorias y legales, entre otras.¹⁵ Esta pluralidad de redes permite diversos sistemas de poder que constituyen las interconexiones de las diferentes poblaciones y naciones.

- Los grupos y asociaciones tienen la capacidad de autodeterminarse a partir del principio de autonomía y las constelaciones específicas de derechos y obligaciones. Estas constelaciones atraviesan cada red de poder y se subsumen bajo diferentes categorías (salud, social, cultural, cívica, económica, pacífica y política). Se trata del derecho democrático cosmopolita.
- La defensa de la autodeterminación, la creación de una estructura común de acción política y la preservación del bien democrático son las prioridades colectivas globales; el compromiso con la autonomía democrática crea una agenda de cambio a largo plazo y un programa de prioridades urgentes, centradas en la transformación de las condiciones que impiden la participación.
- Determinados principios de justicia social son inapelables: la producción, la distribución y la explotación de recursos debe promover y ser compatible con los procesos democráticos y una estructura común de acción política.
- Las personas pueden participar en las diversas comunidades que las afectan y, por consiguiente, acceder a una variedad de formas de intervención política. La ciudadanía debería garantizar la participación en todas las comunidades entrecruzadas, desde las locales hasta las globales.

Es importante, en este contexto, detenerse en la experiencia de la Unión Europea. Esta puede ser considerada un verdadero “microcosmos” de la globalización que, además

¹⁵ Un resumen del modelo se expone en David Held, *La democracia y el orden global*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1997.

de haber integrado los mercados, está transformando el concepto de Estado, de soberanía, de comunidad política y de ciudadanía. Es en la Unión Europea donde más se ha avanzado en el proceso de liberalización económica. En ninguna otra área del mundo, ni siquiera a través del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), se ha llegado a tanto en materia de liberalización e integración de los mercados. Pero, también es en la Unión Europea donde antes se ha tomado conciencia de la necesidad de un marco común de gestión y regulación del mercado y la sociedad y, por tanto, de gobernación mancomunada, y donde más se ha avanzado en su configuración. Disponemos, incluso, como correlato de ese marco de soberanía mancomunada entre Gobiernos, de una “ciudadanía europea”, complementaria de la ciudadanía nacional que corresponde a los nacionales de cada uno de los Estados miembros. En ese sentido, la Unión Europea representa un modelo, a escala regional, de la “gobernanación democrática cosmopolita”, que además de abogar por la liberalización de los mercados en aras de la eficiencia económica, establece mecanismos de cohesión social y un marco de gobernación democrática.

Los conceptos de “democracia cosmopolita” y “ciudadanía global” tienen una importante dimensión normativa. Se trata de ideales, o de un imperativo ético, moral y político, para la reconstrucción de la teoría y la práctica democráticas en la era de la globalización. La ciudadanía global o cosmopolita pretende ser una alternativa a la globalización neoliberal.¹⁶ El neoliberalismo ha reducido al ciudadano a mero consumidor. Los procesos de exclusión social, que ya no responden a lógicas exclusivamente nacionales, impiden el ejercicio de la ciudadanía, lo que pone en cuestión el sistema democrático y el ejercicio de algunos derechos.

¹⁶ Jose Antonio Estévez Araujo, “Ciudadanía cosmopolita versus globalización neoliberal”, en Hector C. Silveira Gorski (coord.), *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, 2000.



Educar para la ciudadanía global

En tiempos de globalización, la educación para la ciudadanía global se convierte en un poderoso instrumento de transformación social. La ciudadanía global se basa en estrategias que ayudan a los grupos más desfavorecidos de la sociedad a analizar cómo afecta la globalización a la estructura social, y a desarrollar las capacidades necesarias para conseguir sus metas de forma satisfactoria. Es importante que las personas estén informadas sobre sus derechos, pero además han de tomar conciencia crítica de la situación, de las dinámicas sociales, económicas y políticas que explican por qué esos derechos no se materializan. Deben desarrollar estrategias que les permitan reaccionar ante aquellas situaciones no como víctimas, sino como sujetos activos y con capacidad para solucionar sus propios problemas. Estas estrategias no son nuevas; están relacionadas con la propuesta de concientización de Pablo Freire o la más reciente de empoderamiento.

La educación puede contribuir a la construcción de alternativas contra los efectos negativos de la globalización y el rechazo del dominio del mercado sobre el destino de los seres humanos. La educación como práctica social transformadora está comprometida con la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. Ello requiere que la práctica educativa supere el marco escolar y se tengan en cuenta espacios educativos no formales (el tiempo libre, el asociacionismo) y ámbitos informales como los medios de comunicación, que juegan un papel muy relevante en la transmisión de valores y conocimientos.

También es necesario modificar la forma de concebir el conocimiento. En un mundo caracterizado por su complejidad, la rapidez de cambios y la imprevisibilidad es muy importante superar la compartimentalización del conocimiento en áreas estanco (matemáticas, sociales, lengua, etc.) para abordarlo de manera global.¹⁷ Esto implica recon-

¹⁷ Edgar Morin, *Los siete saberes necesarios a la educación del futuro*, Unesco, París, octubre de 1999.

siderar la organización del conocimiento y promover métodos que permitan aprehender entre las partes y el todo, en un mundo complejo.

Se trata de entender el conocimiento en un sentido amplio, que incluya la capacidad de valorar la realidad local-global y aquellos aspectos más relevantes que afectan a la existencia humana. La educación debe promover la toma de conciencia de que se vive en un mundo interrelacionado, cuyo dinamismo no puede aprehenderse de forma local sino como un sistema global de conocimientos, aptitudes y valores en cambio constante.

Desde el punto de vista de los procedimientos o metodología, hay que impulsar enfoques que favorezcan una visión global y la capacidad para identificar las interconexiones e implicaciones de lo local en lo global; que promuevan la participación social, la acción colectiva, la organización y la acción. Procedimientos que potencien la capacidad para el encuentro y la aceptación de la diversidad, la capacidad para proponer y actuar.

Y en el ámbito de los valores y actitudes, se trata de impulsar el sentido de la ciudadanía global, la igualdad de derechos, el respeto, la tolerancia y la apreciación de la diversidad. El respeto por el medio ambiente y, en definitiva, aquellos valores relacionados con la responsabilidad global.

La educación para la ciudadanía, según John Daniel, asistente del Director General de Educación de Unesco, “ayuda a los alumnos a convertirse en ciudadanos informados, responsables y conscientes de sus responsabilidades y de sus obligaciones. También favorece el respeto por las diferentes nacionalidades, religiones e identidades y desarrolla la habilidad de reflejar estas cuestiones como parte del pensamiento crítico del alumnado”.

La educación puede ser estratégica para el buen funcionamiento de la sociedad porque juega un papel clave en la construcción de los valores, y asegura las capacidades básicas de las personas para afrontar los retos del futuro.



La escuela debe proporcionar las categorías conceptuales que permitan seleccionar, organizar y valorar las distintas fuentes de información. Debe fomentar una forma de pensar a escala planetaria. Esta concepción supone, en primer lugar, redefinir los contenidos de manera que posibiliten la comprensión crítica del fenómeno de la globalización.¹⁸ En segundo lugar, reafirmar el vínculo entre paz, desarrollo, justicia y equidad a nivel local y global.¹⁹ En tercer lugar, y en estrecha relación con las ONG, con los movimientos sociales y con las organizaciones de la sociedad civil que integran redes internacionales, promover una creciente conciencia de “ciudadanía global” y, a partir de ella, definir pautas de participación y acción ciudadana frente a estas dinámicas.²⁰ Junto a la escuela, los municipios pueden jugar un papel relevante como actores locales.

Los municipios como actores educativos

La participación ciudadana y la responsabilidad social son objetivos esenciales para garantizar y consolidar la democracia. Tienen una función educativa, ya que permiten a los ciudadanos ganar experiencia democrática y desarrollar un sentimiento de comunidad. Los ciudadanos son conscientes de sus responsabilidades, están informados y son capaces de participar en la toma de decisiones y en el debate público. La democracia precisa de ciudadanos que quieran colaborar en la construcción y mejora de la vida colectiva. En este sentido, los municipios pueden jugar un papel muy relevante en el ámbito local, generando vínculos estrechos entre sus miembros, promoviendo redes y potenciando el sentimiento de pertenencia, de identificación y conciencia de formar parte de una comunidad local-global.

¹⁸ Nora Godwin, “‘Education for Development’ a framework for global citizenship”, *Development Education Journal* nº 7, Londres, 1997, pp.15-18.

¹⁹ John Fien, “Commitment to justice: a defense of a rationales for development education”, *Peace, Enviroment and Education* nº 4, vol. 2, 1991.

²⁰ Michael Garbutcheon et al., “Processes of globalisation an (re)new(ed) emphases for global education”, *Development Education Journal* nº7, 1997, p. 26.

La acción educativa de un ayuntamiento puede desarrollar los aspectos siguientes:

- Fomentar la capacidad de participación de los ciudadanos. Este objetivo requiere la creación de los instrumentos educativos necesarios para proporcionar el conocimiento y facilitar el uso de los recursos propios de la comunidad; así como desarrollar procesos donde los ciudadanos puedan ejercer la capacidad de decidir, controlar, etc.
- Favorecer la conciencia ciudadana para asumir compromisos y responsabilidades.
- Promover las redes entre personas y grupos presentes en la comunidad.

Las distintas instituciones (ayuntamientos, diputaciones, sindicatos, movimientos vecinales, etc.) pueden impulsar procesos formativos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía. Procesos orientados al desarrollo de capacidades sociales de los distintos colectivos ciudadanos, para que éstos tomen conciencia de sus problemas comunes y elaboren un plan de acción para abordarlos.

Igualmente, es imprescindible estimular movimientos sociales plurales que enriquezcan el tejido social, de tal manera que la comunidad se transforme en un espacio y agente educativo de primer orden, que promueva y facilite la acción colectiva como instrumento de aprendizaje comunitario y que potencie la participación, el diálogo y el compromiso en una acción educativa crítica y transformadora. La sociedad civil debe convertirse en la mejor escuela de ciudadanía.²¹

Los municipios deben jugar un papel relevante a la hora de revitalizar la acción participativa en el mundo de la educa-

²¹ Pablo Gentili, *Pedagogía da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Vozes, Brasil, 1995.



ción, no sólo promoviendo órganos consultivos y gestores a nivel municipal, sino activando su presencia en los Consejos de centro, y canalizando sus aportaciones para la mejora de servicios en cooperación con otros entes participativos. Una experiencia significativa es la de los presupuestos participativos que se han impulsado durante varios años en Porto Alegre, más recientemente en otras ciudades de Brasil y también en algunas ciudades españolas. Los municipios deberían impulsar proyectos y experiencias que animen el debate sobre las cuestiones públicas, promuevan la reflexión sobre el funcionamiento democrático en torno a nuevas formas de participación y apoyen a diferentes grupos y colectivos.

Porto Alegre y las ciudades educadoras

Porto Alegre es una ciudad que prioriza la educación dentro de sus acciones de gobierno y forma parte de la red internacional de ciudades educadoras.

Desde 1989 el sector educativo en Brasil ha lanzado el desafío de construir/consolidar la democratización del sistema educativo. Con el objetivo de garantizar una gestión más democrática se crearon los Consejos Escolares, la elección directa para las direcciones de escuelas y la descentralización de los recursos financieros para las Unidades de Enseñanza. Con la misma finalidad se realizaron los Congresos Municipales de Educación.

Las escuelas ciudadanas son una propuesta político-pedagógica que tiene como desafío “reinventar la escuela”, reconstruyendo sus bases desde la perspectiva de la educación popular. Contemplan tres líneas de actuación:

- La democratización del acceso a la enseñanza.
- La democratización de la gestión.
- La democratización del conocimiento.

La escuela ciudadana en Porto Alegre es un desafío cotidiano que se expresa en los ciclos formativos, en el movimiento de alfabetización y en los presupuestos participativos de las escuelas.

El proceso de presupuestos participativos es una forma de radicalizar la democracia dentro del espacio escolar. Todos los años profesores, padres, alumnos y funcionarios votan y defienden propuestas sobre la instalación de bibliotecas, la realización de actividades culturales y la adquisición de equipamientos para los espacios existentes.

Ese proceso, al combinar la democracia directa (1ª instancia) con la democracia representativa, pretende contribuir a la consolidación de la nueva cultura política en una ciudad que quiere ser cada vez más educadora, a partir de la participación en la toma de decisiones sobre la gestión pública.

Aunque la colaboración de los alumnos y alumnas resulta a veces complicada, es una de las estrategias más positivas para conseguir crear escuelas de ciudadanía debido a que los alumnos se sienten respetados y con la obligación de respetar a otros. La participación de los alumnos tiene una clara función pedagógica, ya que los hábitos de participación ciudadana deben comenzar en la escuela.

Así, la ciudad se convierte en un espacio privilegiado que ofrece múltiples posibilidades formativas, no sólo por sus instituciones (escuelas, bibliotecas, museos) sino también por las oportunidades que ofrece para el desarrollo de habilidades ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA

Jorge Alonso, “La democracia, base de la lucha contra la pobreza”, *Alternativas Sur* n° 1, Cip/Fuhem, Madrid, 2002.



Margarita Bartolomé Pina (Coord.), *Identidad y ciudadanía. Un reto a la educación intercultural*, Narcea, Madrid, 2002.

Ulrich Beck, “Haz la ley, no la guerra”, *El País*, 16 de octubre de 2002.

Ulrich Beck, *La sociedad del riesgo*, Siglo XXI, Madrid, 2002.

Leonardo Boff, *Ética planetaria desde el gran Sur*, Trotta, Madrid, 2001.

Flor A. Cabrera Rodríguez, “Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural”, en Margarita Bartolomé Pina (Coord.), *Identidad y ciudadanía*, Narcea, Madrid, 2002.

Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.

Rafael Díaz-Salazar, *Justicia global. Las alternativas de los movimientos del Foro de Porto Alegre*, Icaria/Intermón-Oxfam, Barcelona, 2002.

Michael Edwards, *Un futuro en positivo*, Intermón/Oxfam, Barcelona, 2002.

John Fien, “Commitment to justice: a defense of a rationales for development education”, *Peace, Environment and Education* nº 4, vol. 2, 1991.

Vicenc Fisas, *Una cultura de paz y gestión de conflicto*, Icaria Antrazyt, Barcelona, 1998.

Michael Garbutcheon, “Processes of globalisation and (re)new(ed) emphases for global education”, *Development Education Journal* nº7, 1997, pp. 31-33.

Timothy Garton Ash, “¿Quiénes son ‘los otros’ para Europa?”, *El País*, 30 de diciembre de 2001.

- Pablo Gentili, *Pedagogía da exclusão. Crítica ao neoliberalismo em educação*, Vozes, Brasil, 1995.
- Marlies Glasius, Mary Kaldor, et. al., *Global Civil Society 2002*, Oxford University Press, 2002.
- Nora Godwin, “‘Education for Development’ a framework for global citizenship”, *Development Education Journal* nº 7, Londres, 1997, pp.15-18.
- Luis Gómez Llorente, *Educación y ciudadanía*, UGT/ Escuela Julián Besteiro, Madrid, 2000.
- David Held, *Democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 1997.
- David Held, “La globalización”, *Papeles sobre cuestiones internacionales* nº 71, verano de 2000.
- David Held, Anthony Mac Grew, *Transformaciones globales*, Oxford University Press, México, 2001.
- David Held, “Violencia y justicia en la era mundial”, *El País*, 19 de septiembre de 2001.
- David Held, “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002.
- Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Tusquets, Barcelona, 2001.
- Mary Kaldor. *Global civil society. An answer to war*, Blackwell Publishing, Oxford, 2003.
- Vicente Martínez Guzmán, *Filosofía para hacer las paces*, Icaria, Barcelona, 2001.
- Fernando Martínez Heredia, “Pensar un mundo con memoria y proyectos”, *Alternativas Sur* nº 1, Cip/Fuhem, Madrid, 2002.



Ricardo Petrella, *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Temas Debate, Madrid, 1997.

Russell Hochschild, “Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional”, en Will Hutton y Anthony Guiddens, (Coords.), *El límite. La vida en el capitalismo global*, Tusquets, Barcelona, 2000.

Héctor C. Silveira Gorski, “La vida en común en sociedades multiculturales. Aportaciones para un debate”, *Identidades comunitarias y democracia*, Trotta, Madrid, 2000, pp.11-46.

VV.AA., *Cinco ciudadanía para una nueva educación*, Grao, Barcelona, 2002.

Cooperación descentralizada y educación en la Comunidad de Madrid

Nieves Zúñiga García-Falces*

Desde el surgimiento de la cooperación descentralizada a principios de los años ochenta, el papel de los municipios en la cooperación al desarrollo ha adquirido gran importancia. El sistema de cooperación descentralizada ha permitido la puesta en práctica de un método más participativo con el fin de que los ciudadanos ejerzan su ciudadanía en relación al desarrollo de los países o comunidades más desfavorecidas. Pero para ello se requiere un trabajo previo por parte de las autoridades municipales, de información, concienciación y sensibilización a partir de campañas y actividades de educación para el desarrollo.

Cooperación descentralizada: una cooperación participativa

Se entiende por cooperación descentralizada la que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos, exclusiva, directa o conjuntamente con entidades de la sociedad civil como ONG, fundaciones, asociaciones juveniles, sindicatos, universidades, centros de investigación y partidos políticos, entre otras.

A principios de los años ochenta se cuestionó el enfoque centralista y vertical por el que el Estado dictaminaba la dirección que debía tomar la cooperación y el desarrollo, excluyendo de esta tarea al resto de sectores sociales, y comenzó a plantearse como alternativa la cooperación descentralizada. Sin embargo, no fue hasta mediados y finales de esa década cuando se consolidó su práctica.

* Nieves Zúñiga García-Falces es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP).

La Unión Europea (UE) introdujo el concepto de cooperación descentralizada en la IV Convención de Lomé, firmada por la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) en 1989. Esto supuso que gran variedad de actores pudieran utilizar los recursos de Lomé, antes monopolizados por las agencias gubernamentales. La nueva medida implicaba una liberalización política y la creación de estructuras democráticas, promoviendo un compromiso más activo de la sociedad civil europea. En los últimos años, en España el método descentralizado ha adquirido un papel principal en relación a la cooperación para el desarrollo.

Uno de los objetivos básicos de la cooperación descentralizada es alcanzar la solidaridad ciudadana en lo local desde una perspectiva global. En este sentido, la idea de cooperación descentralizada combina tres elementos: el proceso de fortalecimiento del poder local y de la participación ciudadana; el papel de las comunidades locales en el desarrollo de los países del Sur; y el reto de la cooperación internacional en el marco de la globalización.¹

Este modelo de cooperación se caracteriza por una mayor cercanía a la ciudadanía y un menor condicionamiento internacional. Desde esta perspectiva, la cooperación descentralizada supone un desarrollo a dos niveles:

- en la realidad del Sur en la que se actúa para lograr mejorar la situación;
- en el propio municipio, pues implica un desarrollo democrático favoreciendo mecanismos de participación ciudadana.

Este segundo nivel conlleva a su vez una modernización y mayor eficacia de la Administración pública. La participación política y social de la población implica “tareas que

¹ José Ramón González Parada, “Interrogantes sobre la cooperación descentralizada”, *Pueblos* nº 11, octubre de 1998. En: www.izquierda-unida.es/Publicaciones/PUEBLOS/Numero11



demandan la existencia de instituciones públicas coherentes, integradoras, legitimadas y eficaces, capaces de proponer, liderar y sostener unas metas de desarrollo. Pero solo podrán hacerlo de forma integradora, coherente, legítima y eficaz si están inspiradas y sostenidas por una auténtica y vigorosa corriente democrática”, afirma José Ramón González Parada.²

El sistema de cooperación descentralizada supone, y debe suponer, una modernización del concepto de desarrollo, dejando atrás la cooperación entendida exclusivamente en términos económicos. La cooperación no puede limitarse a la concesión de ayudas económicas, a dar subvenciones. Se debe superar esa superficialidad del enfoque y abordar la cooperación de una forma más global, implicando a la sociedad. Por este motivo cobran especial importancia las tareas de educación y sensibilización a través de las que se llama la atención de la sociedad civil sobre su responsabilidad en las causas y origen de la pobreza en el Sur.

Participación, sensibilización y educación para el desarrollo

Además de los instrumentos clásicos de la cooperación, la cooperación descentralizada posee dos rasgos específicos que la diferencian: la participación y la educación para el desarrollo y sensibilización.

Si la cooperación descentralizada involucra a los distintos actores de la sociedad civil (ONG, asociaciones, sindicatos, partidos políticos, entre otros) y al conjunto de la sociedad representada en las administraciones locales, la participación de estos en su puesta en práctica resulta imprescindible. Por ello, la participación no se circunscribe únicamente a las ONG, sino que incluye a toda la sociedad —fundaciones, escuelas, movimientos juveniles, grupos de mujeres, sectores sociales, políticos, sindicatos, organizaciones

² *Ibidem.*

empresariales, bases sociales, etc.—. La participación consiste fundamentalmente en un medio para reforzar la legitimidad y eficacia de las acciones. Entre sus objetivos se encuentran: reflejar el pluralismo social y, a través de él, tender a garantizar la representación de los sectores de la sociedad civil; lograr el acceso a la información; facilitar el intercambio de opiniones sobre criterios, objetivos y programas; coordinar iniciativas y colaborar en campañas. Asimismo, se trata de lograr la unión de esfuerzos y el consenso para hacer frente a la canalización de fondos de cooperación, proyectos e iniciativas solidarias.

Pero para ejercer ese derecho a la participación de una forma responsable es vital estar informado sobre los motivos, situaciones y resultados obtenidos de la cooperación. La importancia de la información tiene dos direcciones:

- Informar a los ciudadanos respecto al uso dado a los recursos y el impacto de estos en las sociedades receptoras, lo que responde a una política transparente y responsable.
- Informar con el fin de sensibilizar y educar para el desarrollo de manera global y rigurosa, libre de ideas preconcebidas y estereotipos, fomentando la reflexión crítica.

Para participar hay que estar informado y sensibilizado. La sensibilización y la educación para el desarrollo tienen un papel fundamental en el marco conceptual de la cooperación descentralizada. Para elevar los niveles y la calidad del apoyo público a la acción de cooperación al desarrollo es necesario disponer de un resorte institucional (mecanismos y recursos presupuestarios) específicamente destinado a la tarea de sensibilizar, educar e investigar sobre el desarrollo.³ Según este enfoque, son tres los ámbitos en los que cabría actuar:⁴

³ VV.AA., *La cooperación descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional*, Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid, 2000.

⁴ *Ibidem*.



- Sensibilización e información con el objetivo de aportar una información equilibrada y veraz de los problemas asociados al subdesarrollo, llamando la atención de los ciudadanos sobre la entidad y gravedad de las situaciones a las que se trata de enfrentar y estimulando el apoyo social a las acciones de ayuda.
- Educación para el desarrollo con el fin de permitir un mejor conocimiento de la situación de los países en desarrollo, fomentar el interés por sus problemas y promover los valores de solidaridad y compromiso.
- Estudio e investigación sobre el desarrollo y la cooperación internacional para poseer mejores diagnósticos sobre los problemas internacionales y la mejor forma de afrontarlos.

Por tanto, la cooperación descentralizada no es exclusivamente responsabilidad del Gobierno, sino que compete a toda la sociedad a través del compromiso y la solidaridad.

Participación en los municipios

La participación ciudadana se presenta como uno de los elementos claves de la cooperación descentralizada. Pero para el ejercicio de la misma resulta necesario un trabajo previo de información, sensibilización y concienciación social respecto a los objetos y problemáticas sociales ante los que tomar una posición.

