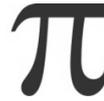




UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



DEPARTAMENTO
DE PROYECTOS
DE INGENIERÍA



GEDCE
Grupo de Estudios en
Desarrollo, Cooperación y Ética

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN PROCESOS DE DESARROLLO N.º 2

El poder en espacios participativos de
gobernanza local: los Conselhos Municipais de
Auscultação e Concertação Social de Angola

Andrés Hueso González



Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética
Departamento de Proyectos de Ingeniería
Universitat Politècnica de València

Camino de Vera s/n
46022 VALENCIA
Tel.: (00 34) 963879860
Fax: (00 34) 963879869

gedce@upvnet.upv.es
<http://gedce.webs.upv.es>

El poder en espacios participativos de gobernanza local: los Conselhos Municipais de Auscultação e Concertação Social de Angola

Andrés Hueso González

Editores: Alejandra Boni Aristizábal y Jordi Peris Blanes

Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo
Número 2
Junio 2010

ISSN 2172-0312



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 España

Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ÍNDICE

1	Introducción	7
2	Angola y el proceso de descentralización.....	8
2.1	Angola: sinopsis e historia	8
2.2	Descentralización administrativa	8
2.3	Contexto político-social	9
3	Justificación y objetivos.....	11
4	Marco teórico	12
4.1	Análisis de poder	12
4.1.1	Tipos de poder	12
4.1.2	Empoderamiento y herramientas para el cambio social.....	13
4.2	Espacios democráticos de participación ciudadana	15
4.2.1	Espacios de participación como respuesta a las crisis de la democracia	15
4.2.2	Experiencias de espacios de participación ciudadana.....	16
4.3	Principales preguntas de investigación	17
5	Metodología de la investigación.....	19
5.1	Revisión de los métodos de investigación más comunes.....	19
5.2	Diseño de la investigación	20
6	Resultados y evidencias.....	22
6.1	Análisis de los resultados de la investigación.....	22
6.1.1	Lobito.....	22
6.1.2	Cubal.....	24
6.1.3	Chongorói	25
6.2	Discusión de las evidencias.....	27
6.2.1	¿En qué medida contribuye el CACS a mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas en el municipio? A este respecto, ¿cuáles son los factores más determinantes?	27
6.2.2	¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el poder vital, desafiando el poder sobre en todas sus expresiones?	27
6.2.3	Pese a las limitaciones en el diseño institucional y su carácter de espacio invitado, ¿suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que en el contexto angoleño favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?.....	28
7	Conclusiones y recomendaciones	30
7.1	Conclusiones.....	30

7.1.1	Respecto a la creación de los CACS	30
7.1.2	Respecto a los cambios que generan los CACS en lo local	31
7.2	Recomendaciones.....	32
7.2.1	Recomendaciones a las administraciones	32
7.2.2	Recomendaciones a la sociedad civil.....	32
7.2.3	Recomendaciones para la investigación.....	33
BIBLIOGRAFÍA		34

Figuras

Figura 1	Tipos de poder	13
Figura 2	La matriz de poder	14
Figura 3	El cubo del poder	15
Figura 4	Provincia de Benguela y sus municipios	21

Tablas

Tabla 1	Organización administrativa en Angola	9
---------	---	---

SIGLAS

ADRA	Ação para o Desenvolvimento Rural e Ambiente
CACS	Conselhos de Auscultação e Concertação Social, Consejos de Auscultación y Concertación Social
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
ONG	Organización No Gubernamental
ONGD	Organización No Gubernamental para el Desarrollo
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola

1 Introducción

Recientemente, el análisis de poder está tomando un papel protagónico en los estudios sobre desarrollo. Tras esto, hay una toma de conciencia tanto de cómo las relaciones de poder afectan a los procesos de pobreza, exclusión, injusticia y desigualdad, como de la importancia de entender bien las cuestiones de poder para enfrentar estos problemas y promover el cambio social. Así, en los últimos años, se ha asistido en paralelo a la publicación de numerosos trabajos teóricos y prácticos en los que se aborda la cuestión del poder aplicado al desarrollo y al surgimiento de espacios de participación en la gobernanza local en diferentes partes del mundo. Muestra de ello son los distintos estudios sobre espacios participativos en diferentes lugares del mundo, que se han utilizado en este trabajo tanto para el marco teórico como para el diseño metodológico.

Dentro del proceso de descentralización en Angola, en el 2007 se crearon los Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS), un nuevo espacio de participación en la gobernanza local que reúne a miembros de la Administración con representantes de la sociedad civil. La presente investigación busca analizar los procesos y las dinámicas de poder que se vienen desarrollando en relación con los CACS municipales en la provincia de Benguela, prestando atención a las oportunidades de participación y a quién puede acceder a ellas, así como a los cambios que se generan en la gobernanza.

Para ello, se realizaron entrevistas en tres municipios benguelenses que revelaron distintos aspectos sobre la creación y el funcionamiento de los CACS. Estos consejos son una iniciativa pionera en Angola y casi el único espacio donde la Administra-

ción local –que no es electa– debe rendir cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, debido a su diseño institucional, la Administración tiene mucho poder para controlar el CACS. Por ejemplo, es la Administración quien convoca las reuniones. En muchos municipios, esto se traduce en que la frecuencia de las reuniones es menor a la que marca la ley. Además, el CACS es un espacio invitado en el que no está establecido cómo ni quién selecciona a los representantes de la sociedad civil que participan en las reuniones. Esto hace que, en muchos casos, haya sectores de la sociedad civil que no estén o no se sientan representados en los CACS y desconfíen de las intenciones del Gobierno a la hora de crear el espacio.

La falta de una cultura de participación en la gobernanza hace que la participación en los CACS se concentre sobre todo en el administrador municipal. Sin embargo, se valora especialmente el cambio cultural que supone el CACS al institucionalizar la participación y se considera que la calidad de ésta irá aumentando con el tiempo.

En este cuaderno, en primer lugar, se enmarca la iniciativa de los CACS dentro del contexto de descentralización en Angola y se establecen los objetivos de la investigación. Seguidamente, se explica el marco teórico utilizado, concretamente el análisis de poder y los espacios democráticos de participación ciudadana. Se presenta también la metodología empleada, así como las evidencias recogidas en cada municipio y su discusión. Finalmente, se extrae una serie de conclusiones y se ofrecen recomendaciones a los distintos actores involucrados.

2 Angola y el proceso de descentralización

2.1 Angola: sinopsis e historia

Angola se encuentra en el suroeste de África. Cuenta con una franja de llanuras costeras fértil y seca y extensas mesetas interiores cubiertas por selvas tropicales en el norte, sabanas en el centro y estepas secas en el sur. En las zonas de mayor densidad de población (el norte y la costa central), se practica la agricultura de subsistencia. Los recursos minerales son numerosos y suponen la principal fuente de ingresos del país (petróleo y, en menor medida, diamantes). Está dividida en dieciocho provincias y cuenta con casi trece millones de habitantes de las etnias ovimbundu (37%), kim-bundu (25%), bakongo (13%) y otras menores (22%), mientras que los europeos y mestizos (3%) son una minoría de personas. En el país, conviven diferentes creencias (religiones africanas tradicionales, religión católica y protestante) con un fuerte sincretismo. El idioma común es el portugués, pero se hablan además 41 lenguas de origen bantú: ovimbundu, kimbundu, kikongo, etc. (Guía del Mundo, 2009).

Angola estaba habitada originalmente por cazadores y recolectores de lengua koisan, hasta que llegaron los pueblos bantúes en el siglo X a. C. En 1482, se dio el primer contacto entre estos pueblos (que formaban parte en ese momento del antiguo Reino del Congo) y los portugueses, iniciándose el proceso colonizador. A través de la evangelización, el comercio y las expediciones militares, Portugal se estableció en el siglo XV en gran parte de la región que hoy se conoce como Angola, aunque no logró el control administrativo total hasta principios del siglo XX. A mediados de siglo, se formaron los movimientos de independencia (MPLA, FNLA y UNITA), que se logró en 1975. En

ese momento, la lucha por la independencia derivó en una guerra civil –no exenta de injerencias desde Sudáfrica– entre los tres movimientos. Con el apoyo de fuerzas cubanas, el MPLA, de inspiración comunista, recibió el gobierno de manos de los portugueses, pero la guerra continuó de manera más o menos constante hasta el 2002 con la victoria del MPLA. En el 2008, el MPLA ganó ampliamente las elecciones. Se ha realizado recientemente una reforma constitucional y se prevé que la elección del presidente de la república se realice próximamente.

2.2 Descentralización administrativa

Desde 1999, Angola está inmersa en un proceso de descentralización administrativa que pretende aumentar la dotación de recursos y el poder de decisión de las administraciones locales y llevar así el desarrollo a todo el territorio del país. Diversas leyes y decisiones políticas han ido conformando este proceso, que tuvo un claro punto de inflexión en el 2007 y el 2008 con la aprobación del Decreto-Lei 02/07 y la dotación progresiva de fondos a las administraciones municipales (Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente [Antena Benguela], 2008). El Decreto-Lei 02/07 regula el funcionamiento administrativo del Gobierno en los niveles provincial, municipal y comunal y crea por primera vez en el país unos órganos que institucionalizan la participación de la sociedad civil en la gobernanza local: los Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACs), Consejos de Consulta y Concertación Social (Ministério da Administração do Território de Angola, 2007). La organización administrativa establecida en el decreto queda resumida en el cuadro siguiente:

Unidad territorial	Órganos colegiales	Órganos titulares	Órganos de apoyo consultivo	Unidad presupuestaria
Provincia	Gobierno provincial	Gobernador provincial	CACS provincial	Sí
Municipios	Administración municipal	Administrador municipal	CACS municipal	Sí (gradual)
Comunas	Administración comunal	Administrador comunal	CACS comunal	No
Poblaciones y barrios	-	-	-	No

Tabla 1. Organización administrativa en Angola.
(Elaboración propia a partir del Decreto-Lei 02/07)

Los gobernadores provinciales son nombrados por el presidente de la república; los administradores municipales y comunales, por el Ministerio de la Administración del Territorio. Se especula sobre si el proceso de descentralización, que hasta ahora se limita a la desconcentración, desembocará en la determinación de estos cargos por elección directa.

La dotación de recursos a los municipios –cinco millones de dólares anuales por municipio– hace que los CACS municipales sean espacios que se deban tener especialmente en cuenta. Según la ley, el CACS es un órgano de apoyo consultivo que tiene como misión “apoyar a la Administración municipal en la valoración y toma de medidas de naturaleza política, económica y social” (Ministério da Administração do Território de Angola, 2007). Está compuesto por miembros de la Administración: administrador municipal, administrador municipal adjunto, administradores municipales y jefe de repartición municipal, y representantes de la sociedad civil: autoridades tradicionales, sector empresarial público y privado, asociaciones de campesinos, iglesias reconocidas por la ley y ONG.

No se hace mención de a quién le corresponde decidir o a través de qué mecanismos se selecciona a quienes participan como representantes de los distintos sectores en los CACS (Orre, 2009).

