



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.

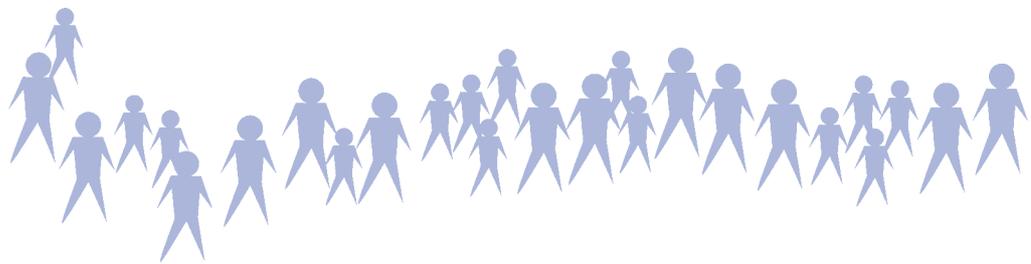
nueva visión de la responsabilidad democrática que contrarreste la continua “empresarialización” y privatización de la educación pública. Si bien es cierto que el principio de responsabilidad local ha sido uno de los temas de las campañas locales contra la privatización de los servicios educativos, es 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.

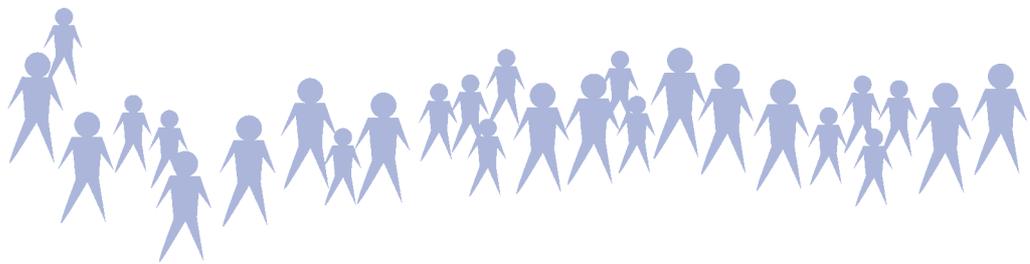
Sociedad civil

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.

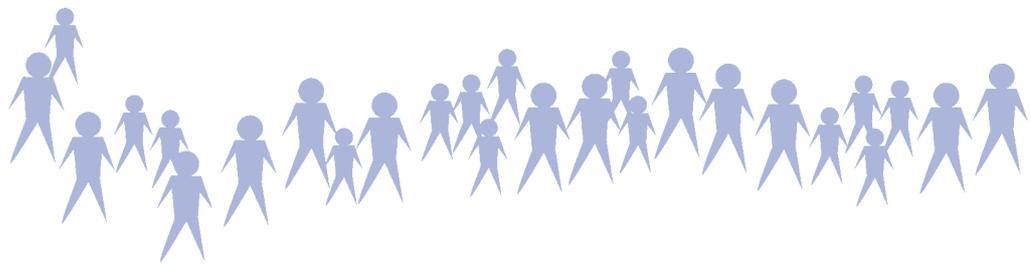
El Consejo del Presupuesto Participativo es la principal institución participativa, la mesa de diálogo entre el movimiento popular y la Administración municipal. Se reúne una o dos veces por semana, mientras dura el proceso de PP, para definir criterios de prioridad y asignación de recursos, defender 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:

- 1^a: 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.
- 2^a: 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.

- 3ª: 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).
- 4ª: 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.
- 5ª: 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).
- 6ª: 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.

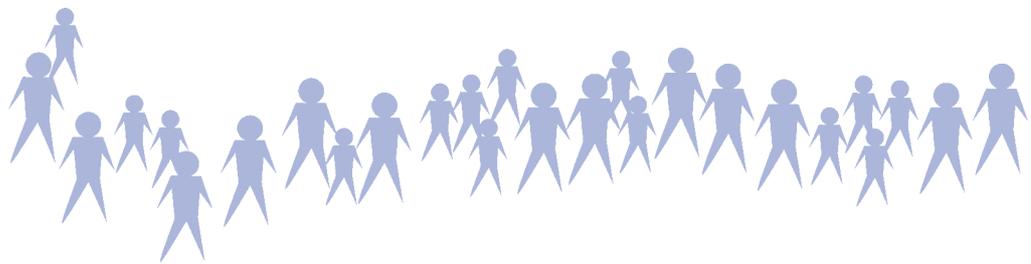
“Obviamente, vivimos en un Estado capitalista, lo que impone importantes límites a lo que podamos hacer. Pero se pueden realizar muchos más cambios desde el ámbito federal que desde el gobierno municipal. (...) Bajo el anterior Gobierno federal, los fondos públicos se distribuían entre multinacionales. 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

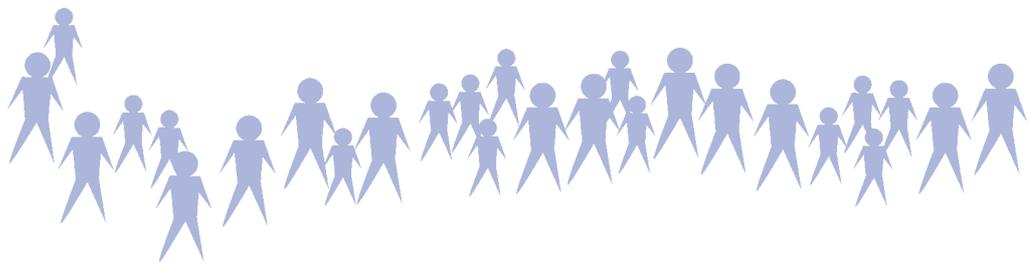
La participación popular en las decisiones políticas no se limita al proceso de Presupuesto Participativo, sino que existen también ámbitos de participación más específicos como la política educativa. La traslación del concepto de democratización del Estado a la esfera de la educación se inició en Porto 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 análi-

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 plenarios. 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.