Algunos ayuntamientos han desarrollado mecanismos de participación ciudadana a través de la creación de Concejalías de participación o de consejos y mesas de cooperación solidaria. Estos consejos o mesas de participación se han consolidado como cauce de participación ciudadana para las cuestiones de cooperación, paz y solidaridad.⁵

⁵ José Ramón González Parada (Coord.), *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC), Los Libros de la Catarata, Madrid, 1998.

La educación para el desarrollo juega un papel clave en la creación del consenso social. Consenso al que se aspira a través de la participación para la puesta en práctica de los programas.

Experiencia de participación en Coslada

Coslada es uno de los municipios madrileños que más ha trabajado la participación ciudadana. El Reglamento de Participación de Coslada se aprobó hace once años. Para su puesta en marcha, en aquel momento, se apostó por aprovechar el tejido asociativo como vía fundamental de participación de los ciudadanos en la vida pública y para garantizar la difusión de la información referente a la actividad de la administración local. Se crearon distintos instrumentos de participación: consejos de participación, Servicio Municipal de Información y Registro Municipal de Entidades Ciudadanas. Pero, últimamente, la realidad asociativa ha cambiado: ahora está más volcada en la prestación de servicios que en las reivindicaciones tradicionales, sus intereses se han modificado y se busca una conexión más directa con la ciudadanía. Además, existen dos cuestiones que interesan especialmente: promover la participación de los ciudadanos a título individual, sin necesidad de pertenecer a ninguna asociación; y la utilización de las nuevas tecnologías para mejorar los procesos de participación. Por todos estos motivos, en Coslada surgió la inquietud de modificar el Reglamento de Participación. En 2000, la Concejalía de Participación Ciudadana puso en marcha el Observatorio para la Participación con dos finalidades:

- Mejorar los hábitos y metodologías de participación del movimiento asociativo.
- Modificar el Reglamento de Participación Ciudadana y optimizar el funcionamiento de los consejos.

Para ello se inició un proceso de discusión que incluyó a los grupos políticos, a los técnicos de los servicios municipales, a las asociaciones y a la ciudadanía en general de Coslada. El 12 de noviembre de 2001 se presentó una propuesta de modificación del reglamento.

Ante la falta de costumbre de la juventud de participar en la toma de decisiones del gobierno de su municipio, la Concejalía de Juventud de Coslada impulsó "Practica el 48": una campaña educativa y de sensibilización para la participación desde la perspectiva cívico-política basada en el artículo 48 de la Constitución y destinada a los jóvenes entre 15 y



18 años.⁶ Su objetivo general era mostrar el desarrollo de la ciudadanía, la práctica de la democracia y el ejercicio de los derechos y las obligaciones que corresponden a los jóvenes como sujetos sociales; despertar en la juventud la preocupación por los asuntos que la rodean, promover una actitud de compromiso y desarrollar los procesos de toma de decisión y las habilidades para la participación; y, por último, formar a los jóvenes para que piensen globalmente y antes de actuar también lo hagan desde un punto de vista local. El desarrollo de la campaña tuvo lugar en tres fases:

- Campaña publicitaria: distribución de carteles con el eslogan “Practica el 48” junto a mensajes provocativos para despertar la curiosidad. Posteriormente se desveló su significado con la difusión de nuevos carteles y se dio a conocer el sentido del proyecto en una fiesta-concierto.
- Intervención en institutos con alumnos de 3º y 4º de ESO y 1º y 2º de Bachillerato a través de talleres de educación cívico-política.⁷ El diseño y ejecución de estos talleres corrió a cargo de una empresa sociocultural. Sus actividades estuvieron centradas principalmente en trabajar actitudes, pero también conceptos y procedimientos relacionados con la educación cívico-política y la participación social. La metodología utilizada fue participativa, en grupo, para suscitar el debate sobre diferentes temas presentados en forma de interrogantes. La respuesta de los centros educativos ante estos talleres fue muy positiva ya que ocho de los nueve institutos de la localidad participaron en ella.
- Continuación de la campaña de participación ciudadana mediante actos y actividades de dinamización social (mesas redondas, jornadas, conferencias, sensibilización, etc.) realizadas por las Concejalías de Juventud y de Participación Ciudadana y las entidades sociales del municipio.

La valoración de la Concejalía de Juventud sobre esta campaña es altamente positiva. Los llamamientos a favor de las campañas de promoción de la educación cívica y del compromiso político de los jóvenes cada vez son más numerosos.

⁶ El Artículo 48 de la Constitución española manifiesta que “los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural”.

⁷ Información sobre los talleres de educación cívico-política en:
<http://www.fuhem.es/cip/poligono/progra.htm>

Los municipios: actores de cooperación descentralizada. De lo local a lo global

El municipio se presenta como “el espacio sociopolítico, económico, técnico y cultural más adecuado para promover, desde las bases conscientes, un proceso de cooperación que supere las dificultades, errores y fallas” de las políticas de cooperación centralizadas. Y se percibe el ámbito local como el escenario que garantiza “una dinámica de trabajo solidario más libre y ajustada a la realidad de los pueblos destinatarios, sin los condicionantes políticos y/o diplomáticos de la ayuda oficial”. El municipio puede llegar a ser:⁸

- Una escuela de identificación de los problemas de la sociedad (gente, barrios y comunidades) con planteamientos concretos.
- Una escuela de análisis comparativo para la búsqueda de sus problemas y necesidades y la administración de recursos.
- La mejor escuela de concienciación de procedimientos necesarios para encontrar, por la incorporación y participación popular, las soluciones ajustadas a los diversos problemas que padece una comunidad.

Los municipios ocupan una posición favorable para el ejercicio de la cooperación descentralizada por la naturaleza (pública) de sus funciones, por el dinamismo de lo local como lugar de encuentro de iniciativas y participación ciudadana y por su cercanía a la sociedad civil y mayor alcance de sus acciones. El municipio constituye el ámbito en el que fácilmente se puede integrar la sociedad civil con sus corporaciones locales y facilita la participación directa de la población en el poder político. Algunas de las iniciativas municipales que se han puesto en práctica para el ejercicio de la cooperación descentralizada son:

⁸ En: <http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/manual/Cap3.html>



- Instrumentos técnicos y políticos como el nombramiento de un responsable municipal de cooperación con competencia y recursos, la creación de una partida presupuestaria para cooperación y acuerdos sobre el 0,7% en temas específicos, entre otros.
- Los hermanamientos con municipios de otros países. Dichos hermanamientos suponen la creación de relaciones y de espacios de encuentro comunes que posibilitan intercambios económicos, socioculturales, deportivos, formativos e interculturales.
- La formalización del voluntariado a través de departamentos especialmente dedicados a ello.
- La sensibilización ciudadana mediante campañas e información, actividades de educación para el desarrollo e intercambios culturales.

Si uno de los objetivos de la cooperación descentralizada es lograr la solidaridad local desde una perspectiva global, el ente local es el agente propio y específico de este tipo de cooperación. Pero éste no debe reducirse a la corporación de autoridades locales, sino que debe ser entendido como un conjunto en el que confluyen muchos elementos complementarios que se apoyan y dan sentido mutuamente —gobierno local (autoridades, técnicos y funcionarios), partidos políticos, organizaciones civiles que constituyen el tejido organizado, instituciones sectoriales (profesionales, religiosas, lúdicas, deportivas, culturales, etc.) y, principalmente, toda la ciudadanía—. ⁹ Las entidades municipales no deben perder de vista esta perspectiva de conjunto a la hora de desarrollar su trabajo en relación a la cooperación para el desarrollo, el cual traza el camino de lo local a lo global.

⁹ *Ibidem.*

“Responsabilidad pedagógica” del municipio

El ámbito educativo se presenta como el espacio nodal de la planificación de las políticas locales, independientemente de las fuerzas democráticas que gobiernen, tanto en el Sur como en el Norte; de ahí la “común-uniión” de la cooperación.¹⁰ A través de la educación para el desarrollo y la sensibilización, los municipios han de recoger y estimular la preocupación social de los ciudadanos, así como difundir y consolidar el sistema de valores imprescindible para sustentar la convivencia democrática.

El municipio constituye un actor potencial en el diálogo Norte-Sur, el cual responde a una preocupación de creciente importancia social. Pero siempre debe ser respaldado por la participación activa de los colectivos sociales y sus organizaciones, en estrecha relación de exigencia y colaboración con la corporación local.

Resulta de especial importancia la educación del voluntariado con el fin de ser un movimiento de solidaridad progresiva. Para ello necesita formación y capacitación ética y científica; maduración política de su visión y de su voluntad y mecanismos que le permitan percibir que su generosidad tiene sentido.

La educación para el desarrollo en los municipios de la Comunidad de Madrid

En la década de 1990 los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid incluyeron las tareas de educación para el desarrollo y sensibilización en sus agendas. A lo largo de estos años se ha producido una transformación en la ejecución de este tipo de proyectos, tanto en la forma como en el contenido, influenciada por factores políticos y sociales. El ejercicio de este tipo de actividades en los municipios de la

¹⁰ *Ibidem.*



Comunidad de Madrid constituye un buen termómetro de la realidad social actual y de los temas que más preocupan a la sociedad. Dicha cuestión puede abordarse atendiendo a cuatro interrogantes.

Quién: los actores

Las concejalías que ostentan las competencias de educación para el desarrollo y sensibilización en los municipios madrileños varían de unos a otros. En algunos casos dependen de la Concejalía de Cooperación, como en Alcorcón, o de la de Participación Ciudadana como en Torrejón de Ardoz y Coslada. En Tres Cantos, por ejemplo, se desarrollan desde la Concejalía de Igualdad y Solidaridad. La Delegación de Juventud de los municipios de San Sebastián de los Reyes, Fuenlabrada, Alcobendas y Coslada, entre otros, también trabaja la educación para el desarrollo y sensibilización. En algunas ocasiones son las Concejalías de Servicios Sociales y Educación las que llevan a cabo este tipo de actividades, como sucede en Alcalá de Henares, donde además se encarga Juventud. También se establece la coordinación de más de una concejalía, como en el caso de Aranjuez con las Concejalías de Juventud y Educación. Igualmente, Parla destaca por el trabajo conjunto de las distintas concejalías (Educación, Juventud, Servicios Sociales, Salud, Mujer, Cultura, Participación Ciudadana), cada una desde su especificidad, pero todas en torno a un mismo programa.

El desarrollo de estas actividades bien procede únicamente del Ayuntamiento o bien se coordina junto a algunas organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, empresas socioculturales o centros educativos.

A quién: los destinatarios

Casi siempre las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo se dirigen a la sociedad en general.

Normalmente no se diseñan en base a un colectivo o categoría social como grupo específico (ancianos, trabajadores, mujeres trabajadoras, grupos deportivos, amas de casa, medios de comunicación, autoridades, etc.), excepto cuando van destinadas a niños, jóvenes y alumnos de institutos para los que, en numerosos ayuntamientos, sí se crean programas adaptados a ellos.

Cómo: la forma

En general, en los municipios de la Comunidad de Madrid, si bien se le da cierta importancia al trabajo de educación para el desarrollo y sensibilización, cuantitativamente se destinan más esfuerzos y recursos a la cooperación al desarrollo a través de la financiación de proyectos. Aunque no en todos los casos, las actividades de educación para el desarrollo son más esporádicas, breves y dispersas. No se ha dedicado suficiente atención a la pedagogía de las acciones de cooperación emprendidas. Es muy frecuente que las actuaciones de información y sensibilización en los municipios sean aisladas y consistan en jornadas, mesas redondas o fiestas solidarias que, a pesar de que sirven para hacer visibles problemas y temas con los que solidarizarse, carecen de la permanencia suficiente para que cale en los ciudadanos. Los programas de educación más estructurados, consolidados y duraderos en el tiempo son los destinados a los alumnos de institutos o centros educativos. Estos programas suelen repetirse cada año.

Qué: los contenidos

En los últimos años se ha producido una modificación respecto a las temáticas de las actividades de educación para el desarrollo llevadas a cabo en los municipios. Si en un principio estaban básicamente centradas en las relaciones Norte-Sur y en la sensibilización en torno a la situación de los países más desfavorecidos, en la actualidad se



refieren más a los problemas locales e intereses de los ciudadanos, los cuales coinciden con las problemáticas que se viven en el municipio. En general existe una preferencia por la educación en valores enfocada a la realidad municipal. En este sentido, hay un interés especial por la interculturalidad ante el aumento de la inmigración, pero también por temas cercanos a la realidad de los centros educativos. La violencia en la escuela, la afectividad educativa, las habilidades sociales y las cuestiones que más preocupan a los jóvenes de hoy como la drogodependencia, aspectos psicológicos (autoestima, personalidad), la estética (bulimia, anorexia) y los porqués de las cosas (no beber, no fumar) son algunas de las cuestiones más trabajadas.

Cuando las actividades hacen referencia al Sur o a la cooperación se abordan desde una perspectiva general o en relación directa con los proyectos de cooperación que financia o en los que trabaja el municipio. En ocasiones, las propias ONG se encargan del desarrollo de estas actividades.

En este sentido, abunda la utilización del aspecto catastrófico o de la “sensiblería” como elemento de presión psicológica y moral, así como el mercantilismo de la imagen cuando se transmiten información e ideas sobre el Sur.

La interculturalidad

Durante los últimos tres años la población inmigrante en la Comunidad de Madrid ha ascendido del 1% al 10%. El número de inmigrantes en los municipios se ha incrementado considerablemente. Por ejemplo, en Alcalá de Henares viven algo más de 14.300 inmigrantes, en Coslada aproximadamente 4.500 y en San Sebastián de los Reyes el 10% de la población es de origen extranjero pertenece a 87 nacionalidades distintas. La población inmigrante en Parla oscila entre el 8% y el 10%.

En ocasiones se han dado brotes de xenofobia y racismo y se han producido enfrentamientos entre inmigrantes y locales. En algunos municipios la reunión de los inmigrantes suscita temor entre los autóctonos, que se sienten amenazados. El desconocimiento incrementa la sensación de inseguridad y todo ello genera problemas de convivencia ante los que las autoridades deben reaccionar. Las actividades municipales ante la inmigración son de dos tipos:

- Asistenciales: estas actividades, cuyos destinatarios son los inmigrantes, proceden principalmente de la Concejalía de Servicios Sociales, aunque a veces también de Juventud.
- Educativas: su finalidad es evitar el rechazo y los enfrentamientos entre inmigrantes y locales y lograr una convivencia pacífica. Las desarrollan básicamente las mismas concejalías que llevan a cabo actividades de educación para el desarrollo y sensibilización.

La interculturalidad es uno de los temas principales y que más preocupa a los municipios de la Comunidad de Madrid. De una u otra forma, está presente en prácticamente todos los programas de educación para el desarrollo y sensibilización desarrolladas a nivel municipal. De hecho, la tendencia en algunos municipios es la creación de programas específicos sobre el tema. Por ejemplo, desde la Concejalía de Participación de Coslada se pretende crear una campaña de educación intercultural permanente ante la toma de conciencia de que el trato a los inmigrantes es una cuestión en la que todos los ciudadanos deben estar implicados, pues se trata de justicia social, asunto del que no debe ocuparse únicamente el Estado.

El trabajo intercultural a raíz de la inmigración es un fenómeno relativamente nuevo en España, por lo que no se posee una larga experiencia en la materia. Por el contrario, se carece de referentes de programas ya consoli-



dos de los que, a partir de sus éxitos y de sus errores, se pueda sacar provecho para la actividad actual. Por ello, en algunos municipios se está experimentando con nuevos programas destinados a lograr una convivencia justa y pacífica. De forma admitida por sus responsables, algunos de los proyectos que actualmente se están desarrollando sirven de laboratorio a partir del cual elaborar campañas más afinadas.

La forma de abordar la interculturalidad varía de unos municipios a otros. Existen diversas iniciativas al respecto entre las que destacan las llevadas a cabo en Alcalá de Henares, Coslada, San Sebastián de los Reyes y Parla.

- El Consejo de Cooperación de Alcalá de Henares celebra una vez al año una semana de la solidaridad en la que se dan a conocer las actividades de las distintas organizaciones del municipio y la cultura y tradiciones (gastronomía y música principalmente) de las nacionalidades de los inmigrantes que allí viven. Además, la interculturalidad es uno de los temas tratados en el programa de educación en valores que la Concejalía de Juventud desarrolla en institutos.
- Hace dos años y medio en Coslada se constituyó la Mesa de Inmigración con la idea de establecer un foro permanente de reflexión y trabajo conjunto sobre el fenómeno migratorio en el municipio. Está compuesta por 18 entidades sociales, la Concejalía de Servicios Sociales y la Concejalía de Participación Ciudadana. Algunos de sus objetivos son: trabajar por la integración de las personas de otras nacionalidades residentes en Coslada, ya sea de forma legal o ilegal, pues se entiende que ningún ser humano es ilegal; potenciar la igualdad de derechos, deberes y oportunidades de los inmigrantes realizando políticas activas y acciones de carácter asociativo; facilitar la normalización de la vida de los inmigrantes huyendo de la protección excesiva y del paternalismo; colaborar con las instituciones educativas para posibilitar el acceso a la educación de todos los

inmigrantes; realizar acciones de sensibilización sobre el enriquecimiento que supone la inmigración y que transmitan la idea de que no constituyen un problema ni una competencia respecto a otros ciudadanos; fomentar el entendimiento y conocimiento de otras culturas entre niños y jóvenes con el fin de posibilitar un futuro de buena convivencia.

- La Concejalía de Juventud de San Sebastián de los Reyes realiza el Programa para la Educación Intercultural e Inmigración, que forma parte de un Programa de Educación en Valores más amplio, y se desarrolla en los centros de Primaria y Secundaria. Además de sensibilizar sobre el fenómeno de la inmigración y sus causas, pretende acercar a las familias inmigrantes a los centros educativos. Dentro de este proyecto está el Programa de Bienvenida, de carácter asistencial, destinado a los alumnos inmigrantes recién llegados para ponerles en contacto con los recursos sociales y los propios colectivos de inmigrantes de San Sebastián de los Reyes. También se desarrollan otras actividades en torno a la inmigración como sensibilización a través del acercamiento a las otras culturas, asesoría jurídica, clases de árabe y castellano, talleres interculturales dirigidos a los alumnos inmigrantes, etc.
- El programa de interculturalidad de Parla, de cinco años de duración, es una iniciativa interdepartamental en la que han participado las distintas concejalías de Educación, Juventud, Salud, Mujer, Cultura, Participación Ciudadana y Servicios Sociales. Dicho programa consta de dos vertientes: una para facilitar la integración de los inmigrantes (no solo de carácter asistencial sino también de educación en relación al aprendizaje del castellano y al desenvolvimiento en el medio con menores y con mujeres); y la otra de tipo educativo y de sensibilización destinada a la población autóctona.

El enfoque dado a los programas de interculturalidad también se ha modificado, al menos en teoría, en el último



tiempo. De hecho, si bien en algunos municipios se empezó abordando la interculturalidad de forma central, actualmente ocupa un lugar transversal en los programas de educación en valores y educación para la paz. Este es el caso de los programas de educación en valores de Alcalá de Henares o Fuenlabrada. Algunos municipios plantean enfocar el tema desde la convivencia entre iguales sin marcar las diferencias, huyendo de la folclorización. Sin embargo, en este sentido, continúa abundando la perspectiva culturalista respecto a la sensibilización sobre la inmigración, a través de la muestra de la música, danza o gastronomía de los países, tanto para tratar temas de inmigración-interculturalidad como los asuntos relacionados con los proyectos de desarrollo en los que participa el Ayuntamiento.

Experiencia intercultural en Parla

En el municipio madrileño de Parla conviven diferentes culturas, lenguas y religiones que lo convierten en un espacio multicultural. Este escenario ha motivado desde la Administración la implicación de todos los recursos para establecer una estrategia común con respecto a la inmigración. De esta forma se constituyó el Programa de Convivencia Intercultural, en 1997, promovido desde distintas concejalías —Juventud, Mujer, Servicios Sociales, Salud, Educación, Cultura y Participación Ciudadana—. El programa tiene tres ejes fundamentales:

- Baúl de culturas: dirigido a niños menores de ocho años, se caracteriza por ser un espacio socioeducativo y de relación donde padres y hijos de diferentes culturas aprenden y comparten experiencias, dudas e información sobre la educación a través del juego, el apoyo mutuo y el aprendizaje compartido. Entre sus actividades se encuentran un taller destinado a niños de cero a tres años acompañados de adultos para compartir juegos y experiencias; otro taller para familias con niños de cuatro a seis años para intercambiar distintos aspectos relativos al desarrollo de la primera infancia desde las diferentes realidades culturales; un tercer taller, dirigido a niños de seis a ocho años, para fomentar, mediante actividades extraescola-

res, actitudes positivas y de respeto hacia personas de otras culturas; por último, redes de apoyo familiar que consisten en encuentros de padres y madres que han participado en los diferentes talleres y que están interesados en generar un espacio de relación e intercambio desarrollando actividades en la comunidad.

- Intercambio entre culturas: son espacios de encuentro que facilitan la participación en el programa de diferentes grupos y asociaciones a través del debate, la reflexión y el diseño de actividades para un mayor conocimiento e intercambio entre las culturas presentes en el municipio. Está destinado a asociaciones, colectivos, profesionales, monitores de tiempo libre, educadores y ciudadanos en general. Entre sus actividades destacan: jornadas de debate que favorezcan la reflexión y puesta en común de opiniones, dudas y experiencias; concurso de ideas que implique a grupos y asociaciones en el diseño de alternativas innovadoras y adaptadas a la realidad intercultural del municipio; apoyo a proyectos propuestos conjuntamente entre diferentes asociaciones para trabajar el respeto y la convivencia multicultural; talleres lúdicos que posibiliten el intercambio entre las culturas (danzas, música, gastronomía, juegos, etc.); exposiciones de fotografía y pintura que generen curiosidad y cercanía entre culturas.

- Formación en culturas: capacitación de los distintos profesionales y mediadores sociales interesados en conocer y trabajar los valores, actitudes y formas de vida de las personas de diferentes culturas. Está dirigido a profesores, sanitarios, trabajadores sociales, animadores socioculturales y mediadores sociales, entre otros. Sus actividades son: cursos de formación para profesores de Primaria y Secundaria sobre cómo integrar en el aula actividades educativas de respeto entre culturas; cursos de formación para profesionales del ámbito de la salud en cuanto a aspectos biológicos, psicológicos y sociales de la salud de la población inmigrante; cursos de formación de mediadores sociales (voluntarios) sobre formas de trabajar la integración social desde una perspectiva intercultural; seminarios de formación con el personal de distintos servicios municipales para el desarrollo de estrategias comunes de intervención; foro permanente de coordinación, intercambio y debate de experiencias entre instituciones y organizaciones; investigación para un mayor conocimiento de las distintas culturas que conviven en el municipio y el grado de integración social de las mismas.



Conclusiones

La educación para el desarrollo continúa siendo una actividad secundaria en las agendas municipales. Dicha afirmación se hace tangible al observar las dificultades con las que cuentan los técnicos municipales a la hora de desarrollarla. El reducido personal para ello y la escasez de recursos son los principales impedimentos.

A pesar de estos dos obstáculos, y por el transcurso de la realidad local, aumenta la necesidad de una educación para el desarrollo que va tomando fuerza. Las realidades del Sur cada vez están más próximas a los ciudadanos y se traducen en contenidos más cercanos y necesarios para la convivencia y vida cotidianas. Los problemas o cuestiones ante las que sensibilizar ya no están tan lejos y ha llegado el momento de demostrar cuáles son los valores que rigen en la sociedad. Con el tiempo, ese será el termómetro de la educación para el desarrollo en los municipios.