El administrador municipal convoca y preside las reuniones del consejo, que se deben realizar al

menos trimestralmente, y propone el orden del día. El CACS debe ser escuchado en tres momentos vitales en la gobernanza local: antes de la aprobación del plan de desarrollo municipal, antes del plan de actividades y antes de los informes de ejecución de estos dos planes.

2.3 Contexto político-social

El proceso de descentralización de Angola se enmarca en un proceso mucho más amplio –en cuanto a su alcance y al espacio temporal– de transición política.

Esta transición ha sido y está siendo lenta y paulatina, con retrocesos ocasionales. Hecho totalmente comprensible si tenemos en cuenta la historia reciente del país: Angola pasó de ser colonia de Portugal, a una independencia marcada por muchos años de guerra civil y por el régimen pseudo-comunista del MPLA, con un fuerte carácter presidencialista. Generosamente financiado por la opaca venta del petróleo, que le permitía subsistir sin preocuparse por la realidad social de la población, el MPLA ha ejercido un férreo control político y social restringiendo la libertad de expresión y política y subvencionando una sociedad civil leal. El fuerte crecimiento económico del país en los últimos años se ha traducido en la convivencia del lujo en el que viven las élites cercanas al poder, con la pobreza y la exclusión social. Pese al crecimiento económico con tasas mantenidas de dos cifras, Angola sigue al final de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano.

Aunque titubeante, según muchos analistas, la transición es irreversible. Hoy hay importantes corrientes dentro del MPLA comprometidas con la democratización (Santos, 2008). Otras fuerzas que impulsan la democratización son el sector empresarial que, pese a haber nacido a la sombra de los favores políticos, necesita una mayor estabilidad; la clase media emergente, harta de la corrupción y los favoritismos políticos, y un escenario internacional favorable. Y no se puede olvidar el papel cada vez más importante de la sociedad civil angoleña.

leña. Entre los campesinos y las clases urbanas populares, florecen iniciativas comunitarias y un asociacionismo de base relativamente autónomo del MPLA. También las ONG, en contra de lo que afirman muchos académicos occidentales, están desarrollando una labor cada vez más destacable en el fortalecimiento del tejido social y la promoción de ciudadanía democrática, erigiéndose en verdaderos agentes de cambio (Pacheco, 2008).

Por lo tanto, es de esperar que la democratización siga avanzando, pero la dirección que tome dependerá del resultado de la suma de distintas necesidades, intereses, fuerzas sociales, etc. En opinión de un destacado representante de la sociedad civil, Angola tiene todavía el desafío de construir un estado democrático íntegro y eficiente, en el que la democracia sea algo más que procedimientos formales, e incorpore el compromiso real con los valores democráticos y con la igualdad social (Calundungo, 2009).

El proceso de descentralización y la creación de los CACS se enmarcan dentro de este escenario general.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lleva tiempo poniendo sobre la mesa la cuestión de la descentralización y se han dado diversas experiencias piloto de creación de espacios de participación local en la gobernanza. Uno de los primeros y el más conocido es probablemente el Foro de Desarrollo Municipal de Kilamba Kiaxi, promovido por un consorcio de ONGD y organizaciones de la sociedad civil conocido como Luanda Urban Poverty Programme (Luanda Urban Poverty Programme, 2007). A partir de este exitoso espacio de participación ciudadana y concertación, nuevos actores de la sociedad civil, gubernamentales e internacionales se implicaron en el proceso e iniciaron experiencias en otros municipios, que sirvieron de **prueba piloto** para el diseño de los CACS.

Entre los actores de la sociedad angoleña, hay diferentes visiones sobre lo que representan los CACS y las razones para su creación. Según el Ministerio de Administración del Territorio (MAT), los

CACS son un mecanismo que permitiría aumentar la participación y representación de actores no estatales en la gobernanza local y fomentar el combate de la pobreza (Luanda Urban Poverty Programme, 2007). Sin embargo, sus características (casi todo el control sobre los CACS recae sobre el administrador) suponen una constricción a esa participación, por lo que este objetivo queda parcialmente en entredicho. La escasa y deficiente puesta en marcha de los CACS a lo largo del territorio (Calundungo, 2009) es un síntoma de que el interés por lograr una gobernanza más participativa, como poco, no es generalizado en todos los niveles de la Administración.

Así, algunos autores confían en que los CACS –a pesar de sus limitaciones formales– lograrán mejorar la gobernanza local a través de más legitimidad, participación y rendición de cuentas. Además, servirían para gestar un cambio cultural respecto a la gobernanza y la participación e ir preparando el camino hacia una descentralización más profunda y con elecciones locales o *autarquias* (Luanda Urban Poverty Programme, 2007). Por el contrario, otros autores opinan que se trata de una cuestión de imagen orquestada por el MPLA que, además, da mayor legitimidad al actual sistema sin cambiar sustancialmente el sistema de gobernanza. Sería una forma de intentar sofocar las demandas de mayor autonomía local en regiones como Lundas o Cabinda (Vidal, 2006) y de elecciones provinciales y municipales.

3 Justificación y objetivos

El potencial de transformación social de los CACS es muy grande, dado el contexto histórico actual de Angola con un proceso de transición lento y dinámico a la vez. Sin embargo, teniendo en cuenta las inercias, equilibrios y tensiones existentes en la sociedad angoleña, es difícil saber en qué grado y en qué dirección se hará efectivo ese potencial, por lo que resulta interesante intentar entender las dinámicas y los procesos que se dan en torno a estos nuevos espacios. Así, los distintos actores de la sociedad civil y de la cooperación pueden tener más elementos de juicio a la hora de definir sus estrategias a este respecto. Con esta visión, la ONG angoleña ADRA¹ se embarcó en un estudio sobre los CACS, que es el marco en el que se encuadra el presente trabajo.

A pesar del aparente consenso en torno a la importancia de la gobernanza participativa, no se debe perder de vista que los espacios participativos no siempre son inclusivos y, además, pueden ser fácilmente cooptados por los que quieren mantener el statu quo (Cornwall, 2004). Estos espacios no son neutrales, sino que están imbuidos de relaciones de poder previas que determinan quién accede y cómo se participa en ellos (Cornwall, 2002). Por ello, se ha considerado conveniente incorporar el análisis de poder al estudio sobre los CACS.

Así, la presente investigación tiene como objetivo analizar los procesos y las dinámicas de poder que se vienen desarrollando en relación con los CACS municipales, concretamente en la provincia de Benguela. Se presta atención a qué oportunidades de participación se abren y en qué medida pueden acceder a ellas los distintos actores sociales, así como a qué cambios se generan en la gobernanza local. Este análisis se realizará utilizando los enfoques de poder como marco teórico, por lo que se prestará especial atención a las dinámicas de poder que se generan en y alrededor de los CACS municipales y a la transformación de las relaciones de poder entre los distintos actores.

¹ ADRA, Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, busca contribuir en la reducción de la pobreza y la exclusión social, influyendo en los procesos de cambio rumbo al desarrollo democrático y sostenible. Este compromiso se concreta a través del fortalecimiento de la capacidad de los excluidos y de las organizaciones de la sociedad civil para volverse actores de este proceso y ser capaces de influir en las políticas públicas (Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, 2004).

4 Marco teórico

En este apartado, se desarrolla el marco teórico, empezando por los enfoques de poder que se utilizan para analizar las dinámicas que tienen lugar en los CACS. En primer lugar, se describen los tipos de poder existentes y algunas herramientas propuestas para visibilizar las cuestiones de poder y diseñar estrategias de empoderamiento. En segundo lugar, se explica brevemente cómo han florecido los espacios participativos de gobernanza local en respuesta a la crisis de la democracia y se presentan algunos de estos espacios en otros países, mediante el resumen de las lecciones aprendidas que pueden resultar más útiles para el estudio de los CACS.

4.1 Análisis de poder

No existe unidad en la definición del poder, pues se trata de un concepto complejo y que ha sido discutido por numerosos autores desde muy distintas perspectivas. Cada uso del concepto se da – de manera tácita o explícita– dentro de un sistema teórico particular que tiene asociado un lenguaje específico dentro del debate sobre el poder (Haugaard, 2002). Estos sistemas teóricos se suelen agrupar según si son analíticos o no, si provienen de la teoría política o la política social, según su grado de normatividad, etc. Así, se dan distintas visiones acerca del poder: muchos autores hablan de **poder sobre** y **poder para**, otros prefieren hablar de **poder en conflicto** o **poder consensual**, y algunos ven el poder como constitutivo de la realidad (Haugaard, 2002). Otros centran su análisis en diferenciar entre el poder como capacidad y como ejercicio o en la característica relacional (Máiz, 2003) de éste y las estructuras de poder (asimétricas) como condicionante de la acción humana (Máiz, 2003).

El presente trabajo tiene un carácter práctico, por lo que una discusión teórica sobre el concepto de poder queda fuera de su alcance. Tomamos por ello la siguiente definición dada por Isaac:

El poder se configura como la capacidad de actuar de los agentes que éstos poseen, en virtud de las relaciones sociopolíticas subyacentes y duraderas en que se encuentran inmersos. (Isaac, 1987; citado en Máiz, 2003)

Ésta resume, en cierta medida, las diferentes visiones sobre el poder que se utilizan en la presente investigación, orientada a analizar espacios de participación ciudadana.

En un nivel más concreto, se utilizan principalmente las tipologías y herramientas de poder que proponen autores como Gaventa (Gaventa, 2006b) o Miller, Veneklasen, Reilly y Clark (Just Associates, 2006), que a su vez se han inspirado en obras anteriores como la de Lukes (Lukes, 1974) o en los discursos provenientes de los movimientos feministas.

4.1.1 Tipos de poder

Se proponen así dos grandes categorías de poder con naturaleza muy distinta. Por un lado, el **poder sobre**, que se refiere a las diferentes formas de control y dominación del ejercicio de poder. Se manifiesta de diversas formas: visible, oculto e invisible. Por otro lado, el **poder vital**, que incluye los modos más afirmantes y transformadores de la vida, basado tanto en lo personal como en lo colectivo. Abarca varias categorías de poder: el **poder interno**, el **poder entre** y el **poder para**.



Figura 1. Tipos de poder.
(Elaboración propia)

Poder sobre

- Poder visible: toma de decisiones observable (*visible power*).

Comprende el ejercicio observable y definido de **poder sobre** a través de normas legales, estructuras, autoridades, instituciones, negociaciones públicas y procesos formales de toma de decisiones.

- Poder oculto: el control de la mesa y la agenda (*hidden power*).

Ciertos actores poderosos mantienen su influencia controlando discretamente quién llega a los espacios de toma de decisiones y qué puntos se incluyen en la agenda o se abren al debate público. Así, se suelen excluir las demandas y reducir la representación de los grupos con intereses opuestos a los de los poderosos. Los medios de comunicación juegan un papel vital en relación con este tipo de poder.

- Poder invisible: construcción de definiciones y valores (*invisible power*).