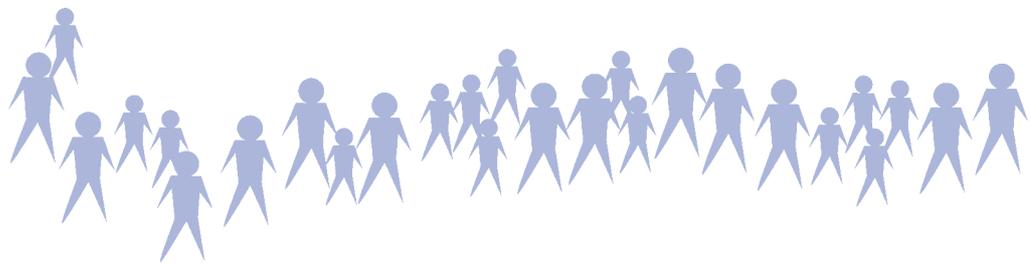
El compromiso del PT con el empoderamiento popular parece indiscutible, a pesar de lo cual la práctica puede imponer límites. En los estudios de caso del Presupuesto Participativo en dos distritos de Porto Alegre, Abers ha identificado “cuatro grados de control ciudadano”: cuando las decisiones de la 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”.

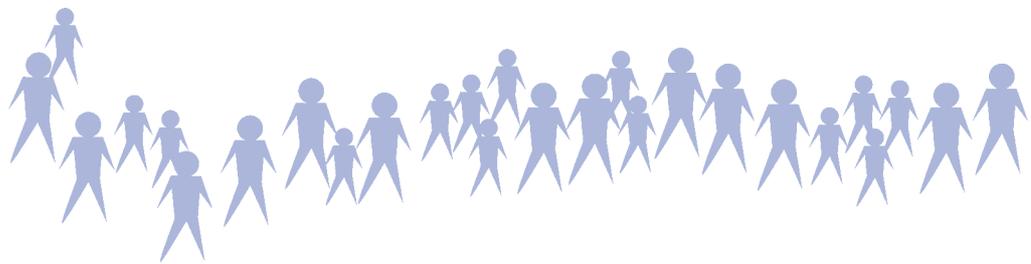
Ayuntamiento y un partido de las características del PT. Como se ha visto, la iniciativa de crear un proceso de democracia participativa procede de “lo alto de la jerarquía”: del Gobierno del PT. La Administración de Porto Alegre ha intervenido directamente para promover el proceso de organización en 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

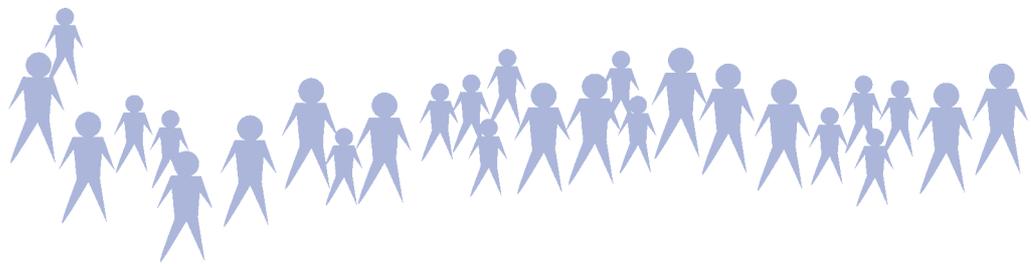
A pesar de ello, las relaciones laborales con el Ayuntamiento en Porto Alegre son positivas en términos generales. La última huelga en el sector público se produjo en 1991.

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 Olivio [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.

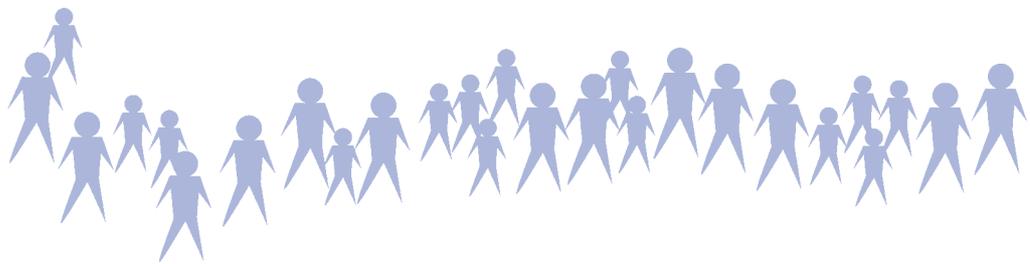
Un partido político diferente

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* nº 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* nº 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, París, 2002.

Richard Hatcher, “Exclusion, consultation or empowerment? Developing popular democratic participation in decision-making in school education”, *Education and Social Justice* nº2, 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.