Sin embargo, respecto al contenido y en relación a las temáticas vinculadas al Sur, éstas se siguen debatiendo desde el aspecto más alejado de nosotros, desde lo diferente, como si se actuara en función de un empeño por seguir marcando las distancias o conservar la lejanía. Se peca de abordar las cuestiones provenientes del Sur desde una perspectiva en exceso culturalista. No por conocer que en otros países se come otra comida, se oyen otras músicas o se viste otra ropa se va a respetar al diferente como igual. El objetivo no es el enriquecimiento cultural, posible por múltiples vías y siempre útil e interesante, sino el ser justo y respetuoso. ¿Desde cuándo hay que esforzarse por ser mejor porque el otro coma cuscús? Si solo se dedican esfuerzos a conocer otras culturas, el trabajo resulta insuficiente.

La educación en valores dispensada en colegios e institutos a veces se reduce únicamente a los aspectos concretos que interesan y demandan los jóvenes y que están relacionados con su entorno. Pero reducir los contenidos de

dicha formación a esos aspectos olvidando la dimensión más global que relaciona las actitudes de los jóvenes con su responsabilidad en el mundo globalizado actual puede dificultar el verdadero objetivo: la transmisión de una visión abierta con la que interpretar la actualidad desde un punto de vista crítico y desde los valores de justicia y respeto.

Por otro lado, se dedican pocos recursos a la investigación que fundamente las tareas de educación para el desarrollo y sensibilización.

En cuanto a los destinatarios, el hecho de que las actividades de sensibilización estén dirigidas a la sociedad en general conlleva el riesgo de que acudan los que ya están sensibilizados con el tema. Existe la posibilidad de diseñar actividades que involucren a sectores concretos como ancianos, amas de casa, medios de comunicación, grupos deportivos, entre otros, relacionadas con las temáticas e intereses que unen a cada grupo y con la interculturalidad como fondo.

Una de las preocupaciones de la última década ha sido definir el papel que juega la educación en el actual contexto internacional. Cómo promover la formación integral de la persona en un mundo en constante cambio. La educación para el desarrollo se presenta como un instrumento fundamental para alcanzar los ideales de paz, libertad y justicia social. Unos ideales que hoy se encuentran en peligro. Por este motivo, la educación para el desarrollo en el ámbito local desde una perspectiva global cada vez es más necesaria. En los municipios se desarrollan importantes iniciativas que abren un camino en continuo movimiento acorde con el ritmo que marca la actualidad. La posibilidad de los municipios de llegar a todos los sectores sociales les convierte en las plataformas idóneas para impulsar tareas educativas para el desarrollo de todos.



BIBLIOGRAFÍA

José Ramón González Parada (Coord.), *Cooperación descentralizada ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Los libros de la Catarata, Madrid, 1998.

La cooperación descentralizada para el desarrollo humano. La contribución española a un debate internacional, AIETI, ICEI, Madrid, 2000.

Segunda Jornada estatal de cooperación descentralizada, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, Colección Cooperación Municipal al Desarrollo nº 4, Barcelona, 2001.

Manuel Gómez Galán y José Antonio Sanahuja, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*, CIDEAL, Madrid, 1999.

Manuela Mesa (Coord.), *La educación para el desarrollo en la Comunidad de Madrid: tendencias y estrategias para el siglo XXI*, CIP/FUHEM, Intermón, Madrid, 2001.

J. Bossuyt, “Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé”, Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca, 1995. En:
<http://www.ucm.es/info/IUDC/jeanmall.htm>

José Ramón González Parada, “Interrogantes sobre la cooperación descentralizada”, *Pueblos* nº 11, octubre de 1998. En:
www.izquierda-unida.es/Publicaciones/PUEBLOS/Numero11

Manual de Cooperación Descentralizada al Desarrollo. En:
<http://www.eurosur.org/OLEIROS/coodes/manual/Cap3.html>

Entrevistas realizadas a:¹¹

- Charo Mozas, Concejalía de Juventud de Alcalá de Henares, 15 de marzo de 2002.
- Mercedes Pérez Domingo y Elena Velasco, Concejalía de Juventud de Parla, 20 de marzo de 2002.
- Rebeca Juárez, Concejalía de Cooperación y Participación Ciudadana de Coslada, 26 de marzo de 2002.
- Rocío López, Concejalía de Juventud de Fuenlabrada, 18 de abril de 2002.
- Rosa Gómez, Concejalía de Juventud de San Sebastián de los Reyes, 10 de octubre de 2002.

¹¹ La autora agradece a las personas entrevistadas su colaboración.



Estrategias educativas en la ciudad

Alicia Cabezudo*

Hablar de la ciudad es hablar del espacio artificial donde cada sociedad se representa a sí misma, intentando convertir ese espacio en un punto de encuentro de sus aspiraciones individuales y colectivas. Es por eso que la expresión “ciudad”, como forma social o forma de construcción física de las relaciones humanas en el tiempo, debe incorporar el sentido de creación colectiva, depositaria de los valores de la sociedad con todas sus contradicciones y, por lo tanto, en permanente transformación.

La ciudad representa, en realidad, la síntesis de todas sus relaciones internas. Su estructura resultante conforma una realidad particular caracterizada por rasgos específicos que la definen y diferencian de otras ciudades. Esta compleja realidad cotidiana que es la ciudad en que vivimos, ¿puede cumplir una función educadora?

Si se entiende la educación como una práctica social, como un proceso de crecimiento individual y colectivo que posibilita transformar y transformarse; y a la ciudad como un espacio donde se desarrolla ese proceso y esa transformación, es posible afirmar que una ciudad puede y debe ser educadora.

La perspectiva de ciudad educadora como marco conceptual de trabajo supera los planteamientos realizados únicamente desde la óptica de la educación formal y, más concretamente, desde el campo del sistema educativo. El ámbito urbano presenta gran diversidad de recursos. En él los roles educativos son más versátiles e intercambiables y

* Alicia Cabezudo es directora de Ciudades Educadoras América Latina en el municipio de Rosario, Argentina. En: www.edcities.bcn.es

las experiencias posibles, diversas y renovadas. En este espacio se genera una acción integral y permanente a través de las escuelas, museos y bibliotecas; se impulsa la formación estética con su propia arquitectura, muestras y espectáculos; se brindan espacios para la utilización creativa del tiempo libre con sus plazas, parques y polideportivos; se promueve la educación cívica a través de las instituciones democráticas, etc. En realidad, la ciudad, desde esta perspectiva, puede ser considerada a partir de tres dimensiones distintas pero complementarias:

- En primer lugar, como trama social donde se desarrollan las instituciones y acontecimientos educativos: “educarse o aprender en la ciudad”.
- En segundo lugar, como recurso de aprendizaje: “aprender de la ciudad”.
- En tercer lugar, la ciudad como objeto de conocimiento: “aprender la ciudad.”

El medio urbano es un entramado de instituciones y lugares educativos. Los núcleos más estables y obvios están constituidos por las instituciones formales (escuelas, universidades e institutos). Pero coexisten con ellas todo el conjunto de intervenciones educativas no formales (talleres, muestras, campañas y jornadas) y, por otro lado, el difuso grupo de vivencias educativas informales (espectáculos, publicidad, usos y costumbres, etc.). La influencia educativa de la ciudad no es consecuencia de la simple acumulación de estos procesos tan diversos, sino de la acción combinada entre los “modos” de educación que generan. Por lo tanto, para medir la capacidad educativa de un medio urbano determinado no sólo hay que tomar como indicadores la cantidad y calidad de las instancias educativas que contiene, sino también cómo todos estos agentes interactúan y son capaces de armonizarse y coordinarse entre sí.

Por otra parte, la evolución democrática y una nueva orientación en las administraciones locales proponen una cierta



apropiación de los espacios públicos. El hecho de romper los ritos clásicos de los espacios donde se puede realizar la educación y el acto cultural ha provocado un esfuerzo para intentar llenar otros, todos los posibles en la ciudad, en un intento de democratización educativa y cultural, generando una circulación de “saberes” y aprendizajes cotidianos y realistas.

El proceso de democratización en América Latina y la elección popular de los gobiernos locales ha posibilitado esta perspectiva.

El proceso de democratización latinoamericano: una posibilidad para la ciudad educadora

El ascenso de gobiernos democráticos en Latinoamérica abrió espacios que ponen a prueba la capacidad de sus pueblos de apropiarse de ellos con el fin de construir algunas propuestas útiles para su sociedad. Los defectos de la democracia no pueden ser criticados desde el formulismo, pero tampoco desde la quietud. No puede ser sólo el Estado quien vaya a rectificar estos defectos, ni los ciudadanos desde fuera del Estado deben sentirse sin responsabilidades como para intentar corregirlos.

La educación es un campo a partir del cual la sociedad en su conjunto debe desestructurar las relaciones autoritarias para reestructurarlas como relaciones democráticas. Tarea nada fácil, por cierto. Sería ingenuo suponer que en el escaso tiempo transcurrido desde el establecimiento de gobiernos elegidos por el pueblo se hayan logrado asimilar las pautas de comprensión, solidaridad y responsabilidad que caracterizan el funcionamiento democrático maduro. Democracia y autoritarismo no son modelos abstractos ni circunstancias históricas coyunturales. Ambos términos describen complejos procesos que organizan formas de pensar y comportamientos. Por ello, hoy se piensa en la democracia no como un sistema político o social, sino como un proceso de vida social. Esta concepción hace

que se hable de democratización más que de democracia. La democratización es un proceso, entonces, con características bien determinadas:

- Es progresivo, es decir, evolutivo, lento y profundo. Estas características le convierten en foco de conflictos sociales.
- Debe ser sistemático, coherente con un proyecto político.
- Debe ser global, que abarque a toda la sociedad en su conjunto.
- Tiene que implicar la recuperación de la identidad histórica y cultural que permite a un pueblo ser protagonista de su propia historia.
- Debe dar lugar a una serie de transformaciones en las estructuras y en el modo de vida de la sociedad.

En la mayoría de los países de América Latina se ha recuperado la forma democrática de gobierno, pero ¿se está viviendo realmente un proceso de democratización, tal como aquí se describe? Existen elementos de la realidad que imposibilitan la concreción de cambios hacia un verdadero ejercicio del sistema:

- La enorme deuda externa condiciona toda nueva reformulación económica que los gobiernos quieran plantearse en esta nueva instancia constitucional.
- La centralización del poder produce un desajuste entre las instituciones democráticas y las exigencias de participación por parte de toda la población.
- La burocratización y transnacionalización del Estado han convertido a los Estados en general en “caparazones” democráticos que naturalmente se vuelven autoritarios porque han sido vaciados de decisiones claves.



- El aluvión social de demandas sin mecanismos de circulación en medio de crisis financieras y económicas genera sentimientos de frustración que conducen a verdaderas crisis de confianza en el sistema democrático.

Teniendo en cuenta todos estos condicionantes, resulta enormemente difícil introducir el proceso democratizador que pueda dar lugar a grandes cambios a medio o largo plazo.

La realidad de América Latina es la realidad del subdesarrollo, de la injusticia social, de la mala calidad de vida para millones de personas, de la dependencia respecto a los centros de poder y de la alienación cultural. El proceso de democratización debe cambiar esta realidad y debe asegurar no sólo que nadie sea secuestrado, ni llevado preso arbitrariamente, ni asesinado, sino que debe garantizar también que ninguna persona muera de hambre y el acceso al trabajo. El proceso de democratización ha de desarrollar el protagonismo activo de toda la comunidad, así como la oportunidad de vivir humanamente en ella.

Los gobiernos locales: agentes promotores de democracia en la ciudad educadora

¿Qué función cumple el municipio en el proceso de democratización? Los gobiernos locales comprometidos con dicho proceso, del cual deben formar parte, pasan a revestir la categoría de instituciones políticas con extraordinarios alcances.

La democratización de los municipios es una condición fundamental para que se dé una real educación para la democracia. Supone necesariamente la superación de las formas autoritarias de conducción y la aceptación de las ideas de autonomía, responsabilidad y diálogo. Estas premisas implican, por tanto, la responsabilidad por parte del Estado de asegurar la educación extendiéndola como el

desarrollo integral del individuo para su inclusión en la sociedad, a través de la formación de una conciencia social abierta al cambio y a la participación.

El sistema educativo en Latinoamérica ha intentado crear una cultura basada en la libertad y en los derechos del hombre pese a los embates del autoritarismo. Pero tal vez le faltó enseñar que la libertad, al ser un nivel de participación en permanente crecimiento, supone un compromiso activo con la realidad. Tal como afirma Enrique Pichón Riviere “aprender es apropiación instrumental de la realidad para actuar en ella (...)”.

El sistema municipal, por su proximidad a los ciudadanos, es el más abierto y transparente. Sus decisiones y administración son las más cercanas y las que generan más fácilmente opinión pública. Así, el municipio se convierte en escuela de ciudadanía. La difusión de los valores democráticos se ha hecho desde la ciudad, y la ciudadanía es la virtud nacional que ha de reactualizarse en el marco del sistema político supranacional.

Por el solo hecho de existir, la ciudad pone límites a la centralización de los poderes estatales. El sistema de ciudades ha estructurado uno de los niveles del pluralismo, que ha facilitado la consolidación de la diversidad ideológica y ha provocado un equilibrio de poderes en la esfera pública, matizando y reforzando la clásica división horizontal de dichos poderes.

La creación de un poder político por encima de los Estados nacionales democráticos cuenta todavía con un componente importante de fuerza bruta, de estado de naturaleza hobbesiana. La sociedad mundial no es una sociedad democrática, y los poderes que allí actúan no se guían por el criterio de ciudadanos iguales: no somos ciudadanos del mundo. Pero en la medida en que este mundo se globaliza, las instituciones locales pueden promover una mayor igualdad entre los ciudadanos. La ciudad aporta a este proceso la práctica histórica consolidada de ser marco a



escala humana de la convivencia democrática; sostiene la resistencia de los ciudadanos a admitir como inevitable un mundo político opaco y basado en la negociación desde la fuerza desnuda y desde el poder de las armas.

La ciudad es, pues, un marco y un agente educador que, ante la tendencia a la concentración del poder, practica la opinión pública y la libertad; ante el gregarismo, expresa el pluralismo; ante la tendencia a distribuir desigualmente las posibilidades, defiende la ciudadanía; ante el individualismo, se esfuerza por practicar la individualidad solidaria. En definitiva, facilita el tejido de los hábitos ciudadanos que crean el sentido de reciprocidad, el cual engendra el sentimiento de que existen intereses que no han de ser lesionados.

El “entrenamiento democrático” en el ámbito de una ciudad educadora es vital para la formación del futuro ciudadano consciente de sus derechos, responsable respecto a sus deberes y sensible a los problemas de todos que son también los de él, en la medida en que así haya sido educado por una sociedad abierta y transformadora. Desde esta perspectiva, los municipios latinoamericanos en la etapa de democratización adquieren un particular compromiso educativo, social y político por cuanto implican la puesta en marcha de un programa que tiene como objetivo el desarrollo de la solidaridad, la cooperación y la responsabilidad individual y grupal como pilares básicos de una formación democrática. Asimismo, esta formación deberá atender a los principios vinculados con los derechos humanos, la paz y la promoción de un espíritu crítico, con un fin transformador y modificador de la realidad.

Es necesario para ello que la administración y la gestión de las instituciones sean auténticamente democráticas y participativas, sin que en ellas tomen parte las múltiples formas que puede revestir la coacción, el autoritarismo y el uso arbitrario del poder. Mediante esa gestión los ciudadanos podrán ejercer su responsabilidad no sólo como sujetos de

su propia educación, sino también del quehacer educativo en su conjunto, participando en la organización de proyectos y actividades, discutiendo los reglamentos que rigen sus deberes y derechos y actuando activamente a través de los organismos que los representan. En realidad, el entrenamiento para la democracia no es sólo un problema de educación sino que debe realizarse en la propia acción participativa, que es, a su vez, real práctica social.

Los proyectos municipales han de ser verdaderas propuestas de aprendizaje. Propuestas que generarán la participación activa, la reflexión y la reelaboración permanente de los contenidos y métodos teniendo en cuenta las distintas características de los grupos y la verificación constante con las necesidades de la realidad.

Desde la perspectiva de Ciudades Educadoras América Latina, los proyectos municipales en una educación democratizadora deben cumplir básicamente estas condiciones:

- Ser una experiencia colectiva en un entorno de relaciones grupales horizontales.
- Ser una experiencia para resolver problemas y no simplemente para incorporar información.
- Estar basados en relaciones democráticas entre sus participantes que representen o anticipen las relaciones democráticas de la sociedad.
- Atender la formación de una conciencia democrática, pluralista y defensora de la paz y la vigencia de los preceptos institucionales en un Estado de derecho.

¿Cómo se puede llegar a desarrollar una democratización real del sistema?

- Descentralizando la conducción y desburocratizando la gestión educativa.



- Garantizando la participación a todos los miembros de la sociedad.
- Exigiendo responsabilidad de cada uno en sus funciones específicas.
- Promoviendo un cambio hacia actitudes dirigidas a la solidaridad y cooperación.
- Cimentando la integración como una tarea cotidiana.
- Impulsando la cogestión con la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y todas aquellas instituciones y empresas que tengan como objetivo el bienestar general.

¿Se lograrán realmente los objetivos?

Existen algunas ideas acerca de los cursos de acción a realizar, pero no se trata solamente de asumirlas, sino de llevarlas a la práctica. Hay urgencias históricas, se dispone de poco espacio, poco tiempo, pocos recursos, poco de todo. Sin embargo, se tiene la voluntad de hacer, de cambiar, de transformar y la convicción de que todas estas ideas pueden dejar de serlo y convertirse, como se espera de la democracia misma, en una práctica cotidiana.

BIBLIOGRAFÍA

John Dewey, *La Educación de Hoy*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1957.

Ricardo Nasif, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco, *El sistema educativo en América Latina*, Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1982.

Alicia Gerliani, *Jornadas Pedagógicas sobre Democratización*, Instituto del Profesorado n° 16, Rosario, agosto de 1986.

Emilio Mignone, “Propuesta para la educación política popular”, *Seminario para Educadores sobre Educación Política*, Rosario, noviembre de 1985.

José Luis Romero, *La Experiencia Argentina*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1980.

Elena Armendáriz, Susana Ghioldi y Sara Izcovich, “Propuestas para la modernización de la Enseñanza Media”, *Cuadernillo* n° 3, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz, Buenos Aires, 1987.

Edgar Faure y otros, *Aprender a Ser*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Ángel Márquez, “La crisis de la enseñanza media”, *Aportes para el Congreso Pedagógico Nacional*, Cuadernillo n° 3 del IRICE, Universidad Nacional de Rosario, 1986.

Marcos Aguinis, “Programa Nacional de Democratización de la Cultura”, *Comunicaciones del PRONDEC* n° 1, Buenos Aires, 1988.

Gregorio Wainberg, *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1984.

Pablo Latapi, *Los sistemas escolares en América Latina*, Editorial Kapeluz, Buenos Aires, 1983.

Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, Documentos finales, Ayuntamiento de Barcelona, mayo de 1991.

“La Ciudad educadora”, *Primer Congreso Internacional de Ciudades Educadoras*, Ayuntamiento de Barcelona, noviembre de 1990.

Isidre Molas Batllori, “La Ciudad y la ciudadanía democrática. Una perspectiva política”, *La Ciudad educadora*, Acción Educativa, Barcelona, noviembre de 1990, p. 39.



Democracia participativa y educación: la experiencia de Porto Alegre y Rio Grande do Sul, Brasil

Richard Hatcher*

En los últimos años, en Gran Bretaña en particular y en toda Europa en general, se está viviendo una pérdida de confianza en el funcionamiento de la democracia representativa. La cifra de participación electoral en Gran Bretaña durante las elecciones generales de 2001 resultó ser la más baja desde la introducción del sufragio universal, y la participación en las elecciones municipales fue aún inferior. Los analistas señalan varias causas que explicarían este menor apoyo a los actuales partidos políticos: la creciente centralización del poder estatal a expensas del gobierno local, la omnipresente “empresarialización” y privatización de la vida pública y el desarrollo de una cultura consumista e individualista. El abismo existente en las democracias liberales contemporáneas entre los presupuestos ideales de una esfera pública democrática y la realidad de una ciudadanía despojada de poder, ha abierto el debate sobre las vías para renovar la implicación y responsabilidad democráticas en una sociedad civil revitalizada.¹

La solución se ha enfocado por lo general hacia la creación de nuevas formas de intervención popular en el ámbito local, resultando cada vez más común la participación comunitaria en proyectos sociales, especialmente en papeles consultivos, como por ejemplo las comisiones de

* Richard Hatcher es editor de la revista británica *Education and Social Justice*. Este artículo fue publicado en *Education and Social Justice* n° 4, primavera de 2002. Traducción: Eric Jaláin.

¹ Richard Hatcher, “Exclusion, consultation or empowerment? Developing popular democratic participation in decision-making in school education”, *Education and Social Justice* n° 2, vol. 1, 1999, pp. 45-57.

usuarios. Más recientemente se han propuesto vías innovadoras y más directas para que los ciudadanos puedan influir en la política, ejerciendo así su derecho civil básico. Cornwall y Gaventa hablan de un cambio en los roles públicos que transforme a los usuarios y electores en actores y agentes. Apuntan que habría que pasar de “la participación voluntarista en programas estatales a asumir la responsabilidad estatal por medio de nuevas formas de gobierno que incluyan relaciones más directas entre el Estado y la sociedad civil”.²

La participación local se ha convertido en un tema clave del programa de modernización del “nuevo laborismo”.³ Siguiendo esta línea, se han dado diversas experiencias locales que han ido desde la aplicación de tecnologías de consulta importadas del *marketing* y de la investigación de consumo, hasta experiencias de deliberación democrática más auténticas. Éstas han permitido a las comunidades afirmar sus propias prioridades, a pesar de que dichas comunidades se han visto por lo general limitadas a un marco gerencial destinado a salvaguardar los intereses dominantes existentes.

La aplicación de estos planteamientos a la educación, tanto en el ámbito teórico como en el práctico, ha sido mucho más limitada que en otras áreas de actuación pública, como el desarrollo inmobiliario y urbano. En su crítica a las soluciones de mercado, bajo el título de *Devolution and Choice in Education*, Whitty, Power y Halpin plantean la cuestión de la siguiente manera:

“Ahora necesitamos experimentar y evaluar nuevas formas de asociacionismo en la esfera pública que permitan reafir-

² Andrea Cornwall y John Gaventa, “From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy”, *Working Paper* n° 127, Institute of Development Studies, Brighton, 2001, p. 16.

En: www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp127.pdf

³ Janet Newman, “Beyond the Public Management? Modernizing Public Services”, en J. Clarke, S. Gewirtz y E. McLaughlin (Eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, Sage, Londres, 2000.



mar los derechos ciudadanos en lo que respecta a la política educativa (e incluso a otras esferas del ámbito público), frente a las tendencias actuales a derivar tanto hacia una versión autoritaria y restringida del Estado como hacia una sociedad civil mercantilizada”.⁴

La incapacidad a la hora de traducir esta perspectiva en políticas concretas, ya fuera siguiendo ejemplos que ya están en marcha o proponiendo estrategias y objetivos específicos para empezar a darle forma, ilustra la situación de la educación británica. Cuatro años después de la publicación del libro citado seguía sin haber evidencias significativas de nuevas formas institucionales de organización democrática del sistema escolar en el ámbito local.