Favorece límites psicológicos e ideológicos para lograr la aceptación del statu quo. Se trata de mantener, fuera de las mentes y conciencias, todo cuestionamiento sobre el lugar que uno ocupa en la sociedad o sobre cualquier aspecto de ésta. Así, las injusticias (desigualdad de género, discriminación racial, marginación) pasan inadvertidas para la sociedad en su conjun-

to y quien las sufre las asume como condición propia. Este poder se vehicula por medio de los procesos de socialización y conforma las creencias de la gente, lo que es “normal”, lo aceptable.

Poder vital

Inspira perspectivas y prácticas alternativas de poder basadas en la ética y los deberes y derechos humanos. Ofrece formas positivas de expresar el poder y desafía, así, el **poder sobre**. Hay tres tipos:

- Poder entre: el poder de la colaboración (*power with*).

Se refiere a las relaciones de solidaridad y colaboración que se crean con y entre las personas mediante la construcción de una fuerza colectiva. Permite —a través de alianzas, acuerdos y movimientos— potenciar y multiplicar talentos individuales, conocimientos y recursos para producir el mayor efecto.

- Poder para: capacidad para hacer (*power to*).

Se refiere al potencial único que cada persona tiene para transformar y dar forma a su vida y su mundo, marcar la diferencia. Relacionado con el concepto de agencia individual, el **poder para** abre las posibilidades de acción conjunta (**poder entre**).

- Poder interno: autonomía y autoestima (*power within*).

Tiene que ver con la autonomía individual, con lo personal e íntimo de cada persona, su autoestima, autoconocimiento y conciencia crítica. Es la capacidad de imaginar, tener esperanza y buscar la autorrealización. Muchas veces es imprescindible para que la gente pueda reconocer su **poder para**.

4.1.2 Empoderamiento y herramientas para el cambio social

Cuando se habla de empoderamiento, en general se hace referencia difusamente al aumento de poder de las personas poco poderosas para que

sean más dueñas de su propio destino. Las categorías y los tipos de poder propuestos anteriormente permiten obtener una visión más concreta e integral del empoderamiento. El empoderamiento es un crecimiento en el **poder vital**, teniendo siempre presentes los tres tipos: **entre**, **para** e **interno**. Estos poderes afirman la capacidad de la gente para actuar creativa y colectivamente y abordan las dimensiones psicológicas y sociales de la opresión y subordinación, lo que permite que el empoderamiento sirva para resistir y desafiar el **poder sobre** en cualquiera de sus manifestaciones: visible, oculto e invisible.

A partir de estas categorías, se han propuesto diversas herramientas prácticas que permiten realizar un análisis de poder y establecer unas estrategias para el cambio social.

Una de estas herramientas es la **matriz de poder**, en la imagen siguiente, que presenta las manifestaciones y fuerzas del **poder sobre**, junto a ejemplos concretos sobre cómo operan (primeras dos columnas).

	Mecanismos de poder sobre	Ejemplos	Respuestas y estrategias (poder vital)	
PODER SOBRE	Visible			Construcción de poder colectivo
	Oculto			Confrontación, articulación, negociación
	Invisible			Construcción de poder individual y colectivo

CONSTRUCCIÓN DE PODER TRANSFORMADOR

Figura 1. La matriz de poder.
 (Elaboración basada en Just Associates, 2006)

Seguidamente (última columna) se proponen diversas visiones y ejercicios del **poder vital** que sirven para resistir y transformar el **poder sobre**. Las celdas de la matriz se interrelacionan y funcionan holísticamente, por lo que la matriz –elaborada siempre a partir de un contexto concreto– muestra

una red de posibles estrategias necesarias para la transformación a largo plazo.

Otra herramienta muy interesante es el **cubo de poder** (Gaventa, 2006a), que utiliza los tres tipos de **poder sobre** y los relaciona con los espacios de participación y cómo éstos se crean (cerrados, invitados y reclamados/creados), y los niveles en los que ocurren (local, nacional y global).

Las distintas formas de poder se han explicado anteriormente.

Con espacios se hace referencia a las oportunidades y canales por medio de los cuales los ciudadanos pueden generar cambios en las políticas y decisiones que afectan a sus vidas. Estos espacios, por naturaleza, no son neutrales y las relaciones de poder preexistentes limitan quién puede participar y qué discursos o ideas son aceptables. Por tanto, es vital distinguir estos espacios según su creación. Los espacios cerrados representan todos los espacios de toma de decisión con un grupo de actores delimitado y cerrado (donde el ciudadano de a pie no está directamente representado) y sin debate público real. Los espacios invitados son espacios institucionales creados por la Administración u ONG para fomentar la participación de los usuarios, ciudadanos o beneficiarios, normalmente con vocación de información o consulta. Los espacios reclamados o creados provienen de actores menos poderosos (comunidades, movimientos sociales) y son más autónomos.

Estos espacios pueden darse en distintos niveles: local, nacional y global. Este hecho es vital, pues si el nivel en el que se da el espacio de participación es diferente del nivel en el que reside el poder de decisión, no se podrá generar cambio. De hecho, en muchas ocasiones el poder de decisión está en los tres niveles.

Estas nueve dimensiones –aunque no abarcan todas las existentes– se pueden unir visualmente en el cubo de poder, tal como se ve en la imagen siguiente.

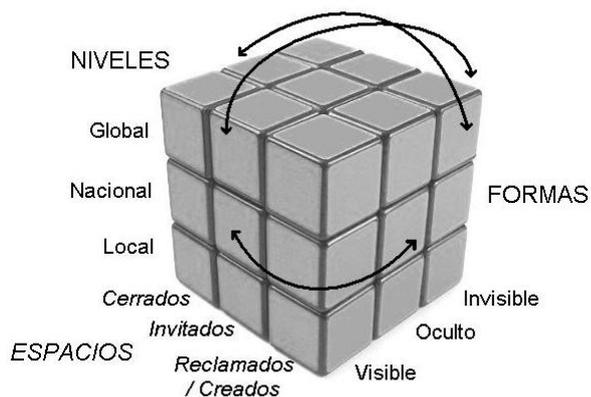


Figura 1. El cubo del poder.
(Elaboración basada en Gaventa, 2006a)

La herramienta está pensada para valorar las posibilidades de acción transformativa en diversos espacios políticos y como herramienta de reflexión eminentemente práctica.

4.2 Espacios democráticos de participación ciudadana

4.2.1 Espacios de participación como respuesta a las crisis de la democracia

A principios del siglo XX, no existía ningún estado democrático que cumpliera con las condiciones de elecciones multipartidistas competitivas y el sufragio universal. Pero, a lo largo de ese siglo, la democratización llegó progresivamente a numerosos países, de modo que se calcula que en el año 2000 120 países cumplían estas condiciones. De ellos, 85 se consideraban democracias plenas por disfrutar, además, del respeto a los derechos civiles y políticos y del Estado de derecho (Gaventa, 2006b). Sin embargo, en estas democracias muchos ciudadanos sienten a sus gobiernos como algo ajeno que no les rinde cuentas, y no como la institución propia a la que, a través del voto, han encargado gobernar el país. Reflejo de esta crisis de legitimidad del sistema político es el descenso de la participación electoral que se da en numerosas democracias establecidas desde hace años (Shankland, 2006). Pero en democracias menos establecidas o por establecer, la preocupación no se centra tanto en la calidad de la democracia. La duda es si las

instituciones democráticas importadas desde los países occidentales son apropiadas para el contexto y las condiciones históricas de estos países, y si van a servir para solucionar los problemas de extrema pobreza, desigualdad y justicia social (Gaventa, 2006b). El modelo de democracia liberal desarrollado en el siglo XIX (elecciones territoriales competitivas para el poder legislativo y ejecutivo) parece poco apropiado para los problemas del siglo XXI, pues los mecanismos de representación política que propone han sido poco efectivos a la hora de hacer realidad los ideales democráticos de deliberación como forjadora del consenso político, implicación política de la ciudadanía e implementación de políticas públicas que promuevan una economía productiva y una sociedad saludable (Fung y Wright, 2001).

Si el fin del siglo XX, como hemos visto anteriormente, se puede considerar como los años de la globalización de la democracia, es porque ésta se ha trivializado hasta el punto de que no supone una amenaza para las élites políticas, que ahora pueden “abrazar la democracia y disfrutar de legitimidad democrática sin estar sujetos a las notorias inconveniencias de la práctica democrática” (Ake, 2000). Algunos autores llegan a afirmar que muchas personas viven en sociedades políticamente democráticas pero socialmente fascistas (Santos, 2007), en referencia a que viven en regímenes democráticos pero ven vulnerados diariamente sus derechos civiles y sociales.

Ante esta crisis, se ha intentado dar respuesta desde distintas posiciones (Gaventa, 2006b).

Desde una visión neoliberal, muchos países han reducido aún más el papel del Estado –y de la política en general– en la organización de la sociedad, mediante la descentralización, la privatización o la reducción del gasto social.

Desde una visión que parte del modelo liberal representativo, se ha abogado por mantener las instituciones y mecanismos democráticos existentes corrigiendo en la medida de lo posible sus fallos.

Una tercera visión, la de la profundización de la democracia, supera la visión de la democracia como una serie de instituciones, reglas y procedimientos y la conceptualiza como un proceso continuo a través del cual los ciudadanos ejercen un control sobre las decisiones políticas que afectan a sus vidas (Gaventa, 2006b). La responsabilidad ciudadana, el discurso de los derechos (incluyendo los derechos civiles y sociales) y la participación en las políticas públicas son elementos centrales en este proceso, que por naturaleza será creativo, contextual y diverso.

Aunque esta visión no es nueva, desde los años noventa está recibiendo un impulso considerable tanto desde la teoría como desde la práctica. Un ejemplo es el debate sobre la democracia, que ha pasado de centrarse en el gobierno democrático a centrarse en la gobernanza democrática. Otro ejemplo son las diferentes experiencias de democratización de la toma de decisiones políticas, a través de nuevos y diversos espacios democráticos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía (Shankland, 2006) que han tenido lugar en distintas partes del mundo en los últimos años. Estos espacios se han creado, en muchas ocasiones, en la transición desde regímenes autoritarios por medio de procesos constitucionales, procesos de descentralización, etc. El propio caso de los CACS surge en Angola con una lenta transición democrática como telón de fondo ligado a un proceso de descentralización y cercano en el tiempo a un cambio de constitución. Cada espacio –a pesar de los elementos comunes– se ha generado desde diferentes discursos y visiones de un lugar a otro, y esto se refleja en las prácticas resultantes y el impacto conseguido (McGee et al., 2003). Resulta, por tanto, interesante conocer otras experiencias de creación de este tipo de espacios, por lo que se han revisado varios estudios en distintas partes del mundo.

4.2.2 Experiencias de espacios de participación ciudadana

A continuación, se presentan algunas conclusiones de estas experiencias, que se consideran de interés para el estudio de los CACS por llamar la atención sobre ciertos aspectos o por ayudar a interpretar lo que se observa. Concretamente se han revisado estudios sobre espacios participativos en Buenos Aires (Rodgers, 2007), São Paulo (Acharya et al., 2004) y en Luanda, capital de Angola (Roque y Shankland, 2007).