Los órganos de gobierno escolar permanecen subordinados a los dictados gubernamentales y carecen de relaciones democráticas directas con los padres y la comunidad (aparte de la elección cada varios años de los padres de alumnos, una minoría que no es considerada representativa del colectivo de padres).

En las autoridades educativas locales no existe representación popular directa o ésta es meramente simbólica. Las afirmaciones gubernamentales de que los órganos de gobierno de las Zonas de Acción Educativa se iban a convertir en una forma de gobierno participativo no se han materializado. La realidad, en cambio, ha sido la hegemonía de los intereses de los gestores y la marginación de la representación de la comunidad, de los padres y de los profesores.⁵

No sólo es que hayan faltado experiencias prácticas, sino que además la izquierda ha sido incapaz de desarrollar una

⁴ Geoff Whitty, Sally Power y David Halpin, *Devolution and Choice in Education*, Open University Press, Buckingham, 1998, p. 134.

⁵ Richard Hatcher y Dominique Leblond, “Education Action Zones and Zones d’Education Prioritaires”, en S. Ridell y L. Tett (Eds.), *Education, Social Justice and Inter-Agency Working: Joined-up or fractured policy?*, Routledge, Londres, 2001.

nueva visión de la responsabilidad democrática que contrarreste la continua “empresarialización” y privatización de la educación pública. Si bien es cierto que el principio de responsabilidad local ha sido uno de los temas de las campañas locales contra la privatización de los servicios educativos, es sintomático que no se haya ido más allá de la defensa de un tipo de responsabilidad tan limitada como la representada por las autoridades educativas locales.⁶

Una de las carencias de este debate es el seguimiento de alguna experiencia positiva de participación popular directa en el ámbito educativo que pudiera servir de punto de referencia para plantear una perspectiva diferente. Sin embargo, actualmente existe una práctica de tales características que merece ser ampliamente conocida y que puede contribuir a relanzar el debate en Gran Bretaña y Europa. Se trata de la experiencia de democracia participativa desarrollada en el sur de Brasil, en la cual la educación es precisamente un elemento central. El principal objetivo en este artículo consiste en dar a conocer esta experiencia. Por esta razón aparecerán múltiples citas de cierta extensión extraídas de documentos políticos y de entrevistas. Estos fragmentos pretenden aportar evidencias directas que de otra manera resultarían difícilmente accesibles.

Brasil: el Gobierno federal y el PT

Desde que terminó la dictadura militar entre finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, Brasil siempre ha estado dirigido por gobiernos civiles promotores de políticas neoliberales. Hasta que Fernando Henrique Cardoso saliera elegido como presidente en 1994, Brasil tuvo “un sistema educativo que privilegió sistemáticamente a una

⁶ Consultar los informes de Melian Mansfield, “Privatisation in Haringey”, *Education and Social Justice* n° 4, vol. 1, 2001, pp. 46-48, y Gwen Sanderson, “Education Services in Leeds: An Update after Privatisation”, *Education and Social Justice* n° 4, vol. 1, 2001, pp. 44-45, 48.



élite económica y política, marginando a las familias de bajos ingresos, a la clase obrera e incluso a la clase media”.⁷

Cardoso buscó en su política económica el consenso con Washington: apertura de la economía a las inversiones extranjeras, privatización de los servicios públicos, desnacionalización y recolonización de la economía.⁸ A pesar de todo, el programa neoliberal también incluyó algunas reformas educativas, concretamente la descentralización del control educativo a nivel federal y municipal, la promoción de una organización democrática de las escuelas y la adaptación del currículo a los contextos sociales de los estudiantes. “Las directivas y aperturas existentes, aunque limitadas, resultan prometedoras pues abren un espacio que, aún siendo muy reducido, permite incluir en el diálogo y consideraciones oficiales cuestiones de clase social, pobreza y necesidades educativas de los jóvenes marginados”.⁹

Este espacio fue aprovechado por el principal partido brasileño de la oposición, el Partido de los Trabajadores (PT), para superar ampliamente las propuestas gubernamentales y crear un discurso alternativo.¹⁰ El PT desarrolló una forma revolucionaria, popular y democrática de hacer política y de gestionar los recursos del sector público, incluyendo la educación. Las experiencias más amplias y radicales han tenido lugar en Rio Grande do Sul, que está situado al sur de Brasil colindando con Argentina y

⁷ Pia L. Wong y Ramon Balestino, “Prioritizing the education of marginalized young people in Brazil: a collaborative approach”, *Journal of Education Policy* n° 16, vol. 6, 2001, pp. 597-618.

⁸ João Machado, “A strategy for victory”, *International Viewpoint* n° 335, noviembre de 2001, pp. 24-26.

⁹ Wong y Balestino, “Prioritizing”, p. 608.

¹⁰ Sobre los orígenes del PT, ver Luis Pilla Vares, “Another world is possible”, *International Viewpoint* n° 325, noviembre de 2000, pp. 12-14, y Huw Beynon y José R. Ramalho, “Democracy and the Organization of Class Struggle in Brazil”, en Leo Panitch y Colin Leys (Eds.), *Socialist Register 2001: Working classes, global realities*, Merlin Press, Londres, 2000.

Uruguay. Dicho Estado cuenta con unos 10 millones de habitantes y su capital, Porto Alegre, con una población de alrededor de 1,3 millones de personas.

En las elecciones municipales de Porto Alegre de 1988, el Partido de los Trabajadores obtuvo la alcaldía, siendo reelegido tres veces desde entonces. En 1989 instituyó un proceso llamado Presupuesto Participativo (PP), gracias al cual el presupuesto municipal anual se decide mediante dinámicas de democracia participativa basadas en asambleas populares.

En 1998 el Partido de los Trabajadores, en alianza con algunos partidos de izquierda menores, ganó las elecciones gubernamentales de Rio Grande do Sul. El eje de su programa, basado en su experiencia en Porto Alegre, fue el establecimiento de una reforma democrática radical de alcance federal. El planteamiento del PT sobre la democracia participativa se fundamenta en una crítica tanto a la democracia liberal representativa occidental, ampliamente corrompida en Brasil bajo la cultura del clientelismo, como al fracasado proyecto de Estados burocráticos en el Este. Luis Pilla Vares, miembro del PT, afirma lo siguiente:

“La democracia representativa, alumbrada por la lucha de clases y que ha acabado siendo adoptada como el paradigma de los países capitalistas occidentales, está en crisis terminal. Ha perdido toda su sustancia y pocos son los que hoy en día la siguen considerando un sistema político capaz de representar de forma efectiva los verdaderos intereses de la gente. Esta crisis se ha agravado aún más debido al triunfo ideológico del neoliberalismo y a la capitulación total de la socialdemocracia, en paralelo a la crisis de todos los modelos de Estado de bienestar. De hecho, la democracia representativa se está transformando crecientemente en un puro ritual, con una tendencia al alza de la abstención ciudadana con respecto a la política en general”.¹¹

¹¹ Pilla Vares, “Another”, p. 12.



Porto Alegre, capital del Estado brasileño de Rio Grande do Sul, es internacionalmente conocida por dos razones. La primera es haber sido sede del Foro Social Mundial (FSM) en 2001, 2002 y 2003, la contracumbre al Foro Económico Mundial de Davos. Si al segundo FSM asistieron alrededor de 50.000 personas, la celebración del tercer FSM, entre el 23 y el 28 de enero de 2003, contó con la participación de más de 100.000 personas procedentes de todo el mundo. Porto Alegre también acogió el Foro Mundial de Educación en octubre de 2001, en el que unas 15.000 personas intervinieron en 200 talleres y casi 800 charlas. La segunda razón es su proceso radicalmente democrático de Presupuestos Participativos, que se ha extendido recientemente a todo el Estado de Rio Grande do Sul.

El Presupuesto Participativo en Porto Alegre

El proceso participativo consta de cuatro componentes: el Ejecutivo, el legislativo, la sociedad civil y las organizaciones específicas de la estructura participativa.¹²

El Ejecutivo y el Legislativo

El poder municipal se compone de dos órganos elegidos por separado. La alcaldía, que es el órgano Ejecutivo, y la Cámara de los Diputados, el órgano legislativo. El Ejecutivo está encabezado por el alcalde y el alcalde segundo, que son elegidos directamente. Desde 1989 el Partido de los Trabajadores controla la alcaldía y, aunque carece de mayoría en la Cámara de los Diputados, el alcalde tiene poder para designar a varios cientos de funcionarios de la Administración. Fue pues el Ejecutivo el que inició el proceso de Presupuesto Participativo y el responsable de su aplicación mediante dos unidades de la Administración municipal: la Oficina de Planificación (GAPLAN) y la Coordinadora de Relaciones con las Comunidades (CRC).

¹² Marion Gret e Yves Sintomer, *Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, París, 2002.

Sociedad civil

La sociedad civil comprende a todos los ciudadanos que puedan tomar parte en el proceso participativo a título individual o como miembros de asociaciones locales de vecinos o de otras organizaciones comunitarias.

Las organizaciones de la estructura del Presupuesto Participativo

La estructura participativa es como una pirámide de tres niveles: el micro-local, el de distrito (la ciudad se divide en 16 distritos) y el municipal o nivel metropolitano.

- El nivel micro-local: reuniones de calle, de edificio y de barrio. Estos encuentros se organizan independientemente del Ayuntamiento.
- El nivel de distrito: la ciudad se divide en 16 distritos territoriales. Cada uno tiene tres tipos de estructuras de PP: una asamblea popular de distrito abierta a todo el mundo, asambleas de subdistrito que cubren a unos cuantos vecindarios y un foro de distrito, para el cual cada asamblea popular elige delegados. El foro, de celebración mensual, actúa como una especie de comisión coordinadora de la asamblea y como intermediario entre ésta y el poder Ejecutivo (alcaldía). Cada asamblea de distrito elige a cuatro concejales para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP), de ámbito metropolitano.
- La estructura temática: además de esta estructuración territorial, existe también un proceso paralelo basado en seis áreas de servicio específicas o “temas”, siendo “educación y ocio” uno de ellos. Los pequeños encuentros locales conducen a asambleas temáticas de distrito, cada una de las cuales elige delegados para los seis foros temáticos metropolitanos y cuatro concejales para el Consejo del Presupuesto Participativo (COP). Existen además Asambleas Intermedias sobre subtemas.



- El nivel municipal: el COP está compuesto por 96 personas, 88 de las cuales son concejales populares elegidos por las asambleas. Hay también dos delegados del sindicato de empleados municipales y dos delegados de las asociaciones vecinales. La alcaldía designa a los cuatro delegados restantes, que carecen de poder de voto; dos procedentes del GAPLAN y uno del CRC. El Ayuntamiento provee al COP de infraestructura, información y formación.

El Consejo del Presupuesto Participativo es la principal institución participativa, la mesa de diálogo entre el movimiento popular y la Administración municipal. Se reúne una o dos veces por semana, mientras dura el proceso de PP, para definir criterios de prioridad y asignación de recursos, defender las necesidades de los distritos y áreas temáticas, debatir sobre los ingresos y los gastos, trazar un Plan de Inversión detallado y votar las propuestas presupuestarias presentadas por el Ejecutivo. Aunque la Cámara de los Diputados tiene poder formal para aprobar o enmendar el presupuesto, se ha visto movida a respaldar el mandato popular expresado a través del Presupuesto Participativo.

El proceso de Presupuesto Participativo

Éste comprende seis etapas de encuentro:

- 1ª: Antes de marzo tienen lugar encuentros micro-locales, organizados por las propias asociaciones de barrio, de edificios y de calles. En ellos se debaten las demandas y se eligen delegados o portavoces para elevarlas a las asambleas de distrito o a las temáticas.
- 2ª: A lo largo del mes de marzo se llevan a cabo reuniones preparatorias de las asambleas populares de distrito y temáticas. Su finalidad es evaluar el presupuesto del año anterior y recoger las demandas del nivel micro-local.

- 3^a: Durante marzo y abril se desarrolla el primer ciclo de encuentros de las asambleas populares de distrito y temáticas, ante las que la alcaldía presenta el balance del presupuesto del año anterior, así como el presupuesto del presente. En esta etapa se elige cierto número de delegados para los foros de distrito y temáticos (en proporción a la cantidad de gente asistente a los encuentros micro-locales del primer ciclo).
- 4^a: De marzo a junio tienen lugar más reuniones micro-locales junto a los encuentros intermedios de las asambleas populares de distrito y temáticas. Los participantes ordenan sus demandas en una jerarquía de prioridades que será elevada a los foros de distrito y temáticos. Si acude más gente a las reuniones micro-locales se eligen proporcionalmente más delegados para los foros. Además se dan las primeras reuniones de los foros para sintetizar las demandas en un conjunto de propuestas jerarquizado y organizado por barrios y temas.
- 5^a: En los meses de junio y julio se pone en marcha un segundo ciclo de encuentros de las asambleas populares de distrito y temáticas, a las cuales la alcaldía presenta avances de ingresos y gastos para el año siguiente, y propone criterios para la asignación de gastos. Los delegados de foro presentan a debate el conjunto de prioridades y propuestas, y se elige a concejales populares para el Consejo de Presupuesto Participativo (COP).
- 6^a: De julio en adelante las propuestas presupuestarias son debatidas entre los concejales populares y la alcaldía en numerosas reuniones del COP. La Oficina de Planificación del Ejecutivo (GAPLAN) sintetiza las prioridades propuestas por los foros y las demandas presentadas por la alcaldía, y las presenta al COP para su debate, enmienda y aprobación. La propuesta presupuestaria final es remitida al alcalde para que la presente a la asamblea municipal (el legislativo).



Los criterios presupuestarios

Son tres los criterios que determinan la asignación de recursos para cada uno de los 16 distritos de la ciudad: las prioridades votadas, los niveles de infraestructuras y servicios existentes y la población. Tales criterios se aplican siguiendo tres lógicas: una de mayoría democrática, otra técnica y una tercera redistributiva.¹³

La lógica de la mayoría democrática

Cada asamblea popular de distrito valora, del 1 al 4, la prioridad de las áreas temáticas presupuestarias. Así, cada distrito debe seleccionar cuatro áreas prioritarias entre las 13 partidas presupuestarias. Después se recogen las diferentes valoraciones a lo largo de toda la ciudad para determinar los temas preferentes globales. Este proceso se basa más en la suma aritmética que en el debate, y se atiene tan solo a decisiones mayoritarias. La Oficina de Planificación (GAPLAN) estima entonces el coste de estas propuestas y les suma las inversiones comprometidas años anteriores así como las “demandas institucionales”. Por ejemplo, tiene en cuenta las inversiones necesarias para asegurar la continuidad de los servicios públicos, independientemente de si estos han resultado priorizados o no.

La lógica técnica

El Ejecutivo también asesora la viabilidad técnica de los proyectos. Tales criterios técnicos son hechos públicos y pueden debatirse en el Consejo de Presupuesto Participativo (COP). Este proceso produce la primera matriz presupuestaria: una jerarquía de prioridades en proyectos técnicamente viables.

¹³ *Ibidem.*

La lógica redistributiva

El Ayuntamiento confecciona un índice de los niveles de servicios e infraestructuras existentes en cada distrito. El registro se compone de una valoración de cada sector del 1 al 4 según los servicios e instalaciones de los que disponga, y de otra valoración, siguiendo la misma escala, de la cantidad de habitantes, para incluir el factor de densidad poblacional.

Así, el trabajo se basa en tres criterios: las medidas priorizadas por los ciudadanos, los niveles actuales de dotación de cada distrito y su densidad poblacional. El siguiente paso consiste en decidir qué peso relativo se debe conceder a cada uno de estos criterios. En 2001 el COP atribuyó al primero un coeficiente de 5, al segundo de 4 y al tercero de 2. Basta entonces con multiplicar el valor asignado a cada demanda en la primera matriz presupuestaria por estos coeficientes para producir una segunda matriz. Los valores resultantes determinan el porcentaje de recursos de inversión asignado.

La distribución de recursos dentro de los distritos

La asignación de los gastos presupuestarios a los distritos constituye la primera fase. Pero, ¿cómo se distribuyen dentro de cada distrito, en cada uno de los barrios y vecindarios? Se dan dos principios de distribución que a veces entran en conflicto: en función de las necesidades y en función del nivel de movilización social. El problema surge cuando en los vecindarios más necesitados la movilización escasea. En 1995 el COP intentó resolver este problema aplicando en los distritos criterios de asignación que combinaban sus demandas prioritarias con sus necesidades, sin tener en cuenta el nivel de movilización. Pero esto no fue aceptado por los foros de distrito, que consideraban que el nivel de movilización debía ser valorado y que el COP no debía interferir en los foros. La mayor parte de estos implantaron sus propias normas, combinando los criterios



de necesidad y de nivel de movilización. Según Abers, el rechazo del COP a imponer un modelo condujo en realidad a la base social a un importante proceso de aprendizaje.¹⁴

El presupuesto participativo en Rio Grande do Sul

La estructura de gobierno en Rio Grande do Sul (RS) es similar a la de Porto Alegre, con un Ejecutivo elegido que está encabezado por el gobernador del Estado y un legislativo escogido de forma separada. En 1998 el entonces candidato del PT, Olivio Dutra, ganó las elecciones de gobernador. En 1999 se inició el proceso de Presupuesto Participativo a escala de Estado federado,¹⁵ es decir, en todos los servicios públicos estatales, incluyendo la educación.

La traslación del proceso de PP de escala municipal a federal no se dio sin dificultades. El PT era también minoría en el legislativo federal, donde la oposición política es incluso más importante. La ampliación de la escala del proceso participativo abrió además nuevos cuestionamientos. Pero, por otro lado, el Gobierno de Rio Grande do Sul pudo beneficiarse de la experiencia de Porto Alegre. Unos 200 activistas del PT del Ayuntamiento de Porto Alegre se unieron a la Administración federal de Rio Grande do Sul, cuyo Ejecutivo era más de izquierda que el de Porto Alegre. Ubiratan de Souza, secretario del presupuesto de Estado, describe de la siguiente forma la importancia de la aplicación del Presupuesto Participativo en el ámbito federal:

¹⁴ Rebecca Neaera Abers, *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000, pp. 188-194.

¹⁵ Íria Charao y Ubiratan de Souza, "Orçamento Participativo Estadual", en J. Luiz Marques (Ed.), *Rio Grande do Sul: Estado e Cidadania*, Editorial Palmarinca, Porto Alegre, 1999. Informe de los dos dirigentes del PT, funcionarios del Gobierno federal, sobre la introducción del Presupuesto Participativo en Rio Grande do Sul.

“Obviamente, vivimos en un Estado capitalista, lo que impone importantes límites a lo que podemos hacer. Pero se pueden realizar muchos más cambios desde el ámbito federal que desde el gobierno municipal. (...) Bajo el anterior Gobierno federal, los fondos públicos se distribuían entre multinacionales. Ahora estos fondos se dirigen a la salud, a la educación y al desarrollo de los pequeños agricultores y de los pequeños comercios. Una de las claves de nuestro éxito fue la introducción del Presupuesto Participativo. Decidimos dejar a los ciudadanos que decidieran sobre el 100% de los recursos, no sólo sobre nuevas inversiones”.¹⁶

Según la publicación *Caminhos da Participação / Ways of participation*, el proceso de PP en el ámbito federal se desarrolla en tres etapas:¹⁷

- 1ª: Comprende tres tipos de reuniones. Por un lado, los Encuentros Directivos Regionales, que tienen lugar en cada una de las 22 regiones de Rio Grande do Sul y están abiertos a todos los ciudadanos. Su función es la de definir un temario provisional de cuestiones que guíe los debates locales. Además se organizan, en cada una de esas 22 regiones, los Encuentros para el Desarrollo Temático Regional, también abiertos a todo el mundo. Su función es la de iniciar los debates sobre las cuestiones claves de los Programas Prioritarios de Desarrollo Temático Estatal y elegir a los delegados temáticos regionales. En cada uno de los 497 municipios de más de 1.000 habitantes tienen lugar Asambleas Públicas Municipales, de nuevo abiertas a la ciudadanía en general. Sus objetivos son debatir y decidir sobre las prioridades locales así como sobre los Programas Temáticos para el nivel federal, y elegir Delegados Municipales.

¹⁶ Adam Novak, “Building popular power”, *International Viewpoint* n° 319, febrero de 2000, pp. 22-33.

¹⁷ *Caminhos da Participação/ Ways of participation*, Gobierno de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001, y Aaron Schneider y Ben Goldfrank, “Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state”, *Working Paper* n° 149, Institute of Development Studies, Brighton, 2002. En: www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp149.pdf



- 2ª: En cada región se celebran foros regionales plenarios de delegados, a los que asisten los delegados temáticos y regionales elegidos en la primera etapa. Su labor consiste en reunir y reconciliar las demandas expresadas por la población en los encuentros anteriores con las necesidades diagnosticadas por el Gobierno de Rio Grande do Sul, atendiendo a su viabilidad técnica, legal y financiera. Asimismo, se encargan de elegir a los concejales para el Consejo de Presupuesto Participativo del Estado y a los delegados de las Comisiones Representativas.
- 3ª: El Consejo de Presupuesto Participativo de Rio Grande do Sul supone la más alta instancia de toma de decisiones de la representación popular. Está compuesto de 204 concejales populares que representan a las 22 regiones. Sus miembros mantienen varias reuniones con el Gobierno para debatir y concretar una propuesta definitiva de presupuesto y los planes de inversiones y servicios que serán presentados por el Ejecutivo al parlamento.

La educación es una de las prioridades en el proceso de Presupuesto Participativo. En Rio Grande do Sul hay 3.031 escuelas. Los centros de primaria reciben fondos estatales, pero están bajo la administración directa de los municipios, mientras que los centros de secundaria quedan bajo responsabilidad directa del Gobierno.

Rio grande do Sul dedica hasta el 35% de su presupuesto a la educación, una proporción superior a la de cualquier otro Estado. La educación fue elegida como la mayor prioridad en el proceso de Presupuesto Participativo de 2001. En Porto Alegre dicho proceso supuso un impresionante desarrollo educativo, pues en el periodo 1998-2000 el número de escuelas se incrementó de 22 a 90, y el de maestros de 1.698 a 3.700.¹⁸

¹⁸ José Clóvis de Azevedo, "Escola Cidadã: Políticas e Práticas", en Raul Pont y Adair Barcelos (Eds.), *Porto Alegre: uma cidade que conquista*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000.

Política participativa en educación

La participación popular en las decisiones políticas no se limita al proceso de Presupuesto Participativo, sino que existen también ámbitos de participación más específicos como la política educativa. La traslación del concepto de democratización del Estado a la esfera de la educación se inició en Porto Alegre en el segundo mandato del PT tras su reelección en 1993. Un Congreso Constituyente municipal estableció democráticamente los principios y políticas básicas de la “Escuela Ciudadana”, cuyo planteamiento educativo refleja “una nueva escuela y una nueva cultura educativa, que concibe la escuela como un lugar de integración, de educación en ciudadanía, de participación y de formación y desarrollo humano, en base a la consideración del educando como sujeto de derecho”.¹⁹

El principio de que la ciudadanía se construye mediante el ejercicio del poder democrático ha conducido a la gestión de cada escuela por un Consejo Escolar electo compuesto por representantes de los profesores y del personal laboral, padres y estudiantes.