Buenos Aires

En la Argentina de después de la crisis del 2001, la movilización social de base hizo florecer nuevos espacios alternativos de participación política (espacios creados) que, sin embargo, tuvieron una corta duración. Pero también favoreció iniciativas como los presupuestos participativos (espacio invitado) en algunas zonas del país, como la ciudad de Buenos Aires. En el área barrial de Abasto, los presupuestos participativos –llamados así pese a ser más bien planificación participativa– nacieron en un ambiente de elevada politización partidista. Esto, unido a que sus objetivos apuntaban más a la movilización de apoyos políticos que al empoderamiento ciudadano y la mejora de la gobernanza, podía hacer suponer que no se generaría participación significativa y la iniciativa acabaría en fracaso. Sin embargo, la investigación demostró que el poder transformativo del proceso participativo permitió una participación real e independiente por parte de la ciudadanía. Así, a pesar de sus inconvenientes, un alto grado de politización implica que haya actores en competición, lo que favoreció una mayor rendición de cuentas (como traducción de *accountability*). En este sentido, es interesante que existan muchos grupos y organizaciones sociales, incluyendo partidos políticos. En Angola, con una historia reciente fuertemente monopartidista, puede ser un aspecto relevante. Otro aspecto que señala el estudio, y que se puede tener en cuenta para los CACS, es que se debe prestar atención a varios niveles políticos: el macro, que favorece la creación del espacio, y el micro (dinámicas sociales y políticas locales), que determina su desarrollo y éxito. También propone, como elementos para

valorar la calidad del espacio y la intencionalidad con la que surge, el nivel de publicitación que se le da y el nivel de conocimiento que la gente tiene sobre él. Una característica que comparte este caso con los CACS es el ser un proceso de planificación participativa, más que de presupuesto participativo. En este caso, a pesar de parecer una desventaja, evitó problemas a nivel de presupuesto disponible, como ocurre en algunos casos de presupuestos participativos **puros**. Puede ser interesante comprobar si ocurre lo mismo con los CACS.

São Paulo

En Brasil hay varios espacios de participación ciudadana, entre los que destacan el presupuesto participativo y los consejos de deliberación de políticas. El primero, buque insignia de la democracia participativa, consiste en un proceso de participación en el que representantes de la sociedad civil priorizan el destino de una parte considerable de los fondos municipales. El segundo es una figura creada con la Constitución de 1988 y aglutina diversos espacios en los que actores sociales debaten sobre áreas específicas de especial interés para la sociedad (educación, salud, etc.). El estudio realizado en São Paulo demostró que sólo las organizaciones relacionadas con el Partido dos Trabalhadores, los sindicatos, el Gobierno o la Iglesia estaban participando en el proceso. Por ello, los autores cuestionan –en cierta medida– la representatividad de las organizaciones que participan en estos espacios y plantean que, a la hora de analizar estos procesos, no basta con fijarse en el diseño del espacio participativo, sino que se debe prestar atención a las capacidades (incluyendo relaciones y realidades institucionales) de las distintas organizaciones para participar realmente en el proceso. Esta lección puede ser de especial valor para el estudio de los CACS, dado el –a priori– limitado potencial transformador del CACS debido a su diseño institucional.

Luanda

La periferia de Luanda es una vasta extensión llena de *musseques*, los barrios informales y sin infraestructuras que se fueron formando con la llegada de desplazados por la guerra. Allí el consorcio de ONG, llamado Luanda Urban Poverty Programme, desarrolla desde hace tiempo su trabajo que, entre otras áreas, se centra en la promoción de la movilización social y la creación de espacios de gobernanza participativa. En Kilamba Kiaxi, uno de los municipios en los que trabaja, se creó el Foro de Desarrollo Municipal de Kilamba Kiaxi, que nació de un foro con una visión centrada en la provisión de servicios, pero se constituyó con el paso del tiempo en un fructífero espacio de intercambio entre la ciudadanía y la Administración, tradicionalmente muy alejadas entre sí. Algunas de las lecciones aprendidas de esta experiencia y que pueden resultar más interesantes para el estudio de los CACS son:

- En un país en transición como Angola, pese a ser un contexto a priori poco favorable para la creación de espacios participativos, se dan condiciones y dinámicas que permiten que en lo local haya oportunidades para que esos nuevos espacios se transformen y desarrollen un gran potencial para la participación sustantiva y la gobernanza.
- Las ONG juegan un rol importante en esta reconfiguración de la gobernanza, aun sin ser conscientes de ello. Por ello, deben replantearse su visión sobre participación y movilización social y no centrarse sólo en la reducción de la pobreza. Teniendo en cuenta también los impactos políticos más amplios, pueden promover la calidad de estos espacios y fomentar la rendición de cuentas en todos los niveles y contribuir así significativamente al proceso de democratización.

4.3 Principales preguntas de investigación

Las preguntas de investigación abordadas son:

- ¿En qué medida contribuye el CACS a mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas? A este respecto, ¿cuáles son los factores más determinantes?
- ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el **poder vital**, desafiando el **poder sobre** en todas sus expresiones?
- Pese a las limitaciones en el diseño institucional y su carácter de espacio invitado, ¿suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que en el contexto angoleño favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

5 Metodología de la investigación

5.1 Revisión de los métodos de investigación más comunes

Las investigaciones sobre espacios participativos de gobernanza local presentan cierta variedad de enfoques metodológicos, pero la gran mayoría están basadas en estudios de caso, principalmente mediante métodos cualitativos.

Inicialmente se suele realizar un análisis bibliográfico de fuentes secundarias, pero se da protagonismo a las fuentes primarias y al levantamiento de información en terreno, puesto que este tipo de espacios suele poseer dinámicas fuertemente contextuales (Mohanty, 2007). Las herramientas para la obtención de la información variadas. Las entrevistas semiestructuradas y las abiertas son ampliamente utilizadas (en todas las investigaciones revisadas), pues se consideran las más adecuadas para poder comprender las vivencias e interpretaciones de las personas involucradas de alguna manera en estos procesos. Aunque es menos habitual, algunos estudios incorporan también cuestionarios, para así completar la información cualitativa con datos cuantitativos con los que valorar el nivel de conocimiento o participación en los espacios participativos de grandes grupos. En *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas* (Cornwall y Schattan, 2007), los capítulos 2, 5 y 9 sobre Brasil y Sudáfrica constituyen ejemplos interesantes de esta combinación entre entrevistas cualitativas y cuestionarios para el tratamiento cuantitativo. En esta misma obra, en los estudios descritos en los capítulos 8 y 12, se emplea otra herramienta también bastante habitual como es la observación participante, que permite al investigador vivir en primera persona el desarrollo de la actividad en el

espacio participativo estudiado. En algunas ocasiones, también se utilizan grupos de discusión.

Un caso atípico lo constituye una investigación de Cornwall sobre los consejos municipales de salud en Brasil, en la que utiliza la descripción etnográfica densa con el fin de contrastar las teorías sobre democracia deliberativa y gobernanza participativa con las experiencias particulares de un contexto cultural, histórico y político concreto (Cornwall, 2007). Otro caso pionero lo constituye el estudio de la propia ADRA en la comuna benguelense de Dombe Grande, donde se utilizó –entre otras– el vídeo participativo como herramienta de investigación.

Un aspecto importante y que aparece en varios artículos del boletín del IDS titulado *New democratic spaces?* (Cornwall y Schattan, 2004) es la importancia de establecer unos criterios claros para la selección de los casos de estudio, según si se quiere asegurar cierta comparabilidad, representatividad o si se pretende recoger experiencias muy diferenciadas según contextos, tradición de participación, etc. También se intenta incluir en el estudio a personas y organizaciones que no estén participando en los espacios de gobernanza local, para no excluir estas visiones sobre el proceso.

Se realiza un apunte metodológico interesante en un estudio sobre participación en la India rural, en el que la autora sostiene que para estudiar la participación no hay mejor herramienta metodológica que la **oreja empática** (Mohanty, 2007), haciendo referencia a lo importante que resulta que la investigación sea un proceso con una cierta duración, que permita que se establezca una relación de camaradería o de cierta confianza con las per-

sonas con las que se realiza el estudio, de manera que se puedan superar las barreras y se puedan compartir realmente los conocimientos sobre el tema estudiado.

5.2 Diseño de la investigación

Este estudio se enmarca en un proyecto de investigación sobre descentralización que realizó ADRA, en partenariatio con el Centro de Estudos e Investigação Científica de la Universidade Católica de Angola y el Chr. Michelsen Institute de Noruega. Dentro del proyecto, entre otras cuestiones, ADRA realizó el estudio sobre los CACS municipales en la provincia de Benguela. Fruto de la colaboración entre ADRA y el Máster en Políticas y Procesos de Desarrollo de la Universidad Politécnica de Valencia, el investigador pudo participar en este estudio junto al equipo de investigación de la sede de ADRA en Benguela en el marco de su tesina de máster.

La metodología de la presente investigación no difiere mucho del común de las investigaciones sobre espacios participativos de gobernanza local: revisión bibliográfica y tres casos de estudio con revisión de fuentes documentales primarias, entrevistas cualitativas y observación participante.

Se eligió esta metodología, de carácter cualitativo, por considerarse la más apropiada para poder responder a las preguntas de investigación planteadas, que hacen referencia a procesos y dinámicas complejos. Obviamente, la metodología también se vio influida por las capacidades logísticas y la limitación temporal, que impidieron un estudio con mayor profundidad y extensión.

En primer lugar, se realizó el estudio de bibliografía con una triple orientación. Por un lado, se analizó exhaustivamente el contexto angoleño en el ámbito social y político, prestando especial atención a las cuestiones de gobernanza y descentralización. Para ello, se estudiaron diversos artículos académicos, textos legislativos, vídeos documentales y mesas redondas que sirvieron para conocer los CACS y contextualizarlos en las dinámicas que

se viven en el país. Esto responde a la importancia de situar la experiencia en su contexto, sobre todo cuando el investigador proviene de un lugar diferente. Por otro lado, se analizaron varios artículos y libros sobre procesos de descentralización, democracia deliberativa y espacios de gobernanza participativa que permitieron conocer tanto el marco teórico de estos procesos como las lecciones extraídas de otras experiencias. Finalmente, se estudió el concepto de poder y los distintos tipos o categorías en los que diferentes autores lo clasifican, de manera que se pudiesen analizar las cuestiones de poder que se mencionan en las preguntas de investigación.

En segundo lugar, a partir de las preguntas de investigación, se elaboró una serie de cuestiones sobre las que indagar y se diseñó el levantamiento de la información. La principal fuente de información fue el trabajo de campo en tres municipios a través de la realización de entrevistas semiestructuradas con los miembros de los CACS y otros informantes clave, así como la revisión documental de fuentes primarias como actas, presupuestos, etc.

La elección de tres municipios se hizo con la intención de recoger la diversidad presente en la provincia de Benguela. Ésta está situada en la costa atlántica central de Angola y cuenta con más de dos millones de habitantes, en su mayoría de la etnia ovimbundu, que viven principalmente de la pesca y la agricultura. Posee un importante puerto comercial y varias líneas de ferrocarril. Los nueve municipios de Benguela están clasificados en tres categorías según las características del municipio. Para obtener una muestra diversa en cuanto a tamaño y aislamiento (aspectos que influyen en el ambiente político y las dinámicas de participación), se seleccionó un municipio de cada categoría. Concretamente, se seleccionaron los municipios de Lobito, Cubal y Chongorói, de categoría A, B y C respectivamente.