Cuando en 1998 el PT ganó las elecciones gubernamentales en Rio Grande do Sul, tanto el proceso de Presupuesto Participativo como el complementario de política educativa, denominado “Constitución Escolar”, se extendieron del nivel municipal al federal. De acuerdo con el Departamento de Estado de Educación:

“... el Presupuesto Participativo es un proceso de participación popular en la definición de la política pública que refuerza el control social sobre el Estado. Mediante la Constitución [Escolar], los educadores, los padres, el personal laboral, los movimientos sociales populares, las instituciones de enseñanza superior y las autoridades públicas, todos y cada uno son partícipes en la definición del futuro

¹⁹ *Ibidem*, p. 120.



de la educación y de la escuela pública, reafirmando así su papel en la historia de nuestro Estado”.²⁰

El proceso de Constitución Escolar está diseñado para posibilitar la participación popular en la política educativa en dos ámbitos de actuación: en la escuela local y en el sistema educativo estatal en su conjunto. No se trata de un proceso anual como el Presupuesto Participativo, sino que se inició en 1999 y continúa en la actualidad. Se basa en cinco principios:

- La educación como un derecho de todos los ciudadanos, prestando especial atención a la situación de aquellos a los que, a lo largo de la historia, les ha sido negado este derecho, careciendo de acceso a la escuela o resultando excluidos de la misma.
- La participación popular como método de gestión de la política pública en educación, estimulando y garantizando las condiciones para la construcción colectiva de la educación que la sociedad quiere.
- El diálogo como principio ético-existencial de un proyecto humanista y solidario, que respeta las diferencias y la pluralidad de concepciones del mundo, sin abandonar la crítica y la iniciativa frente a las desigualdades e injusticias sociales.
- La radicalización de la democracia como objetivo estratégico de un gobierno de izquierdas, comprometido con los intereses de la mayoría y de las clases populares, y que promueve la cogestión de la esfera pública como un progreso hacia la soberanía popular y el control sobre el Estado.

²⁰ *Principles and Directives for State Public Education/ Principios y Directrices para la Educación Pública Estatal*, Departamento de Educación de Rio Grande do Sul, 2000, p.18. Se trata de una publicación bilingüe inglés/ español. El autor ha extraído citas de ambas versiones.

- La utopía como concepto inspirador de la educación y de la escuela a las que se aspira, así como del proyecto de desarrollo socioeconómico que es posible y necesario para la gran mayoría de los excluidos y de los explotados por el sistema capitalista. En definitiva, la utopía como motor que dirija a los ciudadanos hacia la sociedad que quieren construir.²¹

El proceso de Constitución Escolar

Éste está organizado en cinco etapas.

- 1ª: Abril de 1999. “Elaboración de propuestas, sensibilización, preparación de las condiciones para llevar a la práctica el proceso e inauguración de la Constitución”.²² El 22 de abril de 1999 se inauguró la Constitución Escolar en el Departamento de Estado de Educación, con representantes de las comunidades escolares, de organizaciones de la sociedad civil, de organismos públicos y de instituciones de enseñanza superior. Le siguieron encuentros regionales y las elecciones de comités de coordinación en el ámbito local de cada escuela y en el regional.
- 2ª: De mayo a noviembre de 1999. “Estudio de la realidad regional en su contexto (social, económico, político, cultural, etc.), negociación de las prácticas pedagógicas e identificación de los temas que deben ser investigados en profundidad”.²³ En esta fase se realizó un análisis de las diferentes situaciones locales y de las prácticas educativas en escuelas y en organizaciones populares: métodos de enseñanza, sistemas de evaluación del aprendizaje, funcionamiento de los consejos de clase, vías de participación comunitaria en la gestión escolar y proyectos alternativos en diversas áreas de conocimiento. El análisis

²¹ *Ibidem*, pp. 38-39.

²² *Ibidem*, p. 45.

²³ *Ibidem*, pp. 45-46.



sis de estas prácticas puso al descubierto los principales conflictos y dificultades existentes. Partiendo de esta base se identificaron 25 cuestiones agrupadas en cuatro temas. Entre las cuestiones tratadas destacaron las siguientes: absentismo escolar, gestión democrática, enseñanza a niños y adolescentes, violencia, proyectos de educación y desarrollo, educación en áreas rurales, desarrollo profesional de los trabajadores de la enseñanza y conocimiento científico y popular.

- 3ª: De diciembre de 1999 a junio de 2000. La investigación en profundidad de los temas identificados en la segunda etapa, junto a las aportaciones de teóricos de la educación, condujeron al diseño de 25 informes teóricos correspondientes a las 25 cuestiones planteadas.
- 4ª: De junio a agosto de 2000. “Definición de los principios y directrices de la Escuela Democrática Popular”.²⁴ A partir de los debates de la tercera etapa, se definieron y explicaron los principios y orientaciones en un Documento Base. Este anteproyecto fue sometido a debate y enmienda en 191 conferencias municipales o micro-regionales del 10 al 26 de junio de 2000, con la participación de 60.000 personas en el proceso. El resultado fue un Documento Base revisado en torno al cual se celebraron, en agosto de 2000, 31 Pre-Conferencias Regionales en las que participaron 9.000 delegados elegidos en las conferencias locales previas. A su vez, la nueva revisión del Documento fue sometida a discusión en una Conferencia Estatal mediante 100 grupos de trabajo y un total de 3.500 delegados elegidos en las conferencias regionales previas. Para concluir, todas las propuestas fueron votadas en la sesión plenaria final. Las propuestas políticas resultantes se publicaron en *Principles and Directives*.
- 5ª: De septiembre de 2000 en adelante. “Reconstrucción de los proyectos político-pedagógicos en los diferentes

²⁴ *Ibidem*, p. 46.

niveles abarcados por el Departamento de Educación (escuelas, coordinación regional y oficinas de educación del Estado central)”.²⁵ Según el número de octubre de 2001 del boletín *Educação Pública dá Certo* del Departamento de Educación de RS:

“La fase Constitutiva en la que estamos supone que las decisiones de la comunidad en términos de reconstrucción de los proyectos político-pedagógicos de las escuelas, de los Consejos de Coordinación de Educación Regional y del Secretariado están siendo implementadas. Esta labor incluye el debate y formulación de planes de estudio y de curso, de las normativas escolares, de la reorganización de los espacios y tiempos escolares, del desarrollo profesional de los educadores y de la revisión de la legislación del Sistema Educativo Estatal”.²⁶

La democratización de la escuela

El documento gubernamental de RS *Principles and Directives* no sólo contiene las decisiones políticas adoptadas durante el proceso de Constitución Escolar, sino también una exposición de la concepción que el Gobierno federal del PT tiene de la educación popular. A continuación se reproducen algunas citas sobre este punto de cierta extensión. La primera de ellas reproduce parte de una sección del Programa Educativo Gubernamental federal (que formaba parte del programa gubernamental aprobado en 1998, cuando el Gobierno del PT fue elegido por primera vez), titulada “La concepción de la educación”:

“... proponemos una educación popular con la democratización de la escuela como eje central, lo que supone un compromiso político con el establecimiento de un intenso proceso participativo, para lograr una educación de cali-

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Educação Pública dá Certo*, Secretaría de Educación, Gobierno de Rio Grande do Sul, octubre de 2001, p. 2.



dad, vinculada a la realidad y articulada con el proyecto de desarrollo federal”.²⁷

El concepto central de democratización comprende tres significados o dimensiones: la democratización del acceso, del conocimiento y de la gestión. La primera dimensión puede resumirse muy brevemente exponiendo las principales medidas: proyectos de integración, extensión de la enseñanza secundaria, desarrollo del preescolar, educación especial, alfabetización de adultos y proyectos educativos para trabajadores jóvenes y adultos.

La democratización del conocimiento se define en *Principles and Directives* como sigue:

“Otro aspecto de la democratización de la escuela, el más complejo, consiste en garantizar el acceso al conocimiento de los que en ella están (...). Para lograrlo es necesario transformar profundamente la escuela como institución. Proponemos poner en marcha un amplio proceso de participación para reorganizar el currículo por medio de la creación de relaciones de poder democráticas, tanto dentro de la escuela como con respecto a la comunidad. La escuela que proponemos, al contrario que su concepción tradicional, deberá reorganizar su espacio y su tiempo, adaptándose a las necesidades de la comunidad y de la realidad social en las que está arraigada.

Se trata de ir más allá de la organización del currículo en base a la calificación, reconociendo en ésta una estructura que obstaculiza el proceso de cambio de las prácticas educativas, y por lo tanto que frena la democratización.

Algunas de las principales características de una escuela dedicada a la formación de ciudadanos integrales han de ser: un acercamiento interdisciplinario al conocimiento, que supere su fragmentación y sectorialización; una planificación y puesta en práctica colectivas de la labor del educador; la sustitución de la evaluación clasificatoria y selectiva

²⁷ *Principles and Directives*, pp. 95-96.

(instrumento de exclusión) por formas de evaluación basadas en la participación, el diagnóstico, la investigación y la emancipación; la necesidad de respetar los tiempos y ritmos de aprendizaje y el compromiso de garantizar a todos el acceso al conocimiento”.²⁸

La democratización de la gestión

Bajo este título se aborda la democracia en los ámbitos de la escuela y del sistema educativo estatal en su conjunto. La democratización de la gestión escolar se plantea de la siguiente manera:

“... gracias a la democratización de la gestión se establecen los mecanismos de participación colectiva, transformando las relaciones de poder y posibilitando que todos los sectores de la comunidad escolar se impliquen en las decisiones administrativas y pedagógicas de la escuela. La elección directa del director y del jefe de estudios, así como del Consejo Escolar como órgano dirigente, compuesto por representantes de todos los sectores de la comunidad escolar (padres, estudiantes, educadores y demás personal del centro) con poderes deliberativos, constituye el principal mecanismo de democratización de la gestión. Para asegurar este proceso es necesario promover la organización de cada sector en colectivos representativos: organizaciones de estudiantes, asociaciones de padres y sindicatos de trabajadores de la enseñanza.

La experiencia de las Administraciones Populares demuestra que su labor de gestión escolar debe durar tres años, tiempo necesario para aplicar el programa elegido y para preservar la autonomía de la escuela con respecto al Gobierno entonces en el poder (...). El Gobierno Popular respetará la voluntad soberana de las comunidades escolares (...).²⁹

²⁸ *Ibidem*, pp. 107-110.

²⁹ *Ibidem*, pp. 99-101.



La democratización de la escuela debe ir acompañada de la democratización de la Administración educativa estatal.

“Para que la democratización sea viable no basta con democratizar la escuela. El aparato administrativo también debe ser compatible con estas demandas de democracia. Hay que superar la tendencia burocrática, compartimentada, jerárquica y centralista que caracteriza a la organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Educación. La democratización requiere dinámicas de funcionamiento interdisciplinario, horizontal y descentralizado, que doten a la Administración de mayor sensibilidad y de la capacidad para albergar procesos participativos en las diversas instituciones en las que se formulan las políticas públicas del sector (...).

El Departamento de Educación Estatal promoverá, sin imposiciones, la formación de los miembros del Consejo Escolar de cada centro mediante reuniones y seminarios específicos, con el fin de que puedan adquirir los conocimientos necesarios para desempeñar sus funciones.

La descentralización del poder también pasa por la transferencia de los fondos directamente a las escuelas a través de los Consejos Escolares, que debatirán, planificarán y decidirán sobre su uso. Parte de los recursos descentralizados del Presupuesto Educativo serán asignados por decisión colectiva de cada región, y en base a los criterios y deliberaciones establecidos en el proceso de Presupuesto Participativo del Departamento de Estado en coordinación con el Presupuesto Participativo general del Estado”.³⁰

Ya están descritos los dos procesos de participación popular en la toma de decisiones educativas: el Presupuesto Participativo, inspirado principalmente en la experiencia de Porto Alegre, y la Constitución Escolar de alcance federal.

³⁰ *Ibidem*, pp. 101-105.

La siguiente cuestión es desentrañar las relaciones existentes entre la concepción del PT de la democratización participativa de la educación y el papel central desempeñado por la democracia participativa vista desde una perspectiva política más amplia. Para lograr esta visión de conjunto es necesario salir del ámbito educativo y valorar la estrategia general de democracia participativa del PT.

Democracia radical y la política del PT en Porto Alegre y en Rio grande do Sul

La experiencia de la democracia participativa en Porto Alegre en los últimos 13 años ha conducido a más de 80 ciudades y pueblos brasileños, casi todos dirigidos por el PT, a adoptar el proceso de Presupuesto Participativo.³¹ Este modelo también ha atraído la atención internacional, y ha sido evaluado positivamente por la Unesco (2000).³² Sin embargo Santos advierte sobre el riesgo de “interpretar esta innovación institucional aislada de su especificidad y contexto histórico y sociológico, reduciéndola a algunos rasgos abstractos para componer un modelo aplicable por un grupo de expertos en cualquier lugar”.³³ Esta es la lectura, desprovista de radicalidad democrática, que ha hecho el Banco Mundial en su promoción del modelo de Porto Alegre en Sudáfrica.³⁴ De forma parecida Baiocchi hace alusión a los teóricos de la democracia deliberativa que consideran favorablemente la experiencia de Porto Alegre olvidándose por lo general de la “visión política que respalda y dinamiza el proyecto”.³⁵ Incluso aquellos analistas académicos que simpatizan con la experiencia de la

³¹ Boaventura de Sousa Santos, “Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy”, *Politics and Society* n° 26, vol. 4, 1998, pp. 461-510. En: www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html

³² UNESCO, *The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil*, MOST Clearing House Best Practices, 2000. En: www.unesco.org/most/southa13.htm

³³ Santos, “Participatory”, p.32.

³⁴ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*, p. 95.

³⁵ Gianpaolo Baiocchi, *Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory*, 1999, p. 31. En: www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.pdf



democracia participativa suelen relegar al olvido la perspectiva y estrategia políticas de la corriente interna dominante del PT de Porto Alegre y de Rio Grande do Sul que han hecho posible esta experiencia.

El PT es un partido dotado de un margen significativo de democracia interna, lo que permite la existencia de diversas corrientes. La tendencia interna más comprometida con la democracia participativa es Democracia Socialista (DS), considerada por lo general la corriente más izquierdista dentro del PT. A nivel nacional DS es una minoría dentro del PT, pero resulta la tendencia mayoritaria en Rio Grande do Sul.³⁶ Allí el predominio de Democracia Socialista se refleja en la composición de los gobiernos municipales y del Estado federal, incluyendo la Administración educativa. Por ejemplo, la secretaria de Estado para la educación es Lucia Camini, simpatizante de DS.

Democracia Socialista tiene una concepción de la democracia participativa más radicalizada que la corriente mayoritaria del PT, por lo que esta experiencia ha resultado mucho más revolucionaria en Porto Alegre y en todo el Estado de Rio Grande do Sul que en ningún otro sitio de Brasil. Por ello debe ser entendida en el contexto de la perspectiva política general de DS, que queda resumida en los siguientes tres planteamientos expuestos por la plataforma de Raul Pont (ex alcalde de Porto Alegre y principal representante de Democracia Socialista) durante las elecciones de 2001 a la presidencia del PT:

- La cuestión de la democracia, en contradicción cada vez más obvia con el Estado capitalista neoliberal (medidas de excepción, centralismo autoritario, dictadura del capital en el lugar de trabajo, etc.), constituye una clave y un

³⁶ “En las elecciones internas nacionales del PT de 2001 la lista de candidatos de DS alcanzó un 14,75% de votos (lo que supuso un incremento desde el 10% de 1999). El candidato de DS para la presidencia del partido, Raul Pont, que fue alcalde de Porto Alegre de 1996 a 2000, quedó en segundo lugar con un 17,5% de los votos (ganó Jose Dirceu con un 55%). En RS, sin embargo, Raul Pont fue el más votado con un 47% y la lista de DS logró más votos que ninguna otra”, en Machado, “A strategy”, p. 24.

elemento estratégico para todo proyecto de transición al socialismo. Junto a la cuestión nacional, la democracia es uno de los ejes programáticos más importantes para los socialistas, debido a su potencial movilizador y a que resulta esencial para el proyecto estratégico que proponemos. Un gobierno de izquierdas constituye la base desde la cual podemos defender, estimular y poner en práctica la participación popular, apoyando su autonomía y su organización. No hay proyecto socialista sin la propia organización de los trabajadores y de los productores, y es necesaria la autonomía de estas experiencias con respecto al sistema representativo actual para promover la educación política de la mayoría de la población.

- El gobierno es una instancia de poder importante para la construcción de la hegemonía política en nuestra sociedad. La democracia participativa nos permite afrontar el poder de los medios de comunicación y del régimen económico, sin subestimarlos pero sabiendo que la participación popular puede derrotarlos. Está claro que cuestiones como la propiedad, las instituciones del Estado capitalista o las concesiones de la red nacional de telecomunicaciones no pueden resolverse desde el poder municipal. Pero la democracia participativa puede ir tejiendo una red de asociaciones y organizaciones de servicios, cultura, ocio, deporte, o, en el campo productivo y comercial, de pequeños empresarios, que comprenda a miles de ciudadanos. Se crea así una vanguardia social (...). Esta dinámica alcanzará mayor fuerza cuando logre dimensiones nacionales.
- El proceso de transformación social es algo mucho más extenso y complejo que la simple conquista de gobiernos por la izquierda. Sin embargo, no podemos excluir el control de estos gobiernos como parte de la lucha general por superar el capitalismo, o nuestra experiencia quedará reducida a la gestión de estados de crisis, lo que nos aboca a serias derrotas políticas e ideológicas. La transformación que perseguimos requiere, sobre todo, una intensa organización popular y la potenciación del papel



político destacado de la clase trabajadora y de sus aliados, en la batalla por trascender la explotación y alienación, la destrucción del medioambiente y las relaciones de opresión de género, raza, cultura o religión. Nuestro gobierno, gracias a la democracia participativa y a la aplicación de su programa, puede instigar y contribuir de forma importante al progreso de las condiciones históricas en la lucha por el socialismo.³⁷

Para Democracia Socialista, la democracia participativa se sitúa dentro de la perspectiva de la lucha por el socialismo. El agente social de esta lucha es el movimiento popular organizado, compuesto por la clase trabajadora y sus aliados. La democracia participativa es el proceso (o más bien un proceso clave) a través del cual este movimiento se construye a sí mismo. Luis Felipe Nelson, de la oficina de vicegobierno de Rio Grande do Sul, insiste en que la democracia participativa no es un sustituto de la lucha social ni un atajo para el socialismo:

“No desafía las relaciones sociales ni afecta a la propiedad de los medios de producción. Pero seguimos convencidos que tan sólo una ruptura con el sistema actual puede lograr avances fundamentales. Nuestra contribución a esta lucha, y la originalidad de lo que estamos haciendo aquí, consiste en construir un sistema sólido de democracia directa que implica a amplios conjuntos de la población en las luchas sociales y políticas que pueden ir creando la posibilidad de ruptura”.³⁸

La estrategia del PT consiste en movilizar a la población a través del proceso de democracia participativa no sólo para crear una ciudadanía más activa, o para lograr una distribución más justa de los bienes sociales, sino sobre todo para crear una fuerza contrahegemónica capaz de

³⁷ Raul Pont, “Linking experience with struggle”, *International Viewpoint* n° 335, noviembre de 2001, pp. 31-32.

³⁸ Mark Johnson, “Democratic and popular government”, *International Viewpoint* n° 312, junio de 1999, p. 21.

enfrentar al Gobierno federal y al Estado capitalista. Así lo explica Lúcio Costa, Secretario de Comunicaciones del PT:

“Tenemos que movilizar a la población en torno al presupuesto participativo y extender el proceso por todo el Estado de Rio Grande do Sul. Lo que significa organizar en cada ciudad una coalición de partidos de izquierdas, de sindicatos, de iglesias y de asociaciones vecinales. (...) Es la participación popular la que nos aporta la capacidad para intensificar el conflicto con el Gobierno central. Si no hacemos esto, seremos derrotados”.³⁹

Según Carlos Henrique Arabe,⁴⁰ un miembro destacado de la corriente Democracia Socialista, ésta es criticada por la tendencia mayoritaria del PT supuestamente por sobrestimar la importancia de la experiencia del presupuesto participativo. La verdadera razón es que dicha corriente mayoritaria considera que la labor de gobierno del PT consiste en la administración del Estado capitalista, y no acepta el papel estratégico de la democracia participativa en la creación de un movimiento social que precisamente desafíe al Estado.

Evaluación de la experiencia de democracia participativa

Hay que evaluar la experiencia de democracia participativa de Porto Alegre y de Rio Grande do Sul no sólo en términos de lo que Baiocchi⁴¹ denomina la “visión democrática radical del control popular sobre el gobierno de la ciudad y sobre la inversión de las prioridades gubernamentales”, sino también en función de sus logros en la construcción de movimientos sociales radicales.

³⁹ Lúcio Costa, en Johnson, “Democratic”, p.19.

⁴⁰ Carlos Henrique Arabe, “What about socialism?”, *International Viewpoint* n° 319, febrero de 2000, pp. 34-35.

⁴¹ Baiocchi, *Participation*.



Eficacia de gobierno

El clásico argumento a favor de la democracia representativa, actualmente con claras tendencias tecnocráticas, plantea que las masas son competentes para elegir a aquellos que deben ejercer el poder, pero resultan incompetentes para desempeñar el poder por sí mismas. Porto Alegre ha demostrado sin embargo que la democracia participativa puede lograr altas cotas de eficacia de gobierno. De acuerdo con una serie de indicadores,⁴² la ciudad ha prosperado a lo largo de los 13 años de mandato del PT. Los procedimientos desarrollados para traducir las demandas populares en políticas y medidas prácticas aseguran transparencia y responsabilidad en detrimento de la tradicional cultura del clientelismo.

Políticas redistributivas

El Presupuesto Participativo se guía siguiendo una lógica redistributiva derivada de uno de los tres criterios presupuestarios: el mayor peso atribuido a las demandas de los distritos de la ciudad con mayores necesidades. De este modo, el distrito más pobre de la ciudad, con 5.000 habitantes, cuenta con el mismo peso decisivo que el distrito más rico, que aloja a 293.000 residentes.⁴³ Una prueba de esta eficacia redistributiva la encontramos en que durante el periodo 1992-2000 al distrito más rico, en el que vive el 21% de la población de la ciudad, se le asignó un 4,33% de las inversiones, mientras que el distrito más pobre, que representa tan sólo el 1,89% de la población, recibió hasta un 5,40% de las mismas.⁴⁴ La conclusión de Marquetti sobre este estudio evaluativo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre es que “el efecto más importante de este proceso es la redistribución de los recursos hacia los barrios desheredados y pobres (...)”.⁴⁵

⁴² Gret y Sintomer, *Porto Alegre*, pp. 65-74.

⁴³ Santos, “Participatory”, p. 16.

⁴⁴ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*.

⁴⁵ Adalmir Marquetti, “Participatory Budgeting in Porto Alegre”, *The Public Sector Indicator* n° 17, vol. 4, diciembre de 2000. En: www.naledi.org.za/pubs/ind9.pdf

Un estudio recién publicado por Schneider y Goldfrank también muestra un balance positivo en el ámbito del Estado de Rio Grande do Sul:

“...la experiencia del Presupuesto Participativo en Rio Grande do Sul contradice algunos de los prejuicios teóricos sobre participación y planificación presupuestaria. Para empezar, la democracia participativa aplicada en amplias poblaciones resulta ser no sólo posible, sino incluso ventajosa. En segundo lugar, la participación no implica necesariamente una pérdida de eficacia en la actuación y planificación. Y tercero, las instituciones de planificación presupuestaria pueden pasar a formar parte de un proyecto político más amplio, para concretar y hacer progresar los intereses de clase siguiendo la vía de la democracia participativa y asegurando modelos redistributivos de desarrollo”.⁴⁶

En lo que respecta a la educación, la lógica redistributiva no se limita a la asignación de recursos, sino que también es asumida en la ideología y objetivos educativos, como se establece en el manifiesto de educación del Gobierno de Rio Grande do Sul. Según Lucia Camini, la secretaria de Estado para la educación:

“Esto supone un conflicto permanente a lo largo de nuestra Administración. Nos enfrentamos a la élite conservadora que nos acusa de ser un gobierno para los pobres que tan sólo aplica programas de integración social. Se nos critica fuertemente porque nos preocupamos por construir buenas escuelas en pueblos y áreas rurales.

Nos enfrentamos a una fuerte oposición de los partidos conservadores y de la prensa mayoritaria, que nos acusan de desarrollar una educación para la transformación, con una ideología diferente, centrada en los hechos de nuestro entorno, que enseña a los estudiantes a pensar por sí mismos. Se trata de una lucha constante. A menudo el Gobierno [central] nos pide explicaciones y justificaciones

⁴⁶ Schneider y Goldfrank, “Budgets”, p. 20.



sobre los libros de textos con los que trabajamos, exigiéndonos el reembolso del dinero que gastamos en la preparación e impresión de estos recursos educativos. Es una batalla constante, precisamente porque estamos trabajando para las clases excluidas”.⁴⁷

El incremento de la participación popular

¿Hasta qué punto ha incidido con eficacia la democracia participativa en la construcción de los movimientos sociales? El indicador más elemental de los logros de la estrategia del PT es la cantidad de personas procedentes de las clases populares que están participando en la experiencia. Las cifras generales de participación en el proceso de Presupuesto Participativo se han ido incrementando progresivamente tanto en Porto Alegre como en Rio Grande do Sul. En Porto Alegre han pasado de 976 participantes en 1990 a 16.456 en 1998.⁴⁸ Los autores Gret y Sintomer⁴⁹ calculan que en el Porto Alegre de 2000 entre un 5% y un 6% de los adultos participó por lo menos en alguno de los encuentros del proceso. No obstante, se dan importantes variaciones en función de los barrios; en el distrito más activo 1.400 personas de una población total de 25.000 intervinieron en las asambleas plenarias. La participación ha crecido igualmente en todo el Estado de Rio Grande do Sul, como describe Íria Charão, el secretario de relaciones comunitarias del Presupuesto Participativo:

“Este es un proceso iniciado por la gente con mayor tradición participativa, pero a medida que se van satisfaciendo las demandas y necesidades se acerca más gente dispuesta a implicarse, gente que nunca ha estado vinculada con anterioridad a procesos participativos. La prueba: la participación durante el primer año fue de 190.000 perso-

⁴⁷ Esta y otras citas de Lucia Camini proceden de una entrevista con el autor realizada en octubre de 2001.

⁴⁸ Baiocchi, *Participation*.

⁴⁹ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*.

nas, durante el segundo de 280.000 y durante el tercero de 378.000. Y cada día aumenta esta participación así como la calidad de los debates, porque la gente aprende a interactuar, a encontrarse y a intercomunicarse en torno a este proceso, y llama a su vez a más gente para que participe. Por eso podemos hablar de un proceso, y no de una fórmula preestablecida”.⁵⁰

En el proceso de Constitución Escolar intervinieron 60.000 personas en encuentros locales para debatir el borrador del Documento Base. Aunque se trata de una proporción muy pequeña respecto a toda la población de Rio Grande do Sul, supuso la primera experiencia de tanto calado, ya que una cantidad importante de gente participó directamente en la toma de decisiones políticas.

A pesar de que las cifras de participación en los procesos de democracia directa siguen resultando proporcionalmente bajas, la repercusión social del papel que desempeñan es mucho mayor. Gret y Sintomer sostienen que a través del proceso de democracia participativa el PT de Porto Alegre, con su clara orientación hacia la lucha de clases, ha creado una nueva vanguardia social, una nueva capa de líderes mediadores entre la base popular y el poder Ejecutivo.

“El desarrollo de estas dinámicas asociativas ha sido posible porque se presentan como un nivel de mediación entre el Ejecutivo y las clases populares, cuyos objetivos serían los de invertir las prioridades, luchar contra la lógica socio-económica imperante y cuestionar a un Estado corrupto, indecentemente comprado por las clases dominantes. (...) En contraste con los discursos conformistas sobre la conveniencia de asistir a los menos afortunados para que no pongan en peligro la paz social, la visión conflictiva de la sociedad lanzada por los militantes de izquierdas y su insistencia en la movilización de ‘los de abajo’ han logrado

⁵⁰ Esta y otras citas de Íria Charão proceden de una entrevista con el autor realizada en octubre de 2001.



motivar ideológicamente a una activa minoría de la población”.⁵¹

La composición social de los participantes

Una de las críticas hacia la democracia deliberativa plantea que los esquemas de desigualdad social imperantes pueden reproducirse en forma de desigualdades en la participación, y que el proceso participativo puede incluso convertirse en una fachada para legitimar tales desigualdades. Algunos investigadores han analizado la composición social de los encuentros participativos de Porto Alegre. Según el estudio de Baiocchi sobre los encuentros de distrito, el participante medio poseía un estatus económico y educativo más bajo que el del ciudadano medio de Porto Alegre. Por su parte, Marquetti, tras un estudio similar, llega a la siguiente conclusión:

“Se puede por lo tanto identificar al típico participante de las *rodadas* (rondas de encuentros) como perteneciente al segmento pobre de la población de Porto Alegre, con bajos ingresos familiares y una trayectoria educativa escasa o no formal”.⁵²

Gret y Sintomer están de acuerdo en que son las áreas más pobres las que más participan, y señalan también la importante presencia de mujeres y de jóvenes. Según Baiocchi, la proporción de género de las asambleas corresponde a la de la ciudad.

Pero, ¿existen desigualdades al tomar la palabra durante los encuentros que reflejen relaciones de poder, especialmente de clase, género, y capital cultural (es decir, de nivel educativo y conocimientos técnicos)? Para Baiocchi, “pobres” y “no pobres” hablan por igual.

⁵¹ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*, pp. 91-92.

⁵² Marquetti, “Participatory”.

En general, las mujeres intervienen menos que los hombres, pero la experiencia participativa tiende a superar esto. Las mujeres que llevan años participando hablan tanto como los hombres.

¿Acaso los esquemas de desigualdad emergen a medida que se asciende en la pirámide de participación, por ejemplo en la elección de delegados para los foros de distrito o de concejales para el Consejo de Presupuesto Participativo (COP)? Marquetti afirma que “el foro de delegados está formado principalmente por gente de baja cualificación, pensionistas y maestros”. Según Gret y Sintomer, los pobres tienen menor representación en la cúspide, aunque la proporción de los mismos sigue siendo muy alta. El factor relevante parece ser el del capital cultural en términos de nivel educativo. En lo que respecta al género, Marquetti señala que “en las estructuras de base la participación femenina es ligeramente superior a la masculina, pero en el foro de delegados y en el COP predominan los hombres”. Baiocchi halló una ligera aunque significativa tendencia favorable a los hombres con mayores recursos económicos y educativos. Sin embargo este sesgo desaparece rápidamente ante el factor de experiencia participativa: entre los electos con cinco o más años de experiencia las desigualdades de clase o género quedan ampliamente superadas.

En términos generales, el resultado es muy positivo. Fung y Wright, tras elegir Porto Alegre como un ejemplo de “auténtica democracia deliberativa”,⁵³ lo consideran particularmente exitoso en la resolución del problema de la igualdad de deliberación entre gente diversa.

La labor de representación de los delegados electos

Los participantes en el proceso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre se han preocupado por ase-

⁵³ Archon Fung y Erik Olin Wright, *Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction*, 1999. En: www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html



gurar la asunción de responsabilidad por parte de los representantes electos, insistiendo en la importancia del “*retorno*”, es decir, la presentación de informes. También se han preocupado por evitar liderazgos permanentes entre los representantes electos, ya que podrían resultar excluyentes y propiciadores de una burocratización incipiente debido a su experiencia acumulada y a su frecuencia de trato con el Ejecutivo. Los delegados para los foros de distrito o temáticos son elegidos para un año, tan solo pueden ser reelegidos una vez y pueden ser revocados por los foros. No se les permite desempeñar puestos superiores en la Administración municipal y no reciben dinero alguno, ni siquiera en concepto de dietas.

Democracia deliberativa y la construcción del interés general

El razonamiento del PT a favor de la democracia participativa parte de su crítica tanto a la democracia liberal representativa occidental, ampliamente corrompida en Brasil por la cultura del clientelismo, como al fracasado proyecto de Estados burocráticos en el Este.

¿En qué medida la democracia participativa del sur de Brasil responde al modelo de democracia deliberativa? Se puede hacer una distinción entre conceptos como “negociación” y “deliberación”. La “negociación” es un proceso de regateo alrededor de posturas fijas, siguiendo esencialmente un proceso acumulativo. La “deliberación” es un proceso de diálogo destinado a acordar un proyecto común.⁵⁴

En Porto Alegre, el proceso de Presupuesto Participativo se inicia en los encuentros micro-locales donde la gente acuerda propuestas de ámbito local específicas, llevando sus demandas a las asambleas populares de distrito y temáticas. Pero en el nivel de las asambleas y de los foros

⁵⁴ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*, p. 114.

llegan demasiadas propuestas, intereses y planteamientos locales como para simplemente ir sumándolos. Se emprende por lo tanto un proceso de deliberación, tanto en estas reuniones como en el consiguiente reenvío del debate de nuevo al nivel micro-local. Proceso que se sostiene en los criterios objetivos de la matriz presupuestaria y que culmina en el COP con la confección de un programa consensuado para toda la población. El proceso de Presupuesto Participativo se orienta pues hacia la construcción del interés general metropolitano, porque no se limita a las necesidades propias de cada distrito aislado de los demás, sino que obliga a cada barrio a situar sus demandas en relación a los otros, con el objetivo común de acordar un programa presupuestario para toda la ciudad. De forma parecida, el proceso de Constitución Escolar se ajusta al desarrollo de políticas tanto en el ámbito de la escuela local como en el del conjunto del Estado de Rio Grande do Sul.

Así, la solidaridad social se crea a través del diálogo (lo que uno de los arquitectos del proceso de Presupuesto Participativo, Gilda Lima, denomina “red de conversaciones”).⁵⁵ Igualmente, Íria Charão describe este proceso como sigue:

“... la autoestima de la gente se incrementa porque puede comunicarse. Aunque muchos ni siquiera tienen teléfono, las relaciones creadas por este proceso les permiten conocer a gente de su vecindario, de toda la ciudad y de pueblos cercanos. La sociedad se enriquece con estas relaciones en la medida en que el ciudadano ya no se interesa sólo por sus propias necesidades, sino también por las de sus vecinos. En Porto Alegre ya se han dado casos de gente que renuncia a sus demandas para que las de otros puedan ser satisfechas, acordando esperar al presupuesto del siguiente año y generando así apoyo mutuo. Todo esto acerca a la gente, estimula la solidaridad y el

⁵⁵ Citado en Baiocchi, *Participation*, p. 22.



conocimiento mutuo y permite combatir el individualismo. Estas experiencias son muy intensas en este Estado, y por eso el proceso es un éxito, porque las relaciones humanas son muy fuertes”.

Los movimientos sociales y el Estado

Lo que el PT busca es el desarrollo de unos movimientos sociales independientes del Estado y capaces de ejercer control sobre éste. El PT considera la actual etapa de relaciones entre el movimiento popular y el poder Ejecutivo municipal o federal como una situación de cogestión basada en lo que Santos denomina la autonomía relativa mutua del Ejecutivo y de los movimientos sociales.⁵⁶ En esta estructurada relación entre el activismo popular y el estado local, ¿dónde reside realmente el poder? ¿Hasta qué punto se puede hablar del empoderamiento de los movimientos sociales o de la cooptación de estos movimientos por el Estado?

En Porto Alegre el PT ha cumplido con su compromiso de respetar la independencia del proceso de Presupuesto Participativo, que se ha convertido así en una estructura mediante la cual los movimientos sociales pueden afirmar sus intereses.

“Cualquier cambio en la normativa del proceso presupuestario se decide en el COP sin participación ni del poder Ejecutivo ni del legislativo. Cualquier forma de institucionalización del Consejo Ciudadano significaría una pérdida de libertad para las asociaciones comunitarias. El principio de autogestión garantiza la ‘soberanía del control asociativo’, que ha sido desde el principio un objetivo político”.⁵⁷

Otro ejemplo del compromiso del PT con la democracia fue la decisión de Raul Pont, alcalde de la corriente

⁵⁶ Santos, “Participatory”, p. 24.

⁵⁷ Marquetti, “Participatory”.

Democracia Socialista elegido en 1996, de someter también el Plan de Inversión Plurianual (el plan para los cuatro años de mandato) al COP, de la misma manera que se hace con el presupuesto anual.

El compromiso del PT con el empoderamiento popular parece indiscutible, a pesar de lo cual la práctica puede imponer límites. En los estudios de caso del Presupuesto Participativo en dos distritos de Porto Alegre, Abers ha identificado “cuatro grados de control ciudadano”: cuando las decisiones de la base resultan definitivas, cuando son “negociadas” con el Gobierno, cuando los participantes aprueban paquetes de propuestas gubernamentales y cuando el Ejecutivo acude a su poder de veto.⁵⁸

Las decisiones de la base resultan definitivas cuando en algunos momentos del proceso el Gobierno debe adherirse a ellas debido a la normativa. Por ejemplo, en la definición de inversiones en el nivel de distrito. En los casos no cubiertos por la normativa, las decisiones de la base son objeto de amplios debates con la alcaldía. Si estas negociaciones resultan satisfactorias, las propuestas serán aceptadas (como puede ser el caso, por ejemplo, de la definición de las prioridades temáticas). Las posiciones más fuertes del poder popular las constituyen los foros, pues se basan directamente en la movilización local y poseen un elevado estatus en el proceso de Presupuesto Participativo. Abers afirma que “cuando los participantes se han enfrentado al Gobierno en los foros, normalmente han obtenido concesiones”.⁵⁹

Los principales límites a las decisiones tomadas por las bases derivan de la viabilidad técnica y de la complejidad de las propuestas. En algunos casos la alcaldía ha ejercido su poder de veto debido a la escasa viabilidad técnica de alguna propuesta. Pero también se ha reconocido que los criterios técnicos son igualmente negociables, quedando

⁵⁸ Abers, *Inventing*, p. 199.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 198.



sujetos a debate en el Consejo de Presupuesto Participativo (COP) metropolitano. Más problemática resulta la capacidad del COP para tratar propuestas gubernamentales complejas, como por ejemplo cada plan de inversión presentado por cada delegación municipal; aunque los concejales populares poseen poder de veto o enmienda, a menudo carecen sencillamente de tiempo o de conocimientos técnicos para sugerir modificaciones. A pesar de todo, Abers opina que cuando luchan por algo suelen obtener significativas ventajas.⁶⁰ Según Santos, el COP se ha ido afirmando de forma creciente frente al Ejecutivo.⁶¹ Marquetti concluye lo siguiente:

“El Presupuesto Participativo en Porto Alegre es una innovación institucional capaz de dotar de poder a amplios segmentos de la población, y particularmente a los sectores más pobres de la sociedad que tradicionalmente nunca han desempeñado un papel activo en la definición de las políticas estatales. El empoderamiento de los pobres es posible porque el Presupuesto Participativo es un mecanismo institucional que supera la concepción liberal de la democracia. La experiencia de Porto Alegre demuestra que es posible que una amplia mayoría de la población controle al Estado, promoviendo la aplicación de una política económica redistributiva y de desarrollo que contradice el paradigma neoliberal. Este modelo de organización estatal se opone claramente a su concepción liberal propuesta por los defensores de la orientación mercantilista del Estado”.⁶²

El movimiento popular, el Ayuntamiento y el PT

La experiencia de la democracia participativa ofrece una oportunidad excepcional de examinar el proceso de construcción de relaciones entre el movimiento popular, el

⁶⁰ *Ibidem*, p. 210.

⁶¹ Santos, “Participatory”, pp. 14-29.

⁶² Marquetti, “Participatory”.

Ayuntamiento y un partido de las características del PT. Como se ha visto, la iniciativa de crear un proceso de democracia participativa procede de “lo alto de la jerarquía”: del Gobierno del PT. La Administración de Porto Alegre ha intervenido directamente para promover el proceso de organización en el ámbito local, a través del trabajo de varios cientos de organizadores comunitarios. Abers describe cómo, cuando los vecinos se acercaban con pequeñas quejas, aquéllos les animaban a organizarse en su barrio y a articular demandas más amplias.⁶³ Algunos participantes de las asambleas acudían a los vecindarios para descubrir potenciales líderes y ayudarles a organizarse. Trabajaban como educadores populares, ayudando a identificar las necesidades, explicando el funcionamiento del Presupuesto Participativo y de la Administración municipal y animando a establecer normas de justicia social.

Un indicador de cómo el proceso de democracia participativa ha estimulado el desarrollo en Porto Alegre de un movimiento popular independiente es el surgimiento de nuevas asociaciones vecinales por toda la ciudad, desde las 300 estimadas en 1988 hasta las 540 de 1998.⁶⁴ El proceso de Presupuesto Participativo no privilegia a las asociaciones en términos de votos, pero anima a la organización colectiva como la vía más eficaz para intervenir en dicho proceso. También hay evidencias del aumento de otras interconexiones asociativas más allá del nivel micro-local; un ejemplo son los consejos populares de distrito, organizaciones autónomas que desempeñan un papel de coordinación y que han pasado de ser dos en 1988 a ser 11 en 1998.

El proceso de construcción de un movimiento popular mediante la democracia participativa también conlleva sus conflictos. Se trata de un proceso continuo en el que se intentan identificar y materializar los intereses comunes y reconciliar los intereses en conflicto. Una fuente de conflicto son las relaciones entre las estructuras del Presupuesto

⁶³ Abers, *Inventing*, p. 224.

⁶⁴ Baiocchi, *Participation*.



Participativo y las organizaciones comunitarias existentes y el movimiento sindical. Las críticas difundidas por la concejala de la ciudad Sonia Sarai ponen de manifiesto ese enfrentamiento:

“La demanda de que todas las demandas de la ciudad se remitan al proceso de PP supone que las agrupaciones vecinales, su federación, el sindicato de trabajadores municipales y otras organizaciones de la clase obrera pierdan su *raison d’être*, puesto que deben subordinar sus peticiones al presupuesto municipal. Este presupuesto ya está legitimado por el proceso de PP, lo que permite al Ayuntamiento rechazar por ‘ilegítima’ cualquier reclamación que no sea producto de este proceso de debate”.⁶⁵

Sin embargo, Waldir Bohn Gass, presidente del PT en Porto Alegre, afirma que la postura de su partido es que no todo tiene que ser asimilado por el proceso de Presupuesto Participativo:

“Incluso bajo el nuevo sistema las organizaciones vecinales no son completamente autónomas. Necesitan reafirmarse y reforzar su carácter político para convertirse en sujetos reales. (...) ¡No todo tiene por qué pasar por el PP! No todo tiene por qué estar relacionado con el Ayuntamiento”.⁶⁶

Novak afirma que “estas críticas revelan la frustración de cierta clase de líderes comunitarios tradicionales que, ciertamente, con la llegada del Presupuesto Participativo han perdido una posición clara”.⁶⁷

Otro conflicto dentro del movimiento popular es el que se ha dado entre los gobiernos del PT y los sindicatos. La visión del PT es que los intereses contrapuestos resultan en este punto inevitables. Según Ignacio Fritzen, secretario de organización del PT en Rio Grande do Sul y simpatizante de Democracia Socialista:

⁶⁵ Sonia Sarai, citada en Novak, “Building”, p. 29.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

“Los intereses del Gobierno y los de los sindicatos entran en contradicción. El Gobierno es responsable de cumplir su programa en la medida en que las circunstancias lo permitan. Los sindicatos son responsables de proteger y mejorar las condiciones de sus trabajadores. Ambas posturas son legítimas. (...) El problema consiste en cómo vincular las luchas sindicales con las otras luchas de nuestro proyecto general”.⁶⁸

A pesar de ello, las relaciones laborales con el Ayuntamiento en Porto Alegre son positivas en términos generales. La última huelga en el sector público se produjo en 1991.

En el ámbito del Estado de Rio Grande do Sul, los primeros años de gobierno del PT estuvieron marcados por serios conflictos salariales entre el Gobierno y el sindicato de profesores. La razón de fondo era la importante deuda del nuevo Gobierno de Rio Grande do Sul con el Gobierno central, dejada en herencia por el antiguo gobernador Antonio Britto, político neoliberal que planeaba resolverla privatizando los principales servicios públicos del Estado.⁶⁹ Esta es la opinión de un maestro respecto a la polémica:

“El Centro de Profesores del Estado de Rio Grande do Sul (CPERS), que es la única escuela pública estatal de profesores, junto con otro sindicato de trabajadores de la enseñanza de este Estado, deliberaron en asamblea un año después de que Olívio [Dutra, gobernador del Estado] iniciara su mandato. Y decidieron que mientras el Gobierno del PT no estableciera una política de restauración salarial (valorando la devaluación de los salarios en cerca de un 170% a lo largo de los ocho años de los últimos dos gobiernos) y presentara una propuesta a toda la clase trabajadora (profesores, personal de administración, de limpieza, de comedor, etc.) no tomarían parte activa en la Constitución

⁶⁸ *Ibidem*, p. 31.

⁶⁹ Michael Löwy, “A Red Government in the South of Brasil”, *Monthly Review* n° 52, vol. 6, noviembre de 2000.



Escolar. Este proceso se convirtió en algo impuesto a los profesores desde arriba, lo opuesto a lo que se puede esperar de cualquier propuesta socialista; no debe de haber decisión sin debate desde el comienzo del proceso... Muchas escuelas se opusieron y por lo tanto la participación comunitaria (estudiantes y padres) no resultó optimizada. (...) Hasta donde sé, el proceso actualmente ya está completo, pero la participación de los profesores fue escasa. Este año han alcanzado un acuerdo salarial con el Gobierno (en forma de aumento dividido en varios ‘plazos’, en vez de un único aumento), pero siguen intentando reducir el intervalo que separa cada aumento parcial”.⁷⁰

El proyecto de Constitución Escolar también ha hallado resistencia por parte de aquellos profesores que no simpatizan con el proyecto educativo del PT, como explica Lucia Camini, secretaria de Estado para la educación de Rio Grande do Sul (y anteriormente presidenta del sindicato de profesores):

“Nos topamos con bastante resistencia por parte de profesores que quieren conservar los métodos tradicionales centrados en los contenidos. El sindicato de profesores también se negó a colaborar con nosotros si no concedíamos a su sector un aumento salarial. Logramos seguir hacia delante involucrando a los padres y trabajando con las universidades para intentar orientar las escuelas hacia estas nuevas propuestas políticas y pedagógicas. Pero sigue habiendo muchos profesores que se niegan a cualquier cambio, y se muestran constantemente descontentos y contrarios a seguir nuevas vías”.

La postura del PT ante los conflictos internos del movimiento popular consiste en reconocerlos como inevitables en el contexto de Brasil como Estado capitalista que persigue una política neoliberal acorde a la economía globalizada.

⁷⁰ Margarete Noro, correspondencia personal, diciembre de 2001.