Se elaboraron tres guiones para las entrevistas: uno para los miembros de la Administración muni-

6 Resultados y evidencias

6.1 Análisis de los resultados de la investigación

Se presentan en este apartado los resultados de la investigación en cada municipio, según las temáticas abordadas en las entrevistas.

6.1.1 Lobito

El municipio

El municipio de Lobito está situado en la costa norte de la provincia de Benguela y, con una superficie de 3648 km² (la mitad de la superficie de Málaga) y más de 800.000 habitantes, es el municipio más poblado de la provincia. Está formado por cinco comunas: Biopio, Canjala, Catumbela y Egipto Praia. La ciudad de Lobito, sede municipal, cuenta con el segundo puerto más importante de Angola y es, además, un nudo clave en la red ferroviaria del país.



Administración municipal de Lobito.

Funcionamiento y miembros del CACS

En Lobito, el CACS no se reúne trimestralmente tal como marca la ley. En el 2008, se reunió unas dos

veces, pese a que algunos miembros de la Administración afirman que se han realizado hasta cuatro reuniones, aunque sólo pudieron facilitar el acta de una de ellas por no encontrar las restantes. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día, que está abierto a aportaciones. El acta de las reuniones no se remite a los miembros del CACS, lo que contribuye a la falta de seguimiento de los asuntos tratados. En las reuniones participan todos los sectores que marca el decreto con al menos un representante, a excepción de los campesinos, que nunca fueron invitados. Además, el representante de la sociedad civil sólo fue invitado a una de las reuniones. Tal como afirma el representante de las ONG, el CACS de Lobito no tiene un funcionamiento acorde con el decreto que lo regula. Miembros de la propia Administración reconocen que al principio no se le dio demasiada importancia.

Representatividad de los miembros

La elección de los miembros del CACS fue realizada unilateralmente desde la Administración sin un criterio claro (más allá del prestigio del munícipe) e incluso con cierta improvisación, tal como reconoce un miembro de la Administración. Ni siquiera se ha explicitado suficientemente a los miembros del CACS a quién se supone que representan. Por ejemplo, el representante de las iglesias sólo representaba a su Iglesia, por lo que a posteriori se están incorporando representantes de otras iglesias. El sector de las ONG –que por otra parte no cuenta con una articulación efectiva a través de foros o redes– tampoco se siente representado por el miembro del CACS que fue invitado como representante de las ONG. Éste más bien actuaba en representación de su propia organización y se

sorprendió al conocer, al hilo de la presente investigación, que representaba a las ONG como sector en el CACS. Sólo participa una mujer en los CACS como miembro de la Administración. La mayoría de miembros del CACS son de la sede municipal, de corte principalmente urbano.

Participación

Los CACS tienen un carácter más informativo que consultivo y esta información parte desde la Administración, que presenta sus proyectos en estos espacios. Aunque sí se discuten algunos aspectos, no hay un debate profundo. Sin embargo, anteriormente la burocracia distanciaba a los ciudadanos y la Administración y los canales de participación existentes eran pocos y muy cerrados, por lo que en general el espacio se valora positivamente pues permite (y permitirá cada vez más) una mayor y más libre participación. La gente no está habituada a participar en estas cuestiones, por ello el avance hacia una gobernanza compartida será paulatino. Un aspecto importante a este nivel es el dar a conocer el CACS entre la población.

Rendición de cuentas

La Administración presentó el plan de desarrollo municipal al CACS, pero después no se produjo un seguimiento ni se presentaron las cuentas. Según la sociedad civil, la Administración tiene sus propios intereses y los proyectos se conceden muchas veces a empresas afines, por lo que no les interesaría promover la rendición de cuentas. Una parte del presupuesto se dedicó también a comprar una camioneta y un generador a la Iglesia que está representada en el CACS. Tampoco parece haber mucha rendición de cuentas de los miembros de la sociedad civil hacia su organización, y mucho menos hacia su sector, como se puede observar en el hecho de que las ONG no saben quién está en el CACS como representante del sector. En esta línea, se considera necesario dar más visibilidad al CACS ante la sociedad, para que la población lo conozca y sea consciente de su función. Teniendo en cuenta que hasta ahora el liderazgo compartido (en

palabras del representante de las iglesias) es ajeno a la cultura política angoleña, es necesario reeducar tanto al pueblo como a los gobernantes para que se pueda asumir el cambio.

Perfil del administrador

El administrador tiene un perfil que a priori favorecería el éxito de los CACS. Con mucha formación y experiencia laboral en ONG, propone una forma de gobernanza más transparente. Por ello, pretende que la gestión de fondos municipal sea ejemplar y divulga diferentes cuestiones referentes al municipio a través de la radio. Sin embargo, no parece que el CACS juegue un papel importante dentro de este marco. Por ejemplo, en alguna reunión del CACS su presencia ha sido intermitente. No ha realizado tampoco una campaña de difusión del CACS entre la población ni ha creado foros para que los distintos sectores elijan a sus representantes. Otras críticas que se realizan desde la sociedad civil hacen referencia a la verticalidad en la Administración.

Visiones sobre el CACS

Al ser una iniciativa nueva, en general se relativizan las deficiencias del CACS en Lobito, con la idea de que irá mejorando; aunque aún no ha dado los frutos esperados, permitirá una mejor gobernanza del municipio. Varios entrevistados enmarcan el CACS en la historia reciente del país, cuando el partido gobernante solía apropiarse de las administraciones y el régimen era cerrado, muy vertical y poco participativo. Opinan que ahora se está ensayando la libertad y que el CACS es un paso importante por la democracia, que ayudará a poner el interés común por encima de cuestiones partidistas. Miembros de la sociedad civil opinan que el CACS es una oportunidad para una mayor transparencia y rendición de cuentas, pero también que es necesario democratizar el espacio y presionar o hacer seguimiento a sus representantes en el CACS para que rindan cuentas al resto. Sin embargo, consideran que no hay que perder de vista que el objetivo principal son las elecciones

locales, y los CACS pueden usarse de excusa para retrasarlas. Otro miembro señala que el CACS debe reflexionar sobre su visión de la gobernanza.

Otras cuestiones

Durante la investigación, daba la impresión de que los miembros de la Administración se sentían examinados durante las entrevistas. Se notaba una cierta cautela o desconfianza, algunos incluso intentaban dar una visión idealizada del funcionamiento del CACS (número de reuniones, procesos de selección de representantes, etc.). Es más, las personas de la Administración encargadas de facilitar los contactos de los miembros del CACS y la documentación disponible parecía que, en ocasiones, quisieran obstaculizar la investigación con sus demoras y su falta de disponibilidad. De hecho, un miembro del CACS (cuyo contacto fue facilitado tras mucha insistencia) informó de que le habían advertido desde la Administración para que tuviese cuidado con lo que decía en la entrevista porque el equipo investigador iba a intentar sonsacarle cosas.

Por otro lado, a raíz de las informaciones facilitadas en la entrevista, el representante de las ONG en el CACS remitió una carta a distintas organizaciones de la sociedad civil de Lobito para organizar un encuentro y compartir ideas en relación con el CACS, para así representar en mayor medida al sector de las ONG.

6.1.2 Cubal

El municipio

El municipio de Cubal está situado en el interior de la provincia de Benguela, a 150 km de la costa, y cuenta con una superficie de 4794 km² (casi como la Rioja) y unos 250.000 habitantes repartidos entre la sede municipal y las comunas de Capupa, Iambala y Tumbulo. Bañado por el río Cubal, el municipio tiene una importante actividad agrícola. El tren conecta la sede municipal con Lobito y Benguela.



Administración municipal de Cubal.

Funcionamiento y miembros del CACS

El CACS en Cubal se reúne trimestralmente. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día abierto a aportaciones. Se levantan actas de las reuniones, pero después no siempre llegan a todos los miembros. Cuenta con unos cuarenta miembros, entre ellos tres representantes de ONG, cinco líderes religiosos, campesinos, etc. En resumen, el CACS parece funcionar adecuadamente en Cubal.

Representatividad de los miembros

La definición de los miembros del CACS partió de la Administración con una visión de incorporar a todos los actores relevantes. Para la elección de los representantes de las ONG, la Administración reunió a las ONG con más actividad en el municipio para que eligieran a sus representantes. El *regedor* acude a los CACS en representación del resto de *sobas* (autoridades tradicionales). De los cuarenta miembros del CACS, siete son mujeres.

Participación

En la práctica, el CACS está teniendo principalmente un carácter informativo-consultivo; los miembros del CACS participaron por ejemplo en el levantamiento de datos para la elaboración del plan de desarrollo. El administrador intenta transmitir constantemente a los miembros del CACS que de-

ben participar, proponer, discutir o contradecirle. Con una tradición en la que todo es “escuchar al jefe”, y aunque a muchos miembros del CACS (por ejemplo a las mujeres) aún les cuesta hablar en las reuniones, este espacio supone un importante aprendizaje que permitirá cambiar la cultura de la participación. Este cambio ya se podía observar en algunos miembros del CACS, pues no sólo eran conscientes de que tenían que ir a escuchar pero también a participar, sino que además valoraban que, con la nueva ley, la participación se convirtiese en un derecho y se estableciesen canales más directos de comunicación desde las comunidades. También piensan que en el CACS se pueden hablar las cosas “de frente” y que se puede criticar al administrador cuando se equivoca. Otros factores que pueden estar también tras esta visión de la participación son los foros creados por las ONG en el municipio (en ámbitos más locales) o los talleres de ADRA sobre gobernanza local.

Rendición de cuentas

Los CACS son el espacio en el que se habla del plan de desarrollo municipal, así como de las prioridades propuestas por la Administración para el uso de los cinco millones de dólares otorgados al municipio en el marco del proceso de descentralización. Varios miembros valoran el potencial del CACS para una mayor rendición de cuentas en el sentido de que hay mayor transparencia, pues se presentan los informes de gastos, y de que desde el CACS se puede presionar más fácilmente a la Administración. La rendición de cuentas a la ciudadanía en general se realiza –con más o menos dificultades– a través de los miembros del CACS hacia sus bases. Los representantes de las autoridades tradicionales, iglesias, ONG y campesinos afirman tener espacios de coordinación con sus bases en los que compartir los temas tratados en el CACS.

Perfil del administrador

El administrador tiene una visión muy clara sobre la gobernanza participativa. Ve el CACS como un espacio valioso donde poder recibir contribuciones

de los participantes, que son corresponsables en la gobernanza del municipio. Mediante su apertura, su actitud y su insistente fomento de la participación real (según la visión de representantes de la sociedad civil), el administrador ha conseguido transmitir en gran medida estas visiones al resto de los miembros del CACS. Esta visión puede ser, en parte, consecuencia de la participación del administrador en un Seminario sobre Gestión Pública Participativa en Brasil. También ha podido contribuir el trabajo de ADRA con la Administración de Cubal en temas de gobernanza local.