“Las contradicciones entre el partido, el movimiento popular y el Gobierno son normales, dadas las condiciones en las que nos hallamos (...) Debemos afrontar abiertamente estas contradicciones, considerándolas cuestiones políticas. Y podemos resolverlas, pero no eliminarlas. Las contradicciones son el motor que nos permite sintetizar los diferentes factores y seguir avanzando”.⁷¹

Waldir Bohn Gass explica que tanto el PT como los movimientos sociales están embarcados en un proceso de aprendizaje:

“... la izquierda ha analizado minuciosamente el papel desempeñado por los partidos progresistas en el gobierno. Pero el problema no es sólo que la izquierda tenga problemas de gobierno, es también que los movimientos sociales no saben espontáneamente cómo relacionarse y apoyar a un gobierno radical. Lo que estamos haciendo aquí es aprender y desarrollar juntos estas habilidades”.⁷²

Educación y formación de clase

La democracia participativa como proceso colectivo de auto-educación es un planteamiento clave de la visión estratégica del PT. La participación se convierte en un laboratorio práctico en el cual las clases sociales tradicionalmente subordinadas (la clase trabajadora y sus aliados) están creándose a sí mismas como futura fuerza social dirigente. A través de un proceso gradual, desigual y a veces conflictivo se está formando una nueva cultura de la solidaridad y nuevas identidades sociales.

Moll y Fischer subrayan que el PP es una “pedagogía política”.⁷³ En parte por lo que exige en cuanto a adquisición y

⁷¹ Ubiratan de Souza, citado en Novak, “Building”, p. 31.

⁷² Waldir Bohn Gass, citado en Novak, “Building”, p. 30.

⁷³ Jaqueline Moll y Nilton Bueno Fischer, “Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública”, en Joao Verle y Luciano Brunet (Eds.), *Construindo um Novo Mundo*, Guayí, Porto Alegre, 2002.



aplicación de habilidades de participación democrática, un proceso descrito por Abers en su estudio de caso en Extremo Sul, uno de los distritos de Porto Alegre.⁷⁴ Pero es más que eso, puesto que el Presupuesto Participativo articula la comunidad, desde el espacio local hasta la ciudad en su conjunto. En palabras de un representante:

“... los propios concejales comienzan a considerar el PP como una escuela, afirmando ‘es nuestra universidad’. Es una escuela de ciudadanía, ya que, como proceso de constitución de la ciudad, no delega el destino de la misma en manos de otros sino que cada uno se siente responsable de ella”.⁷⁵

La concepción de la democracia participativa como un proceso educativo que transforma a sus participantes es pues un valor central de la estrategia educativa del Gobierno de Rio Grande do Sul.

“En esta lucha de los trabajadores por sus derechos, en su organización y movilización, es donde hallamos un nuevo tipo de relación entre la educación y la construcción del ser humano. (...) El ejercicio de organizar las demandas y la lucha social es en sí mismo un proceso educativo para la construcción efectiva de sujetos históricos transformadores (...).

La propia lucha por la educación, por el derecho a la escolarización y por transformar su papel y su forma de organizarse, es decir, por el ejercicio de su derecho a exigir sus derechos, crea en el sujeto una nueva visión de la sociedad, nuevas interrelaciones, así como una política cultural en la cual los trabajadores se identifican a sí mismos como sujetos que están transformando y construyendo la historia”.⁷⁶

⁷⁴ Abers, *Inventing*, p. 81.

⁷⁵ Citado en Moll y Fischer, “Pedagogías”, pp. 114-115.

⁷⁶ *Principles and Directives*, pp. 31-32.

Esta misma concepción de la relación entre acción social y aprendizaje y transformación personal es la que orienta la educación en la escuela.

“Para el Gobierno Popular democratizar supone construir de manera participativa un proyecto educativo de calidad social, transformador y emancipador, en el cual la escuela se convierte en un laboratorio práctico para el ejercicio y conquista de derechos, para la formación de sujetos históricos, autónomos, críticos y creativos, ciudadanos integrales identificados con los valores éticos de construcción de un proyecto de solidaridad social. También supone la formación de sujetos cuyo centro de preocupaciones sea la práctica de la justicia, la libertad, el respeto humano, las relaciones fraternales entre hombres y mujeres y una convivencia armoniosa con la naturaleza. Con este planteamiento reafirmamos nuestro compromiso hacia el carácter profundamente humanista de la educación pública, en oposición a la visión actualmente hegemónica de sumisión de la escuela a los valores de mercado, tan sólo preocupada por crear consumidores y clientes y por convertir la educación en una mercancía subordinada a la lógica empresarial, que asienta el individualismo, el conformismo, la competición, la resignación, y por lo tanto, la exclusión.

El Gobierno Popular concibe la educación como un proceso para formar y desarrollar personas, con capacidad para interactuar individual y colectivamente, para descubrir la realidad dialécticamente, para transformarla y para construir nuevas experiencias, las cuales, a través del método de acción-reflexión-acción, produzcan nuevos conocimientos”.⁷⁷

Esta concepción se sostiene en la teoría de la relación dialéctica entre conocimiento y acción social, siguiendo la tradición del educador brasileño más influyente, Paulo Freire:

“Entendemos la ‘concepción dialéctica del conocimiento’ como una manera de interpretar, analizar y conocer la rea-

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 95-97.



lidad para transformarla mediante la coherencia entre teoría y praxis. Esto implica poner en práctica un conocimiento de la realidad, una teoría de la producción de conocimiento como un proceso social, colectivo y participativo. También implica el análisis de los conflictos presentes en nuestra práctica y su comprensión como expresiones de las contradicciones sociales, económicas y culturales propias de la sociedad en la que vivimos.

Mediante el análisis de la práctica cotidiana y de la realidad concreta inmediata como manifestaciones de situaciones macro-estructurales estamos construyendo un conjunto de explicaciones sobre sus elementos y principios fundacionales, y por lo tanto también estamos elaborando propuestas y posibilidades para transformarlas y superarlas. Este proceso se articula en una estrategia política de liberación, de construcción de poder popular. De esta manera, el estudio y percepción de la realidad experimentado por el colectivo constituye el punto de partida y la materia prima del proceso educativo”.⁷⁸

La concepción dialéctica del conocimiento reúne pues una teoría del aprendizaje, una teoría de transformación personal y una teoría del cambio social. Esta perspectiva aporta un marco conceptual unificador que armoniza la educación *dentro* de la escuela con la educación por medio del control radicalmente democrático *sobre* la escuela.

¿Qué podemos aprender de la democracia participativa del sur de Brasil?

Los dirigentes del PT consideran la democracia participativa como un nuevo modelo político, contrapuesto a la clásica democracia liberal, que puede ser generalizable más allá del contexto brasileño.⁷⁹ En todo caso, no debe considerarse un patrón que puede ser aplicado en cualquier sitio

⁷⁸ *Ibidem*, pp. 35-37.

⁷⁹ Gret y Sintomer, *Porto Alegre*, p. 28.

independientemente de las especificidades nacionales; por ejemplo, las realidades británica y brasileña son muy distintas entre sí. Así que la cuestión ahora es: ¿qué puede aprenderse de la experiencia de democracia participativa en Rio Grande do Sul que resulte útil para otros contextos nacionales?

La democracia participativa funciona

Para empezar, la experiencia brasileña demuestra que la democracia participativa puede funcionar. Basada en el ámbito local, pero sin limitarse al mismo, es capaz de construir el interés popular general en forma de justicia social redistributiva. En contraste, las escasas experiencias de participación realizadas en Gran Bretaña se han limitado al ámbito local y particular, delegando la construcción del interés general en las alienantes estructuras de la democracia representativa.

El ejemplo brasileño es fundamental, puesto que demuestra que existe una alternativa viable y realista al programa de globalización capitalista, contrariamente a lo que nos conducen a pensar no sólo los ideólogos del neoliberalismo, sino incluso algunos de sus críticos más pesimistas. Se demuestra que los eslóganes de los Foros Mundiales de Porto Alegre, “Otro mundo es posible” y “Otra escuela es posible”, no son meras utopías. Esto debería servir de inspiración para abrir nuevos horizontes al pensamiento.

La democracia participativa como estrategia política

La democracia participativa no debe entenderse como un conjunto de procedimientos y estructuras que pueden funcionar independientemente del planteamiento político que las anima, sino como una estrategia política. Esta estrategia cuenta con tres elementos:



- Empoderamiento de la clase trabajadora y de sus aliados frente al gobierno local.
- Desarrollo del apoyo popular a un programa que desafía al Estado y a la élite económica.
- Creación de un agente social capaz de enfrentarse a los poderes hegemónicos.

Empoderamiento de la clase trabajadora y de sus aliados frente al gobierno local

Podemos comparar la estrategia del PT de crear un poder popular que controla al gobierno local con experiencias de “democracia participativa” desarrolladas en Gran Bretaña. Estas van desde consultas organizadas por el gobierno local (por ejemplo, sobre proyectos de desarrollo urbano) hasta la articulación de una gestión operativa de bajo nivel en los gobiernos locales incluyendo a foros vecinales, gestión de los inquilinos y órganos de gobierno escolares. Pero estas experiencias siempre se han basado en la delegación de poder y en las concesiones del Estado, no en un poder de control *sobre* el Estado.⁸⁰

Desarrollo del apoyo popular a un programa que desafía al Estado y a la élite económica

En Gran Bretaña, muchos de los defensores de las formas de participación local aprecian en ella el reconocimiento de intereses divergentes (en el vocabulario de la integración y exclusión social, los de grupos de interés y los de grupos

⁸⁰ La misma crítica ha sido expresada por Maillard (Jacques de Maillard, “Local democracy threatened by governance? The case of the French ‘politique de la ville’”, documento presentado en 29th ECPR *Joint Sessions of Workshops*, Grenoble, del 6 al 11 de abril de 2001) en torno a la “politique de la ville” en Francia. Estas experiencias tal vez fomenten la pluralidad pero no la democratización: la acción colectiva queda limitada por el poder institucional, el cual filtra a los interlocutores, y se basa en negociaciones particulares, no en la deliberación colectiva.

de identidad), y creen que las oportunidades de diálogo ofrecidas por la “democracia participativa” pueden armonizar estos intereses para crear, en palabras de Giddens, un “programa común para la ciudadanía”. Esto es posible, según él, porque “esta es probablemente la primera vez en la historia que podemos hablar de la emergencia de valores universales; valores compartidos por casi todo el mundo”.⁸¹ Se supone que gracias a las formas de democracia participativa, como suplemento de la democracia representativa, se pueden armonizar los intereses de las clases subordinadas y de las hegemónicas.⁸²

La experiencia en el sur de Brasil es muy diferente: la democracia participativa crea un programa común entre las clases populares subordinadas, pero cristaliza y agudiza la división y conflicto de clases entre estas y la élite política y económica. Aquí hay que distinguir claramente entre el gobierno local y el nacional, pues el control popular se puede aplicar al primero, pero los intentos de ejercer un control similar a nivel nacional provocarían una poderosa resistencia. En otras palabras, una ruptura, una prueba decisiva de las relaciones de fuerza entre las clases.

Creación de un agente social capaz de enfrentarse a los poderes hegemónicos

Para el PT de Rio Grande do Sul la esperanza de victoria tan sólo puede sostenerse en una estrategia de movilización popular de masas. La democracia participativa puede verse así fundamentalmente como un proceso educativo, mediante el cual un nuevo agente social colec-

⁸¹ Richard Hatcher, “Exclusion, consultation or empowerment? Developing popular democratic participation in decision-making in school education”, *Education and Social Justice* n°2, vol. 1, 1999, p. 46.

⁸² Los defensores en Gran Bretaña de lo que se ha descrito como reformas de participación local de “baja intensidad” hacen referencia a menudo a Habermas. En su crítica al trabajo reciente de Habermas, Deborah Cook, (Deborah Cook, “The Talking Cure in Habermas’s Republic”, *New Left Review* n° 12, noviembre/diciembre de 2001) afirma que este pensador ha pasado de contraponer sus ideales democráticos a la realidad de las sociedades capitalistas, a acomodarlos a las mismas.



tivo (la clase trabajadora y sus aliados) se construye a sí mismo a través de un proceso de transformación cultural, social y política.

En el caso de Gran Bretaña, el principal límite que sufre en el país el debate académico sobre la educación es la ausencia de discusión en torno a la resistencia colectiva. Siempre se ha enfocado el debate como un análisis de las configuraciones cambiantes de poder: políticas gubernamentales, formas de regulación estatal, fuerzas del mercado, etc. Y como sujetos de tales procesos se ha concebido unos profesores y padres individualizados, sometidos a nuevas formas de regulación o como actores más o menos competentes en el mercado. Los ejemplos de resistencia colectiva, aunque limitados (las campañas de padres y profesores contra los recortes presupuestarios y contra la privatización, o la oposición del profesorado al salario en base a méritos), apenas han sido tenidos en cuenta en los análisis académicos.

La experiencia del sur de Brasil es un laboratorio donde puede examinarse en vivo la naturaleza del proceso político real de construcción de alianzas y de objetivos comunes; es decir, la construcción de hegemonía dentro del movimiento popular. Esta experiencia permite observar el proceso de creación de una nueva identidad y cultura de clase basada en innumerables interacciones en el ámbito micro-local. Y permite aclarar el proceso político mediante el cual se pueden interrelacionar las diferencias y los objetivos comunes, y a través del cual se puede integrar lo local y lo particular en un marco general de intereses comunes.

Estos tres elementos de la estrategia de Democracia Socialista en el PT demuestran una visión gramsciana de la política: no sólo por la concepción de lucha por la hegemonía dentro del movimiento popular, sino también por su planteamiento estratégico de la guerra de posiciones como paso necesario para preparar una inevitable guerra de maniobras. Queda aún por analizar otro elemento clave de este léxico político: el papel del partido.

Un partido político diferente

La experiencia de la democracia participativa es el resultado de la relación dialéctica de tres elementos: los movimientos sociales, el aparato local del Estado y el partido, una interrelación que se constituye mutuamente. Sin embargo se debería prestar más atención a la cuestión del partido y de sus relaciones con los movimientos sociales. Muchos analistas británicos que han escrito sobre la renovación de la democracia local y la creación de una ciudadanía activa han olvidado esta cuestión, dando por hecho que la reconstitución democrática puede tener lugar bajo la égida de los partidos políticos existentes. Pero el PT representa la posibilidad de que exista un partido político diferente.

Educación y acción social

Como ya se ha afirmado, la democracia participativa es en cierto sentido fundamentalmente un proceso educativo, lo que aporta la base para una teoría del aprendizaje (denominada por el Gobierno de Rio Grande do Sul como la “dialéctica del conocimiento”) que comprende a la sociedad en su conjunto y al sistema educativo. El proceso sociopolítico es pues un proceso educativo, y el proceso educativo es un proceso sociopolítico. Se trata de una teoría que relaciona pedagogía y política, el aula y el gobierno, el cambio social y el individual. Aporta una perspectiva radicalmente diferente a los planteamientos actualmente vigentes en Gran Bretaña y Europa sobre las relaciones entre las culturas de clase y el currículo, sin mencionar nociones como las de “sociedad del aprendizaje” y “educación para la ciudadanía”.⁸³

⁸³ Richard Hatcher ha tratado alguna de estas claves, aunque sin hacer referencia a Paulo Freire, en “Social Class and School”, en M. Cole (Ed.), *Education, Equality and Human Rights*, Routledge Falmer, Londres, 2000. Sobre Freire y la “revolución pedagógica”, y sobre la necesidad de luchar contra la apropiación por parte de los discursos liberales de una versión desradicalizada y domesticada de las ideas de Freire, ver Peter McLaren, *Che Guevara, Paulo Freire and the Pedagogy of Revolution*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland, 2000.



La experiencia de democracia participativa en el sur de Brasil puede aportar una visión alternativa y crítica a lo que existe en Gran Bretaña y en otros sitios. Las utopías y las críticas son necesarias, pero no suficientes. En Brasil se está dando una estrategia política para convertir estas utopías y críticas en una práctica política popular. La cuestión que sigue en el aire podría formularse como sigue. Más allá de seguir a la defensiva, ¿mediante qué medidas y estrategias político-educativas puede iniciarse tal proceso en otros lugares?

BIBLIOGRAFÍA

Rebecca Neaera Abers, *Inventing local democracy: grass-roots politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Londres, 2000.

Carlos Henrique Arabe, “What about socialism?”, *International Viewpoint* n° 319, febrero de 2000.

Leonardo Avritzer, “Public deliberation at the local level: participatory budgeting in Brazil”, documento publicado en *Experiments for Deliberative Democracy Conference*, Wisconsin, enero de 2000.

En: www.ssc.wisc.edu/~wright/avritzer.pdf

José Clóvis de Azevedo, “Escola Cidadã: Políticas e Práticas”, en Raul Pont y Adair Barcelos (Eds.), *Porto Alegre: una cidade que conquista*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000.

Gianpaolo Baiocchi, *Participation, activism and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democracy theory*, 1999.

En: www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.pdf

Huw Beynon y José R Ramalho, “Democracy and the Organization of Class Struggle in Brazil”, en Leo Panitch y Colin Leys (Eds.), *Socialist Register 2001: Working classes, global realities*, Merlin Press, Londres, 2000.

Íria Charão y Ubiratan de Souza, “Orçamento Participativo Estadual”, en J. Luiz Marques (Ed.), *Rio Grande do Sul: Estado e Cidadania*, Editorial Palmarinca, Porto Alegre, 1999.

Deborah Cook, “The Talking Cure in Habermas’s Republic”, *New Left Review* n° 12, noviembre/diciembre de 2001.

Andrea Cornwall y John Gaventa, “From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy”, *Working Paper* n° 127, Institute of Development Studies, Brighton, 2001.

En: www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp127.pdf

Archon Fung y Erik Olin Wright, “Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction”, 1999.

En: www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html

Educação Pública dá Certo, Secretaría de Educación, Gobierno de Rio Grande do Sul, octubre de 2001.

Caminhos da Participação / Ways of participation, Gobierno de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

Marion Gret e Yves Sintomer, *Porto Alegre: L’espoir d’une autre démocratie*, La Découverte, Paris, 2002.

Richard Hatcher, “Exclusion, consultation or empowerment? Developing popular democratic participation in decision-making in school education”, *Education and Social Justice* n°2, vol.1, 1999.

Richard Hatcher, “Social Class and School”, en M. Cole (Ed.), *Education, Equality and Human Rights*, Routledge Falmer, Londres, 2000.

Richard Hatcher y Dominique Leblond, “Education Action Zones and Zones d’Education Prioritaires”, en S. Riddell y L. Tett (Eds.), *Education, Social Justice and Inter-Agency Working: Joined-up or fractured policy?*, Routledge, Londres, 2001.



Mark Johnson, “Democratic and popular government”, *International Viewpoint* n° 312, junio de 1999.

Michael Löwy, “A Red Government in the South of Brazil”, *Monthly Review* n°52, vol. 6, noviembre de 2000.

João Machado, “A strategy for victory”, *International Viewpoint* n° 335, noviembre de 2001.

Jacques de Maillard, “Local democracy threatened by governance? The case of the French ‘politique de la ville’”, documento presentado en 29th ECPR *Joint Sessions of Workshops*, Grenoble, del 6 al 11 de abril de 2001.

Melian Mansfield, “Privatisation in Haringey”, *Education and Social Justice* n° 4, vol. 1, 2001.

Adalmir Marquetti, “Participatory Budgeting in Porto Alegre”, *The Public Sector Indicator* n° 17, vol. 4, diciembre de 2000. En: www.naledi.org.za/pubs/ind9.pdf

Peter McLaren, *Che Guevara, Paulo Freire, and the Pedagogy of Revolution*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland, 2000.

Jaqueline Moll y Nilton Bueno Fischer, “Pedagogias nos tempos do Orçamento Participativo em Porto Alegre: possíveis implicações educativas na ampliação da esfera pública”, en João Verle y Luciano Brunet (Eds.), *Construindo um Novo Mundo*, Guayí, Porto Alegre, 2002.

Janet Newman, “Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services”, en J. Clarke, S. Gewirtz y E. McLaughlin (Eds.), *New Managerialism, New Welfare?*, Sage, Londres, 2000.

Adam Novak, “Building popular power”, *International Viewpoint* n° 319, febrero de 2000.

Raul Pont, "Linking experience with struggle", *International Viewpoint* n° 335, noviembre de 2001.

Departamento de Estado de Educación de Rio Grande do Sul, *Principles and Directives for State Public Education / Principios y Directrices para la Educación Pública Estatal*, CORAG, Porto Alegre, 2000.

Gwen Sanderson, "Education Services in Leeds: An Update after Privatisation", *Education and Social Justice* n° 4, vol. 1, 2001.

Boaventura de Sousa Santos, "Participatory budgeting in Porto Alegre: Toward a redistributive democracy", *Politics and Society* n° 26, vol. 4, 1998 .
En: www.ssc.wisc.edu/~wright/santosweb.html

Aaron Schneider y Ben Goldfrank, "Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state", *Working Paper* n° 149, Institute of Development Studies, Brighton, 2002.
En: www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp149.pdf

Democracia Socialista, "Another world is possible, another Brazil is urgently needed!", *International Viewpoint* n° 335, noviembre de 2001.

Unesco, *The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil*, MOST Clearing House Best Practices, 2000.
En: www.unesco.org/most/southa13.htm

Luis Pilla Vares, "Another world is possible", *International Viewpoint* n° 325, noviembre de 2000.

Geoff Whitty, Sally Power y David Halpin, *Devolution and Choice in Education*, Open University Press, Buckingham, 1998.

Pia L. Wong y Ramon Balestino, "Prioritizing the education of marginalized young people in Brazil: a collaborative approach", *Journal of Education Policy* n°6, vol. 6, 2001.



La Ciudad de los Niños: un proyecto para cambiar la ciudad

Fidel Revilla González*

El proyecto de participación de los niños en la transformación de la ciudad tiene pocos años de existencia, pero ha alcanzado gran difusión y notoriedad, principalmente en Italia, donde su iniciador e impulsor Francesco Tonucci lo ha difundido en más de cuarenta ciudades desde su comienzo en Fano en 1991. Diferentes ciudades españolas y argentinas han puesto en marcha experiencias que tienen como soporte teórico las ideas y enseñanzas recogidas en el libro *La ciudad de los niños*.¹

La asociación Acción Educativa asesora a algunos municipios que quieren llevar a cabo experiencias enmarcadas dentro del proyecto de La Ciudad de los Niños.² Un ejemplo es Galapagar, municipio del noroeste de Madrid en el que se está desarrollando el proyecto.

La propuesta parte de una realidad poco cuestionable: en los últimos cincuenta años las ciudades se han ido convirtiendo en lugares hostiles para los más débiles, en sitios difíciles de transitar y vivir para aquellas personas que no tienen coche y sobre todo para los niños, las personas mayores y los minusválidos. Estos ciudadanos cada vez tienen más dificultades para salir de casa, para encontrarse con amigos y charlar en el camino y para poder desplazarse de un lugar a otro con seguridad. Muchas ciudades, impulsadas por el afán de lucro de los ciudadanos, se han

* Fidel Revilla González es coordinador del grupo de trabajo La Ciudad de los Niños y miembro de Acción Educativa (Madrid).

¹ Francesco Tonucci, *La Ciudad de los Niños*, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 1998.

² Acción Educativa es una asociación sin ánimo de lucro que funciona desde hace 28 años en Madrid y que tiene por finalidad principal la renovación pedagógica y la formación permanente del profesorado. Uno de sus grupos de trabajo se ocupa del proyecto La Ciudad de los Niños.

convertido en lugares sin orden ni concierto en los que la mayoría parece preocuparse exclusivamente por su interés particular sin atender al bien común.