Visiones sobre el CACS

Los miembros del CACS valoran este espacio y piensan que es útil para agilizar la resolución de problemas y traer mejoras en el ámbito de los servicios básicos. En este sentido, se resalta el hecho de que, a la vez que se han creado los CACS, se ha dado financiamiento a los municipios, pues antes “se podía hablar pero no hacer” porque no había presupuesto. El administrador ve los CACS como una antecámara para las *autarquias* (elecciones locales). Al respecto, es interesante también la visión del representante de las iglesias, que piensa que por la cultura política del país el administrador electo tenderá a gobernar “sólo para algunos”, por lo que considera que el CACS debe mantenerse más allá de las elecciones locales. En esta línea, cabe destacar la visión del *regedor*: “El consejo no es de dos personas, no es de un partido, es de todos los ciudadanos”.

6.1.3 Chongorói

El municipio

El municipio de Chongorói está en el interior de la provincia de Benguela, en el sur, y cuenta con una superficie de 6151 km² (como Tarragona) y una población de 82.000 habitantes, siendo el segundo municipio con menor densidad de población. Cuenta con dos comunas: Bolonguera y Camuine. El sector agropecuario es la base de la economía –principalmente de subsistencia– de esta región semiárida.



Administración municipal de Chongorói.

Funcionamiento y miembros del CACS

Se han realizado varias reuniones del CACS, aunque su funcionamiento es irregular y la propia Administración propone que haya un reglamento interno. Ésta realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día. Se elaboran actas de las reuniones, aunque no se distribuyen adecuadamente. Suele participar el administrador-adjunto en representación del administrador, que pasa poco tiempo en el municipio. Es difícil determinar quiénes son miembros del CACS, debido a las incongruencias entre la lista facilitada por la Administración, las declaraciones de los entrevistados y lo que aparece en la única acta a la que se ha podido tener acceso. Parece que están representados los sectores especificados en la ley menos los campesinos y las ONG.

Representatividad de los miembros

Por su relativo aislamiento y su contexto específico, en este municipio la apertura política y la superación del régimen de partido único no es totalmente efectiva. Así, a la hora de constituir el CACS, parece que el administrador procuró en la medida de lo posible que los miembros del CACS fuesen cercanos a él y afines a su partido, el MPLA. Un claro ejemplo de esto es el hecho de que un miembro de la Administración que legalmente forma parte del CACS, no fue invitado a las reuniones por tener diferencias personales con el administrador. Por otra parte, no existe mucha articula-

ción en el municipio, lo que favorece que el miembro del CACS representante del sector empresarial participe más bien a título personal o que sólo haya un representante de la iglesia mayoritaria, que no interacciona con el resto de iglesias. Participan pocas mujeres en el CACS.

Participación

El CACS tiene un carácter informativo bidireccional, puesto que la Administración presenta y explica los planes municipales, y los demás miembros del CACS ponen sobre la mesa las necesidades de la población. El CACS permite una participación más activa y transparente, según la Administración. Sin embargo, esta mejora de la participación debe ser tomada con cautela por el hecho de que los miembros del CACS son afines a la Administración.

Rendición de cuentas

El hecho de que el CACS no esté funcionando regularmente y la mayoría de miembros sean afines al administrador son obstáculos para una rendición de cuentas efectiva. Parece que no llega mucha información sobre el CACS al ciudadano de a pie, ni siquiera a miembros de entidades u organizaciones.

Perfil del administrador

El administrador está habitualmente fuera del municipio, por lo que es su adjunto quien ejerce la mayor parte del tiempo como tal, incluyendo la presidencia de la reunión del CACS. En cualquier caso, y a pesar de que afirma que el CACS hace contribuciones muy valiosas al permitir compartir diversas opiniones, no se aprecia un especial interés en promover la participación en el municipio por medio del CACS. Un motivo para esto podría ser la falta de formación sobre el CACS y sus potenciales. Otro podría ser la resistencia al cambio, dada la comodidad que la situación de gobernanza actual supone para la Administración.

Visiones sobre el CACS

Según algunos miembros de la Administración, el CACS permite identificar mejor los problemas de todas las regiones del municipio para solucionarlas entre todos, y va a hacer cambiar el estilo de la Administración.

Otras cuestiones

La Administración reconoce que tiene problemas para aplicar el Decreto Ley 2/07 (entre otros) y que precisan capacitación continua en el ámbito jurídico. Aunque algunos miembros de la Administración daban una imagen un tanto idealizada del funcionamiento del CACS, se percibió cierta franqueza y mucho interés en formarse y mejorar. Y realmente, en cierta medida, parece que las deficiencias observadas son más fruto de la inercia que de un interés oculto por mantener una gobernanza cerrada y poco transparente.

6.2 Discusión de las evidencias

Al hilo de las preguntas de investigación planteadas, en este apartado se sintetizan y discuten a la vez las evidencias presentadas en el apartado anterior.

6.2.1 ¿En qué medida contribuye el CACS a mejorar la gobernanza y la rendición de cuentas en el municipio? A este respecto, ¿cuáles son los factores más determinantes?

La contribución del CACS municipal a la mejora de la gobernanza y la rendición de cuentas es dispar entre los municipios, siendo uno de los factores más determinantes la visión del administrador. Esto se debe al débil e inconcreto diseño legal del espacio, que concede casi todo el poder formal y la iniciativa a la Administración, entre otras cosas, por no determinar mecanismos para la selección de representantes. Este aspecto es vital, pues si el administrador decide quién forma parte del consejo, tiene en sus manos el poder para conformar un CACS que contribuya a mejorar la gobernanza o uno con personas afines que no aumente la rendición de cuentas. Tanto si la visión del administra-

dor es la primera como si es la segunda, existe otro factor muy importante: el nivel de articulación de los distintos sectores de la sociedad civil del municipio y su implicación en la gobernanza local. Cuando un sector está bien organizado, para el administrador es más difícil invitar al CACS a representantes de sectores poco representativos o le es más fácil invitar a representantes de sectores que vayan a participar en el CACS con una visión de fortalecer la gobernanza. El ejemplo más claro son los representantes de las iglesias: en todos los CACS estudiados estaba al menos el representante de la iglesia mayoritaria. Sin embargo, el sector de las ONG, normalmente poco articulado, sólo parecía sentirse representado en el CACS de Cubal. La importancia de que haya actores políticamente implicados ya se señalaba en el estudio en Buenos Aires anteriormente citado. Otros factores que pueden influir son: el grado de aislamiento del municipio, el nivel de formación del personal de la Administración o el grado de reflexión existente en la Administración y la sociedad civil en torno a la gobernanza participativa.

Aun con todos esos factores en contra, el CACS supondría al menos un pequeño avance para la gobernanza en el municipio, puesto que crea un espacio que obliga a la Administración a interactuar con la sociedad para tratar las cuestiones que afectan al municipio.

Un aspecto poco explorado es la rendición de cuentas a la ciudadanía, pero parece que ésta sólo se da desde los miembros del CACS a sus bases y es bastante débil.

6.2.2 ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el poder vital, desafiando el poder sobre en todas sus expresiones?

El CACS supone un cambio en las estructuras de gobernanza local, por lo que genera ciertos cambios en cuanto a las relaciones de poder. En general, se puede considerar que sí contribuye a desafiar el **poder sobre** mediante el aumento del **poder**

vital. Por tanto, el CACS es un espacio que favorece el empoderamiento, aunque su alcance es diverso y depende mucho del contexto.

En cuanto al **poder vital**, a través de los CACS se potencia sobre todo el **poder entre**. Por un lado, se potencia el **poder entre** de la Administración y la sociedad civil. Tener un espacio de interacción para tratar los temas que afectan al municipio permite identificar mejor los problemas de éste y conocer el trabajo y las visiones de los distintos actores al respecto. Esto aumenta su capacidad de dar respuesta a estos problemas de una manera más certera y compartida, como reconocen las administraciones de los municipios estudiados. Por otro lado, la sociedad civil representada en el CACS accede a un espacio de participación y aumenta así su poder conjunto de influir en la vida política del municipio. Aunque la rendición de cuentas en el CACS sea limitada, este aumento del **poder entre** es destacable, dado que antes no existían prácticamente espacios de rendición de cuentas. Sin embargo, queda la incógnita de si el CACS será a largo plazo un acicate para que la sociedad civil se articule y coordine más, propiciando activamente un aumento del **poder entre** más significativo.

No hay indicios de aumento del **poder para** de los individuos gracias al CACS. De hecho, la participación en el CACS pone en evidencia que el **poder para** es, en general, limitado y que hace falta mucha formación y capacitación. Ya se señalaba, en el estudio sobre los espacios participativos en São Paulo, la importancia de las capacidades de las personas para participar en ellos.

Finalmente, parece lógico que el hecho de ser invitado a un espacio de participación como el CACS es un motivo de aumento del **poder interno**. Sin embargo, debido a que ese empoderamiento suele ser un proceso lento y no fácilmente observable, no se considera que los indicios encontrados sean suficientes para corroborar esta idea.

En cuanto al **poder sobre**, los efectos del CACS son generalizados respecto al **poder invisible**, que se ha visto desafiado en todos los municipios, en la

medida en que se han cambiado visiones y esquemas mentales sobre lo que es “normal” a nivel de quién puede participar en la vida política del municipio. Como se ha visto, el hecho de que legalmente exista un espacio donde la Administración local deba escuchar a distintos sectores de la sociedad supone una transformación nada desdeñable, teniendo en cuenta la historia y tradición política en el país. Sin embargo, sólo se ha desafiado esta dimensión del **poder invisible**, que permanece vinculado a la identidad, pues sigue siendo “normal” que las mujeres no hablen en el encuentro (o que en las reuniones se hable en portugués, quedando excluidos los umbundu-hablantes).

En referencia al **poder visible**, sólo se ha desafiado en tanto en cuanto el CACS funciona periódicamente y los tomadores de decisiones políticas deben informar a los miembros del CACS sobre sus actuaciones, aumentando la rendición de cuentas.

Finalmente, el **poder oculto** es en el que menos avances se consiguen, dado el carácter de espacio invitado del CACS y su diseño institucional, que permite a la Administración un amplio control. Así, a pesar de que los miembros del CACS pueden intervenir en las reuniones y poner sobre la mesa los temas que quieran, las administraciones controlan quién llega a este espacio y excluyen a los grupos cuya participación consideren que puede afectar a sus intereses.

6.2.3 Pese a las limitaciones en el diseño institucional y su carácter de espacio invitado, ¿suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que en el contexto angoleño favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

Las implicaciones de la creación de los CACS sólo se pueden entender desde la comprensión del contexto angoleño y las dinámicas políticas que se viven en el país en los últimos años. Con una tradición política muy vertical y espacios cerrados de toma de decisión, los CACS suponen una institucionalización de la participación de la sociedad en

la gobernanza local. De esta manera, se están iniciando procesos de aprendizaje y cambio cultural en cuanto a quién y cómo se deciden las cuestiones políticas más relevantes en el municipio. Las deficiencias iniciales en el funcionamiento del CACS no desvirtúan completamente estos procesos. Tanto la Administración como los representantes de los distintos actores sociales las achacan en parte a la novedad del CACS. Consideran que las reuniones del CACS constituyen un proceso de aprendizaje recién iniciado que, con el tiempo, permitirá resolver las deficiencias y mejorar la calidad de la participación (hasta ahora muy informativa), lo que posibilitará desarrollar todo el potencial del CACS para mejorar la gobernanza local. Cubal es el más claro ejemplo de estos procesos de aprendizaje y cambio cultural. Los miembros del CACS son conscientes de que tienen el derecho y el deber de participar y de que pueden hacerlo de manera crítica.

Sin embargo, cabe remarcar que el ritmo del aprendizaje y del cambio cultural es muy diferente en función de lo bien que esté funcionando el CACS (se han citado anteriormente los factores determinantes) y que existen otras cuestiones vinculadas al proceso de descentralización que pueden jugar en contra de estos procesos. La principal es el hecho de que se instaurasen los CACS a través del Decreto Ley 02/07 sin un debate previo abierto a la sociedad o a las autoridades locales. Esto se puede considerar una oportunidad perdida para promover ese cambio cultural en la sociedad y un elemento que no ayuda a generar compromiso e implicación con el CACS. Además, las visiones y los objetivos subyacentes a este cambio legal quedan ocultos. Al no haberse realizado una campaña de información sobre los CACS para la ciudadanía (aspecto sobre el que se llamaba la atención en el estudio sobre los presupuestos participativos en Buenos Aires), hay cierta desconfianza en relación con la finalidad con la que se crearon los CACS. Esta desconfianza supone un claro obstáculo para la implicación de estos sectores en el CACS y, por tanto, para el proceso de aprendizaje. Por ejemplo, está la incógnita sobre cuándo se realizarán las

elecciones locales, que hace pensar a algunos sectores sociales que el CACS es sólo una estratagema para postergar la realización de éstas. Con un CACS fácilmente co-optable por su diseño legal, el MPLA podría seguir gobernando a nivel local con mayor legitimación y dejando fuera de los espacios de decisión las visiones de los otros partidos.

7 Conclusiones y recomendaciones

7.1 Conclusiones

Tal como se pretendía, la investigación ha permitido analizar los procesos y las dinámicas de poder que se vienen desarrollando en relación con los CACS municipales en la provincia de Benguela. Sin embargo, no se pueden generalizar todas las conclusiones obtenidas a la provincia puesto que, dada la diversidad existente, las dinámicas en otros municipios pueden ser muy diferentes. Otra limitación de la investigación se refiere al estudio de quién puede acceder a las nuevas oportunidades de participación y qué dinámicas de poder se generan. En este sentido, por las restricciones temporales y de medios, no se ha prestado suficiente atención a las visiones de quienes se quedaban fuera del CACS. Tampoco se ha podido analizar en profundidad cómo afectan las relaciones de poder y, especialmente, las cuestiones de género a la participación efectiva y de calidad en el CACS.

7.1.1 Respetto a la creación de los CACS

Los cambios políticos realizados por decreto, si no van acompañados de un amplio debate, corren el riesgo de quedarse en el papel y no hacerse totalmente efectivos. La creación de los CACS (y otras medidas descentralizadoras) en Angola es un ejemplo de ello. Debido a esta falta de discusión pública, no quedan claros el espíritu y los principios que hay detrás de la ley (Calundungo, 2009), lo que tiene como consecuencia que algunas administraciones municipales se adapten a la nueva ley sin cambiar la forma de gobernar, o que distintos sectores sociales vean esta reforma con suspicacia, desconfiando de la intención del Gobierno.

En este sentido, tras lo observado en el trabajo de campo y conociendo el ambiente político angolés, parece un tanto simplificador hablar de “la intención del Gobierno”, pues éste no es monolítico y, en su seno, hay sectores que apuestan por los CACS para fomentar el acercamiento entre la Administración y la población, mientras que otros los ven como una manera de legitimarse sin cambiar casi nada y, finalmente, puede que otros estén en contra.

Aparte de los problemas que conlleva la falta de debate, la implantación efectiva de los CACS tiene otro serio obstáculo en su diseño institucional, principalmente por dos cuestiones: se da a la Administración municipal casi todo el control del consejo y no se explicita quién ni cómo se seleccionan los representantes de los distintos sectores. Este último aspecto ha generado problemas de representatividad –cuya importancia se destaca en el estudio sobre São Paulo– protegiendo de alguna manera el ejercicio de **poder oculto** en el espacio invitado. Sin embargo, es importante situar este débil diseño institucional en su contexto. La comparación con otras experiencias debe realizarse con cautela y no se debe evaluar usando parámetros y conceptos de democracia eurocéntricos. Como destaca Gaventa (2006b), se debe democratizar el debate sobre la democracia, asumiendo que no existe un solo modelo, sino que es algo en construcción que en cada contexto y momento se plasmará en unas instituciones y prácticas específicas. En este sentido, y teniendo en cuenta los procesos políticos en Angola y sus ritmos, se podría argumentar que no habría sido posible sacar ade-

lante una ley con un espacio participativo mucho más ambicioso y que el hecho de que sirva para institucionalizar la participación en la gobernanza local justifica por sí mismo la iniciativa.

7.1.2 Respecto a los cambios que generan los CACS en lo local

Como se aprende de los casos de Buenos Aires y Luanda, los espacios de participación en la gobernanza local pueden generar dinámicas muy interesantes en lo local.

En lo referente a la participación, por ejemplo, aunque el administrador es el protagonista en las reuniones y no hay una tradición de discusión y participación, casi todos los entrevistados valoran que exista este espacio y consideran que con el tiempo la participación irá mejorando. Desde la teoría se llama la atención sobre el riesgo de que los espacios invitados deslegitimen otras formas de participación más confrontadoras o desactiven otros espacios de participación (Cornwall y Schattan, 2007). No hay evidencias de que sea así en el caso de los CACS, incluso parece que el CACS –en Lobito– puede promover la creación de un espacio de articulación entre las ONG.

En cuanto a la rendición de cuentas, ha habido una mejora clara, pues antes no existía ningún mecanismo de control ciudadano sobre la gobernanza municipal y ahora el CACS debe ser tenido en cuenta en las decisiones más importantes para el municipio. El **poder oculto**, frecuente en los espacios invitados, sigue siendo un obstáculo para la rendición de cuentas. Para enfrentarlo, sería necesaria una mayor articulación entre la sociedad civil (**poder entre**) que genere otros espacios de participación y coordinación; como sostiene Gaventa (2006a), este tipo de espacios creados son necesarios para sostener un poder que contrarreste el **poder sobre** en los espacios invitados.

Esta mejora de la participación y la rendición de cuentas son parte del cambio cultural que promueve el CACS, desafiando las concepciones sobre quién debe participar en la política local (**poder**

invisible) y favoreciendo procesos de aprendizaje en todos los actores implicados. Este aprendizaje se observa en los tres municipios, pero obviamente su intensidad depende de las dinámicas propias de cada uno de ellos. Vuelve así a ponerse de relieve –esta vez a nivel micro– la importancia de tener en cuenta los procesos locales específicos a la hora de valorar los cambios generados. Uno de esos procesos que cabe tener en cuenta es el del CACS de Cubal, como se ve a continuación.

En la bibliografía, hay innumerables cuestionamientos a los espacios invitados (y de carácter consultivo) como el CACS, debido a los inconvenientes que acarrea el ser una iniciativa de arriba a abajo. Sin embargo, también conllevan algunas ventajas, como la disponibilidad de presupuesto (ya señalada en el estudio de Buenos Aires). Las dinámicas y procesos que se dan en Cubal ejemplifican otra ventaja muy importante del espacio invitado, como es la posibilidad de generar un empoderamiento conjunto entre los poderosos y los no poderosos, pues la cooperación entre la Administración y la sociedad promueve su **poder entre**, haciendo que el poder no sea un juego de suma cero.

Este aspecto es útil para reflexionar sobre la utilidad de las herramientas de análisis de poder descritas en el marco teórico. El cubo de poder, al centrarse en el **poder sobre**, puede llevar a realizar análisis polarizados que hagan más difícil visualizar procesos de cambio como el de Cubal, donde la iniciativa es más bien de arriba a abajo. La matriz de poder, en cambio, sí tiene en cuenta el **poder vital**, por lo que permite un análisis más completo y dinámico de las posibilidades de cambio. Un análisis de poder exhaustivo requeriría la utilización de ambas herramientas. En primer lugar, el cubo de poder para obtener una fotografía general de los distintos espacios y niveles en los que actúan las distintas formas de **poder sobre**. En segundo lugar, la matriz de poder para lograr estudiar los procesos mediante los que el **poder vital**, en todas sus expresiones, desafía al **poder sobre**.

Hay una serie de temas en los que no se ha podido profundizar o que han ido emergiendo a lo largo de la investigación y que requerirían una futura atención. Uno de ellos es el grado en el que el CACS puede contribuir a desafiar el **poder invisible** vinculado a la identidad (mujeres, indígenas, etc.). Otro tema interesante son los mecanismos de rendición de cuentas de los representantes en el CACS hacia sus bases y los sectores a los que representan, pues no se puede descartar que los representantes de la sociedad civil mantengan los viejos patrones de opacidad y falta de democracia interna (Cornwall et al., 2008). Finalmente, está el tema de los partidismos: ¿es el CACS un espacio de participación ciudadana que está por encima del juego entre partidos políticos? ¿Puede contribuir a reforzar el monopatidismo?

7.2 Recomendaciones

A pesar de las limitaciones en la creación, el diseño institucional y la puesta en práctica de los CACS, se trata de unos espacios con un considerable potencial de cambio. Aunque la participación en los CACS puede tener inconvenientes y riesgos (a nivel de legitimación política), también abre posibilidades de transformación inmensas. Por ello, más allá –o además– de criticar el proceso de creación o las deficiencias de los CACS, se debería aprovechar la puerta que se abre para generar cambios significativos en la sociedad. Para poder impulsar estos cambios, es importante que los diferentes actores reflexionen, se planteen su visión del CACS y piensen el posicionamiento y las estrategias más adecuadas. Se presentan a continuación algunos aportes e ideas.

7.2.1 Recomendaciones a las administraciones

Ante la falta de apropiación de los CACS por parte de ciertas administraciones locales, sería conveniente que el Gobierno realizase un esfuerzo para transmitir las ideas y visiones que hay detrás de estos espacios. De cara a futuros pasos en el proceso de descentralización, sería muy positivo pro-

mover un mayor debate entre los actores sociales y políticos. En paralelo, debería poner cuanto antes los medios para apoyar a las administraciones locales en el desarrollo de las capacidades necesarias para adaptarse a la “nueva” legislación, gestionar los fondos recibidos y promover la participación y la representatividad en el CACS. En este marco, podría ser interesante realizar encuentros en los que los CACS de distintos municipios tuviesen un espacio de intercambio de experiencias para así aprender unos de otros, tal como propone el administrador de Cubal. También establecer alianzas y apoyar a las ONG que están ya trabajando para el desarrollo de capacidades en las administraciones locales, como ADRA con el programa PRIGOLB en Benguela.