El automóvil que inicialmente aumentó la independencia y la autonomía de las personas, y que ha permitido la relación y el intercambio entre las comunidades, se ha transformado en un instrumento de ocupación espacial y de opresión de la libertad y la autonomía de los más débiles hasta límites insospechados. Según diferentes investigaciones, las niñas y los niños europeos han perdido en los últimos 25 años del siglo XX al menos tres años de libertad. Lo que hacía un niño de seis o siete años en 1971 (ir a la escuela solo, acudir a la tienda, jugar en la calle con sus amigos, coger el autobús solo, etc.), a mediados de los noventa lo hacían niños y niñas de diez u once años.³ ¿Es este el tributo que deben pagar los más pequeños para que los mayores vayan de un lugar a otro más rápida y cómodamente? ¿Es este tipo de ciudad y de realidad el idóneo para que se desarrollen y vivan los niños y niñas? ¿Se puede hacer algo para cambiarlo? Parece difícil porque el coche es en muchos países un principio esencial de su economía. Cuando crece la venta de automóviles es un indicador positivo para la economía de ese lugar, pero no se relaciona con el espacio que se pierde para aparcar y para circular, ni con los problemas que provoca para quienes no conducen.

¿Por qué, como afirmaba hace poco el arquitecto Toni Freixes, ni siquiera se plantea que un constructor pueda levantar un edificio si no tiene un solar para hacerlo, pero nadie propone que las fábricas de coches no puedan producir más porque no hay espacio para tantos?

¿Cuál es la respuesta a un niño que, en una reunión con representantes de la Comisión Europea, reclama que las

³ "La autonomía di movimento dei bambini italiani", en *Cuaderni del Progretto "La città dei bambini"* nº 1, Istituto di Psicologia, junio de 2002.

Vicente Verdú, "El enorme apego al automóvil", *El País*, 18 de enero de 2001.

Alfonso Sanz, *Revista Apie* nº 0, Madrid, 1998.



ciudades deben disponer de tanto espacio para jugar como el existente para aparcar?

Las ciudades, incluso las pequeñas, han ido perdiendo vida ciudadana. La calle se considera un lugar peligroso e inseguro en el que niños y niñas no pueden ni deben estar solos. Muchos padres y madres de mediana edad, y sobre todo abuelos, se han olvidado de lo que aprendieron en la calle, de lo que jugaron y disfrutaron y los amigos que hicieron en el barrio de su infancia.

Es necesario otro tipo de ciudad que dé más autonomía a los niños y en general a todas las personas que caminan, que ofrezca más oportunidades a los ciclistas, que facilite lugares de encuentro en las calles y plazas a las personas de más edad y que haga la vida un poco más fácil a quienes tienen que moverse con una silla de ruedas o con un carrito. Para ello se requieren propuestas políticas y ciudadanas que favorezcan la integración y la diversidad. Si es importante la integración laboral, resulta fundamental la integración urbanística y de vivienda porque todavía existen espacios en el centro de la ciudad y en algunos barrios que se convierten en bolsas de infravivienda, en guetos marginales en los que también viven niños y que generan inquietud y problemas.

Es necesaria una ciudad en la que lo público y los elementos comunes (aire, agua, basuras, espacios), que son imprescindibles para vivir en comunidad, sean prioritarios. Las tendencias privatizadoras, cada vez más abundantes, olvidan que la ciudad es como un gran avión en el que viajan personas de diferentes etnias, religiones, edades y grupos sociales. En él hay billetes de diferentes precios, pero el objetivo final es común: llegar al destino. Si hubiera un contratiempo grave o un problema irresoluble, no sería posible que solamente llegasen los pasajeros que han pagado el billete más caro. Este símil ha sido utilizado por el arquitecto brasileño Mendes Rocha al referirse a la ciudad. Si falla algo en ella repercutirá negativamente en todos sus habitantes.

Dada la existencia de un objetivo fundamental común, ¿por qué frecuentemente son tan dispares, incluso contrapuestos, los intereses inmediatos? Probablemente porque se olvida el hecho de que la ciudad es un lugar de equilibrios. Equilibrio entre el mercado, la política y la participación.⁴ Equilibrio entre lo individual y lo colectivo, entre los fuertes y los débiles, entre quienes tienen mucho y quienes tienen poco, entre el centro y la periferia. Equilibrio entre el pacto y la confrontación. Cuanto más se fomenten estos equilibrios, más cerca se estará de una ciudad más humana, más colectiva, más integrada, más participativa y como consecuencia mejor para ser vivida y disfrutada por las personas que residen en ella.

La Ciudad de los Niños

Desde el inicio de los años noventa han aparecido diferentes propuestas que relacionan la ciudad con la educación y con los niños (Ciudades Educadoras, Proyectos Educativos de Ciudad, Red Local a Favor de la Infancia, Ciudades Amigas de la Infancia, etc.). Quizá La Ciudad de los Niños sea la más utópica y la más ingenua. Sin duda es más municipal que escolar porque sin la implicación del Ayuntamiento es imposible poner en marcha este proyecto.

El principio básico de esta propuesta es que los niños y las niñas sean un parámetro ambiental para conocer cuál es la calidad de un espacio urbano para todos los ciudadanos. Si este segmento poblacional puede moverse con seguridad y autonomía, seguramente podrán hacerlo de igual manera todos los colectivos más desvalidos y débiles.

La Ciudad de los Niños es necesaria porque la infancia constituye una etapa fundamental en la vida de las personas. Una gran parte de lo que se aprende procede del período anterior a la escolaridad obligatoria. Durante esta

⁴ Xerardo Estévez, *II Encuentro La Ciudad de los Niños*, Acción Educativa, Madrid, 2002.



etapa el juego y la relación con los iguales forman parte del aprendizaje. No obstante, cada vez es más difícil el juego libre entre iguales en las ciudades. La casa se convierte en el refugio de muchos niños y niñas que, además, están solos con su padre o su madre porque no tienen más hermanos.

La vida de adultos y la capacidad de una persona para comprender su posición en la sociedad dependerá, en gran medida, de la relación que establezca con la realidad que le rodea durante la infancia y la adolescencia.⁵ Esta es una razón poderosa por la que se debería facilitar y favorecer la relación entre el niño y su entorno. Los niños y niñas pueden contribuir a la recuperación de virtudes urbanas como la convivencia, el espacio para el juego y la posibilidad de desplazamiento con más seguridad y autonomía porque su visión de la ciudad y del barrio es más concreta y distinta a la de los adultos. Probablemente, ante la pregunta de cómo deberían ser las aceras en la ciudad ningún adulto respondería como lo hizo una niña del sur de Italia: “para estar bien hecha, una acera debería permitir pasear a una familia”.

El proyecto de La Ciudad de los Niños devuelve a los más pequeños el derecho que tienen a decidir sobre las cosas que les afectan y a contar también durante su infancia, sin ser únicamente valorados porque algún día serán mayores y tendrán en sus manos decisiones que afectarán a todos. Incluso si esta realidad fuese tenida en cuenta se pondría más interés en la infancia para que cuando los niños llegasen a la edad adulta pudieran tomar esas decisiones en las mejores condiciones mentales y físicas. Pero la diferencia entre el pensamiento infantil y el pensamiento de un adulto es enorme. Los adultos tienden a decidir lo que creen que es mejor para los niños sin preguntarse qué es lo que les interesa realmente. No son

⁵ B. Chiesa, *La Investigación del Entorno según el MECEP italiano*, Cuadernos ADARRA, 1986.

conscientes de la distancia que les separa de ellos. Según afirman los especialistas de estos temas, hay más proximidad entre personas adultas de culturas, etnias y religiones diferentes que entre un niño y un adulto de la misma cultura. Los intereses y la forma de pensar y decidir de la infancia y de la edad adulta son los más divergentes.

Otra cuestión es la relativa a la capacidad de participar en la política. Cada vez son más las voces y los autores que reclaman nuevas formas de participación política. Desde diversas instituciones se propone la necesidad de que los ciudadanos participen y decidan más sobre las cosas que les afectan, y esto mismo debe ser exigido para los ciudadanos y ciudadanas más pequeños. No sirve la excusa de que ya participarán más adelante porque a participar solo se aprende participando.⁶ Esta es otra de las premisas del proyecto La Ciudad de los Niños.

¿Qué es La Ciudad de los Niños?

Es curioso comprobar que este nombre cada vez se utiliza con más profusión y con un claro componente comercial. La Ciudad de los Niños no es el montaje vacacional de unos talleres para los niños, tampoco una guía de lo que ellos pueden hacer con sus padres o madres en la ciudad, ni siquiera es un lugar con casas y equipamientos más pequeños. La Ciudad de los Niños es una propuesta urbanística y cívica, un programa de acción política cuyo desafío es el desarrollo de una nueva cultura de la infancia y de la ciudad.

La Ciudad de los Niños apuesta por aquella ciudad que los adultos deberían estar dispuestos a construir, cambiar y transformar con los niños, y no la que los adultos construyen para ellos presuponiendo lo que les conviene y lo que necesitan para hacerse mayores.

⁶ Richard Hart, *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*, Ediciones UNICEF-PAU, Barcelona, 2001.



Es la ciudad en la que el niño es tenido en cuenta y participa en lo que le afecta, no únicamente porque sea bueno para él y para los mayores, sino también porque tiene derecho a ello. Así lo recoge la Convención de los Derechos del Niño y de la Niña de la ONU aprobada el 20 de noviembre de 1989 y así lo ratificó el Parlamento Español en 1990. Más tarde su contenido pasó a diferentes leyes de los Parlamentos regionales, como por ejemplo el de Madrid, que aprobó en 1995 la Ley de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid, donde de forma amplia se expone la necesidad de que los niños participen en las cuestiones que les afectan. Cabe preguntarse si a los más pequeños les influye un Plan de Urbanismo. La respuesta es evidentemente positiva, pero muy pocas veces se buscan fórmulas que permitan conocer su opinión, sus deseos y sus propuestas.

Es la ciudad en la que los adultos bajan la mirada a la altura de los niños para ser conscientes de sus inseguridades y miedos cuando van a cruzar una calle o de sus dificultades para andar por una acera llena de coches mal aparcados.

Es aquella ciudad en la que los mayores consideran y valoran al niño por lo que es en ese momento y no por lo que va a ser más tarde. Es decir, una persona con presente, aunque no vote, y no sólo con futuro; un ciudadano con derecho a participar.

Es la ciudad que acepta la diversidad intrínseca de los niños como garantía de todas las diversidades que existen en la sociedad y con el convencimiento de que sus aportaciones facilitarán la vida de todas las personas.

Es aquélla que favorece su desarrollo como personas en una etapa decisiva de su vida; la que promueve su autonomía y su seguridad y con ella la de todas las demás personas aunque sea a costa de los dueños de la ciudad: los coches y sus conductores.

La Ciudad de los Niños fomenta la exploración de lugares en compañía de otros iguales estimulando así la inteligencia y la creatividad. En ella se escucha con atención lo que dicen y quieren los niños porque su frescura y su diferente forma de observar los problemas y de razonarlos puede ayudar a los mayores a resolverlos.

Galapagar: un ejemplo de participación infantil

Contexto de la experiencia

La experiencia de Galapagar se inicia en febrero de 2001 y se enmarca en el proyecto de La Ciudad de los Niños anteriormente descrito porque se circunscribe al ámbito municipal, algo imprescindible en este tipo de propuestas. La voluntad explícita de la corporación municipal con su alcalde a la cabeza es la que puede poner en marcha un proyecto de estas características. Es el Ayuntamiento quien posee las competencias más relevantes en el funcionamiento y en los cambios que pueden realizarse en una ciudad. Por ello, sólo con su complicidad y acuerdo es posible una experiencia de participación real de los niños en las transformaciones de su ciudad.

En este marco de política municipal para cambiar el espacio urbano es en el que Acción Educativa ha colaborado con el Ayuntamiento de Galapagar, un municipio del noroeste de la Comunidad de Madrid con aproximadamente 23.000 habitantes y con un porcentaje de inmigración de más de un 20%, que en edad escolar es ligeramente superior. Los niños menores de 12 años constituyen el 16% de la población total, que ha crecido mucho en la última década. En Galapagar la actividad de construcción es muy elevada, predominando la construcción unifamiliar en urbanizaciones dispersas, algunas de ellas con calles aún sin asfaltar. Este municipio ha cambiado en los últimos 20 años al crecer considerablemente y al incorporarse un alto número de inmigrantes.



El Consejo de los niños

Antes de poner en marcha una experiencia de este tipo es imprescindible el compromiso explícito del alcalde y del equipo de gobierno del Ayuntamiento. Conseguido este requisito, hay que buscar la sensibilización y, si es posible, la complicidad de diferentes grupos sociales, en especial de la comunidad educativa. Además debe informarse a toda la población mediante algún acto que describa el proyecto y que a la vez pueda ser recogido por los medios de comunicación locales con el fin de llegar al mayor número de vecinos posible.

El trabajo más importante se realiza con los niños. Inicialmente con los de 4º y 5º de Primaria que, al ser quienes formarán parte del Consejo, resulta básico que comprendan la propuesta. Una persona del Ayuntamiento, en tres sesiones por clase, trata de recoger información de los pequeños y les explica el proyecto para que sepan cuáles son sus posibilidades de participación y las condiciones necesarias para poder ser consejero.

En la mayor parte de las experiencias que se han realizado, estos talleres se proponen trabajar de manera lúdica en valores cívicos, que son los que deberán ponerse en práctica cuando se trabaje en el Consejo.

El proceso comienza con la elección de un niño o una niña por cada clase de 4º y 5º. La forma de elección democrática es una, aunque no la única; en algunos casos, como en el Consejo de Roma, la selección se ha hecho por sorteo. La duración de los consejeros normalmente es de dos años.

La constitución del Consejo se hace en un acto solemne con la presencia del alcalde, el resto de los concejales, los padres, otras autoridades y los medios de comunicación. Antes de este acto se convoca una reunión con las familias y con los candidatos elegidos para informarles del compromiso y de la responsabilidad que asumen ante sus compañeros y ante todo el pueblo.

El primer Consejo, en 2002, estuvo compuesto por nueve niños y nueve niñas, cuatro por cada Centro de Primaria más dos representantes de minorías étnicas, abundantes en el municipio, que se incorporaron desde el inicio ante la posibilidad de que ninguno de ellos saliese elegido, como así fue. En la renovación del Consejo el segundo año no fue necesaria esta reserva porque resultaron elegidos niños y niñas de la comunidad marroquí y de la iberoamericana.

El funcionamiento del Consejo se dividió en dos fases coincidiendo con los dos encargos del alcalde. Una primera fase desde octubre hasta diciembre, cuyo objetivo se centró en dar ideas para “la remodelación de la plaza de la Constitución”, y una segunda fase, desde enero hasta junio, que giró en torno a las “Rutas Seguras”. Se trabajó por grupos un día a la semana y cada tres semanas se celebró un pleno. Todos los consejeros y consejeras tuvieron una carpeta con un cuaderno de notas y el calendario de las sesiones. Para cada pleno se les convocó por carta y con un orden del día.

De la moderación de las reuniones y la elaboración del acta se encargaron ellos mismos. Aunque no todos estaban acostumbrados a moderar una asamblea o a intervenir en público expresando sus opiniones, paulatinamente se fueron entrenando.

En estas experiencias con niños, la forma de abordar los temas no difiere mucho de la que hace cualquier profesional: primero se recaba información escrita y oral del lugar, se hacen las observaciones oportunas, se analizan las diferentes propuestas y peticiones y por último se plasma todo en una maqueta y en una serie de proposiciones escritas. El resultado se entrega al alcalde en una sesión en la que los miembros del Consejo le explican cada una de las propuestas.

Posteriormente, coincidiendo con la exposición pública que se hizo del proyecto ganador, se celebró una reunión con



el alcalde, la concejala de Educación y los arquitectos ganadores. Durante la misma, se discutió la propuesta de remodelación de la plaza. Entre las proposiciones elaboradas por el Consejo destacaron las siguientes: que los árboles plantados fuesen de hoja caduca para que dejaran pasar el sol durante el invierno y diesen sombra durante el verano; que hubiese fuentes para beber, más bancos, dos fuentes ornamentales, un arenero para los más pequeños, etc.

En la segunda fase se trabajó la idea de las “Rutas Seguras”. Cada jueves se hacía el recorrido desde uno de los colegios hasta el polideportivo y el centro cultural “La Pocilla” anotando qué cosas estaban mal situadas, defectuosas o eran peligrosas. Después del análisis, las siguientes sesiones se centraron en buscar soluciones a los problemas detectados. El Consejo decidió confeccionar un gran plano de Galapagar y colorear las rutas, reflejando los puntos más conflictivos y explicando los problemas y posibles soluciones. Antes de entregar el plano al alcalde se organizó una reunión con la concejala de Urbanismo y el sargento de policía para obtener su asesoramiento. Finalmente, el 30 de mayo de 2002 se entregó la propuesta al alcalde.

En este trabajo, las observaciones recogidas hacían referencia a cuestiones como calles sin aceras, coches mal aparcados que obligan a salir a la calzada, obras que ocupan casi toda la zona peatonal, paradas de autobuses mal situadas, lugares por los que los automóviles circulan demasiado rápido y necesidad de mayor control policial en determinados puntos.

La puesta en práctica de esta propuesta se consideró como un punto fundamental para iniciar una recuperación de la autonomía de los niños y niñas de Galapagar. Para lograr ese fin se pretende abordar otros proyectos como es el de ir a la escuela solos, objetivo que en este municipio puede tener un gran impacto sobre la movilidad de toda la población.

No obstante, el proceso de puesta en marcha de estas reformas es lento. Por este motivo es muy importante la existencia de una entidad externa que recuerde los compromisos con los niños y niñas a los responsables políticos. Durante el tiempo que lleva funcionando el Consejo se ha observado la evolución de los consejeros y consejeras en su forma de intervenir y exponer ante los adultos. En las reuniones en las que estuvieron algunos concejales o el alcalde, las intervenciones fueron al principio más forzadas y tímidas, mientras que en las últimas sesiones la capacidad para preguntar y para intervenir mejoró notablemente.

Valoración provisional

Desde el punto de vista ideológico y metodológico, la propuesta de Francesco Tonucci resulta sencilla, asequible y con unos objetivos maravillosos; merecedora, por ello, de crédito y de esfuerzo para llevarla a cabo en lugares y ciudades con las adaptaciones necesarias.

La participación de los niños y niñas en aquellos asuntos que les afectan es hoy aceptada por muchas personas e instituciones, incluso puede afirmarse que está de moda. Sin embargo se constata que son más los que la reclaman en sus discursos que quienes asumen compromisos para convertirla en praxis. También son más los que impulsan proyectos y propuestas de participación que quienes evalúan seriamente el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la infancia de su municipio. Se pueden aprobar leyes que propugnen la participación, pero no se aportan los medios para que se haga realidad. Se debate mucho sobre lo bellas e importantes que son estas ideas, pero, con frecuencia, los niños y niñas se utilizan para decorar eventos, para llenar un espacio y aplaudir o decir una frase que ni han escrito ni han pensado.

Acción Educativa entiende que este tipo de proyectos sólo son compatibles con el compromiso real del alcalde y la corporación y por supuesto con el de los funcionarios



municipales. Estos proyectos no deben cederse a una empresa para que los gestione como lo hace con los cursos de guitarra, ajedrez o macramé. La participación de los niños no puede ser importante solamente para contarlos en la prensa o en los foros políticos y profesionales; ha de serlo también para dedicar los recursos económicos y personales del propio Ayuntamiento que permitan materializar las ideas. Es necesario que esos niños y niñas tengan dentro del Ayuntamiento algún valedor permanente que pueda pensar en ellos todo el día e “incordiar y molestar” a los responsables municipales sin tener miedo a perder su salario o su contrato.

Respecto a la experiencia concreta de Galapagar, las impresiones de las distintas personas que participaron en el proyecto son las siguientes:

- Los niños y niñas valoraron positivamente su presencia en el Consejo y sus aportaciones al municipio. Les gustó opinar, hablar, conocer gente y que les hicieran caso en algunas cosas. Les gustaron menos determinados trabajos que se realizaron o que algunos de sus compañeros faltasen a las reuniones. Es fundamental que haya una implicación un poco mayor de sus compañeros y de sus maestros, algunos de los cuales, además de hacerles poco caso, de vez en cuando aportaron comentarios poco estimulantes con relación a los trabajos del Consejo.
- Los consejeros que terminaron su mandato en junio de 2002 reclamaban al alcalde que continuase escuchando a los niños y niñas como a ellos. A los nuevos consejeros les sugerían que se tomasen en serio su trabajo y que no se rindiesen. A la gente mayor le pedían que no se quejase tanto y que se preocupase más por el pueblo.
- La valoración de Acción Educativa también ha sido positiva aunque existen cosas mejorables. Resultó muy efectivo que el alcalde se reuniese y escuchase al Consejo en seis o siete ocasiones, que la concejala de Educación se

reuniese muchas más veces y que les acompañase en cada ocasión con cualquier otro responsable municipal. También fue importante que los niños se pudieran aproximar a quienes deciden en su localidad, pero casi igual de importante se manifestó el hecho de que los responsables municipales escuchasen a sus ciudadanos más pequeños.

- Asimismo, las reuniones mantenidas por el alcalde y la concejala de Educación con los profesores y los padres para informar y discutir cuestiones relacionadas con el proyecto supusieron un impulso inicial para el mismo.
- El alcalde a su vez se entrevistó con los arquitectos y la concejala de Urbanismo para que en el proyecto de la plaza de la Constitución cambiasen alguna cosa; por ejemplo, la inclusión de un arenero para que pudiesen jugar los más pequeños tal y como habían propuesto los niños.

Aunque todo esto fue eficaz, hay también aspectos mejorables como el cumplimiento de las obligaciones con los niños y las niñas, la difusión del proyecto y el compromiso de otros responsables políticos y técnicos del propio Ayuntamiento para que el proyecto de La Ciudad de los Niños vaya calando entre todas las personas que tienen que tomar decisiones en el municipio.

Es básico ampliar la implicación de los chicos y chicas que han estado en el Consejo, de los que se han presentado como candidatos y no han sido elegidos, de los profesores y de los padres y madres de los propios consejeros. Acción Educativa considera vital que todo el pueblo se dé cuenta de lo importante que es tener a un grupo de niños y niñas que están trabajando para mejorar la realidad urbana que afecta a todos.

Es cierto que los objetivos de este proyecto son ambiciosos pero, en todo caso, hay consecuencias de estos procesos de participación difíciles de calcular y de medir a



corto plazo. No obstante, ¿quién podrá borrar, para bien o para mal, lo que estos niños y niñas han observado, aprendido, vivido y disfrutado con este trabajo? ¿Cuántos de ellos formarán parte de una sociedad más comprometida y exigente que no deja la solución de los problemas sólo en manos de los responsables políticos? ¿Cuántos demandarán una democracia más participativa, con mayor implicación de los ciudadanos que lo deseen en las decisiones que les incumben? De momento no puede saberse pero ojalá sean muchos.

BIBLIOGRAFÍA

Francesco Tonucci, *La Ciudad de los Niños*, Fundación Germán Sánchez Ruipérez, Madrid, 1998.

VV.AA., *I Encuentro La Ciudad de los Niños. Participación y valores ciudadanos*, Acción Educativa, Madrid, 2001.

VV.AA., *II Encuentro de La Ciudad de los Niños. Las transformaciones de la ciudad*, Acción Educativa, Madrid, 2002.

Ayuntamiento de Coslada, *Libro blanco de la Infancia*, Concejalía de la Infancia, Madrid, 2001.

Richard Hart, *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*, Ediciones UNICEF-P.A.U., Barcelona, 2001.

Jaume Trilla y A. Novelda, “Educación y participación social de la infancia”, *Revista Iberoamericana de Educación* nº 26, pp. 136-164.