En el ámbito de las administraciones municipales, se debería realizar un mayor y más sincero esfuerzo por tener un CACS representativo y que funcione tal como marca la ley. Además, se debería intentar acercar los CACS a todos los ciudadanos del municipio, incluidos campesinos, comunas alejadas, etc. La elaboración de boletines informativos y la publicación de las actas de las reuniones podrían ser herramientas interesantes para ello, que además promoverían la rendición de cuentas.

7.2.2 Recomendaciones a la sociedad civil

Las deficiencias en el diseño institucional no son excusa para desaprovechar el potencial transformador de los CACS, pues, como señalan algunos estudios, la participación en la gobernanza local se da muchas veces más “a pesar de” que “gracias a” los marcos legales (McGee et al., 2003). Por tanto, la sociedad civil debería aprovechar la oportunidad que se abre con los CACS, apropiándose de él de manera que pueda convertirlo en un verdadero espacio de participación que promueva una mayor rendición de cuentas por parte de la Administración.

Así, es importante que la sociedad civil reflexione sobre su actitud respecto al CACS y desarrolle estrategias que permitan neutralizar sus riesgos y

fomentar sus potencialidades. Las ONG deberían tomar un papel más protagónico en el proceso. Su rol es vital para acercar el CACS a la ciudadanía, hacer seguimiento y promover una rendición de cuentas real. Para ello, deberían además mejorar sus propias prácticas de rendición de cuentas hacia sus propias bases. Es también muy importante que trabajen para lograr una mayor articulación y, por tanto, aumenten así su poder de interlocución frente a la Administración. Las comunidades y los campesinos deben también reforzarse —mediante el aumento de la participación y el tejido asociativo— para poder exigir que su voz sea escuchada en el CACS. Las ONG y la cooperación al desarrollo pueden apoyar estos procesos y otros de colectivos que estén siendo excluidos del espacio (infancia, mujeres, grupos étnicos específicos, etc.).

Las prácticas de ADRA son una experiencia interesante para ilustrar el rol que puede jugar la sociedad civil en los diferentes niveles. Por un lado, ADRA lleva muchos años promoviendo la participación y la creación de tejido asociativo en las comunidades y, más recientemente, realizando acciones de difusión y promoción sobre los CACS. Por otro lado, participa activamente en el CACS en los municipios en los que está presente, como es el caso de Cubal. Finalmente, fomenta la investigación, la reflexión y el debate sobre estos espacios.

7.2.3 Recomendaciones para la investigación

De cara a futuros estudios sobre los CACS o espacios similares, cabe reforzar la idea de la importancia de conocer bien el contexto —tanto macro como micro— en el que se insertan las experiencias y prestar atención a las dinámicas locales que se generan. Es importante tener siempre presente las cuestiones de poder desde una conceptualización amplia, que abarque los distintos tipos y dimensiones de poder.

Por último, hay una serie de temas sobre los que sería interesante profundizar en relación con los CACS, y son los siguientes.

Análisis del proceso de descentralización en Angola en los últimos años. En línea con la importancia del contexto, este análisis serviría para entender mejor las distintas motivaciones, dinámicas y fuerzas que hay por detrás de la descentralización en el país y que han llevado hasta la creación de los CACS en la forma que tienen.

- Estudio de género. Aunque la cuestión de género no se pudo explorar suficientemente, hay indicios de que las pocas mujeres que participan en el CACS no lo hacen activamente. Sería por tanto interesante analizar estas cuestiones y pensar en qué medida el CACS puede contribuir al empoderamiento de las mujeres.
- Análisis de poder. Las cuestiones de poder no se pueden analizar adecuadamente en poco tiempo, por lo que sería interesante realizar algún estudio de caso más profundo en algún municipio que permitiera develar las relaciones y dinámicas de poder que se dan alrededor de los CACS.
- Análisis en el ámbito comunal. No queda claro ni en la ley ni en la práctica cómo es la interacción entre el CACS comunal y el municipal. Tampoco hay mucha información sobre el funcionamiento que están teniendo los CACS comunales. Por tanto, sería interesante prestar atención a estos temas en futuras investigación.
- Replicación en otros municipios. Sería interesante ampliar la investigación a otros municipios en Benguela o en otras provincias para tener una mayor variedad y arrojar más luces sobre los factores que contribuyen al éxito de los espacios, reforzando, complementando o refutando las conclusiones del presente estudio.

BIBLIOGRAFÍA

Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente, (2004). *O Vôo do Humbi-Humbi: a construção de uma ADRA melhor. Plano Estratégico 2005-2009.*

Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (Antena Benguela), (2008). *Projecto de Reforço Institucional as Administrações do Governo Local de Benguela. Relatório trimestral.*

Acharya, A.; Lavallo, A. G. y P. P. Houtzager, (2004). "Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of Sao Paulo, Brazil" en *IDS Bulletin*. Volumen 35, núm. 2, pp. 40-48.

Ake, C., (2000). *The Feasibility of Democracy in Africa*. Senegal, CODESRIA.

Calundungo, S., (2009). *DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: Conceitos e Realidades. Qual o papel da Sociedade Civil nos Conselhos de Auscultação e Concertação Social.*

Cornwall, A., (2007). *Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council*. Institute of Development Studies.

Cornwall, A., (2004). "Spaces for transformation? reflections on issues of power and difference in participation in development" en Hickey, S. y G. Mohan (eds.), *Participation: from tyranny to transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. Londres, Zed Books.

Cornwall, A., (2002). *Making spaces, changing places: situating participation in development*. Brighton, Institute of Development Studies.

Cornwall, A.; Romano, J. y A. Shankland, (2008). *Brazilian Experiences of Participation and Citizenship: A Critical Look*. Institute of Development Studies.

Cornwall, A. y V. Schattan, (2007). *Spaces for change? The politics of citizen participation in new*

democratic arenas. Londres y Nueva York, Zed Books.

Cornwall, A. y V. Schattan, (2004). "New democratic spaces?" en *IDS Bulletin*. Volumen 35, núm. 2.

Fung, A. y E. O. Wright, (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance" en *Politics & Society*. Volumen 29, núm. 1, pp. 5-41.

Gaventa, J., (2006a). "Finding the spaces for change: A power analysis" en *IDS Bulletin*. Volumen 37, núm. 6, pp. 23.

Gaventa, J., (2006b). *Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate*. Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex; LogoLink; Citizenship DRC.

Guía del Mundo, (2009). *Angola* [En línea] Disponible en: <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/> [Accedido el 11-11-2009].

Haugaard, M., (2002). *Power: a reader*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press.

Isaac, J., (1987) *Power and Marxist Theory. A Realist View*. Ithaca, Cornell University Press.

Just Associates, (2006). *Making Change Happen 3: Power. Concepts for Revisioning Power for Justice, Equality and Peace*.

Juntos na luta contra a pobreza (2007). Película dirigida por Luanda Urban Poverty Programme, Walmires Audiovisuais.

Lukes, S., (1974). *Power: A Radical View*. Londres, Macmillan.

Máiz, R., (2003). "Poder, legitimidad y dominación" en Arteta, A. (ed.), *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid, Alianza Editorial.

McGee, R. et al., (2003). *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*. LogoLink, Research Report Series.

Ministério da Administração do Território de Angola, (2007). Decreto-Lei núm. 2/07 de 3 de janeiro.

Mohanty, R., (2007). "Gendered Subjects, State and Participatory Spaces: The Politics of Domesticating Participation" en Cornwall, A. y V. Schattan (eds.), *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas*. Londres y Nueva York, Zed Books.

Orre, A., (2009). *Kalandula and the CACS. Voice or accountability*. Christian Michelsen Institute.

Pacheco, F., (2008). "Sociedade civil em Angola: ficção ou agente de mudança?" en Vidal, N. y J. Pinto de Andrade (eds.), *Sociedade civil e política em Angola*. Luanda y Lisboa, Firmamento, Media XXI.

Rodgers, D., (2007). "Subverting the spaces of invitation? Local politics and participatory budgeting in post-crisis Buenos Aires" en Cornwall, A. y V. S. Coelho (eds.), *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena*. Londres y Nueva York, Zed Books.

Roque, S. y A. Shankland, (2007). "Participation, Mutation and Political Transition: New Democratic Spaces in Peri-urban Angola" en Cornwall, A. y V. S. Coelho (eds.), *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena*. Londres y Nueva York, Zed Books.

Santos, B. d. S., (2008). "A transição em Angola" en *Visão*.

Santos, B. d. S., (2007). "Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes" en *Revista crítica de ciencias sociais*. Núm. 78, pp. 3-46.

Shankland, A., (2006). *Making Space for Citizens. Broadening the 'new democratic spaces' for citizen participation*. Brighton, IDS.

Vidal, N., (2006). "Multipartidarismo em Angola" en Vidal, N. y J. Pinto de Andrade (eds.), *O processo de transição para o multipartidarismo em Angola*. Luanda y Lisboa, Firmamento.

EL GRUPO DE ESTUDIOS EN DESARROLLO, COOPERACIÓN Y ÉTICA

El Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación y Ética (GEDCE) de la Universitat Politècnica de València es un grupo de investigación multidisciplinar formado por profesores titulares del Departamento de Proyectos de Ingeniería, investigadores y técnicos de la UPV que, desde el año 1995, orientan su docencia, investigación y extensión social al ámbito del desarrollo, la cooperación internacional y la ética aplicada.

El GEDCE imparte docencia de grado y posgrado relacionada con sus ámbitos de interés: desarrollo, cooperación internacional y ética aplicada. Imparte desde el año 1995 asignaturas de grado sobre cooperación al desarrollo y ética en la UPV, es el impulsor del Máster Universitario en Políticas y Procesos de Desarrollo de la UPV (ver www.masterdesarrollo.upv.es), coordina e imparte el título de especialista universitario en Responsabilidad Social Corporativa por la UPV y coordina e imparte postgrados en América Latina en colaboración con universidades y organizaciones latinoamericanas.

Como extensión social, el grupo presta servicios de asesoría a entidades del Norte y del Sur, ONGD y administraciones públicas, de ámbito local e internacional. Participa en el diseño, la ejecución y evaluación de proyectos y presta asesoría y capacitación en gestión y organización de ONGD, metodologías de proyectos y tecnologías apropiadas a contrapartes del Sur. Asimismo, presta servicios de apoyo y asesoría a asociaciones y empresas del Norte cuyo objetivo fundamental sea la promoción de colectivos excluidos.

Toda la información sobre el GEDCE se puede encontrar en <http://gedce.webs.upv.es>

LOS CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN PROCESOS DE DESARROLLO

En los *Cuadernos de Investigación en Procesos de Desarrollo*, el GEDCE publica periódicamente trabajos realizados por profesores, estudiantes y profesionales vinculados tanto al grupo de investigación como al Máster en Políticas y Procesos de Desarrollo. El objetivo es contribuir a la difusión de nuevas ideas y promover el debate en el campo del Desarrollo y la Cooperación Internacional. La publicación puede ser encontrada en Todas las aportaciones y comentarios son bienvenidos y deben ser dirigidos a gedce@upvnet.upv.es.

Los Cuadernos publicados pueden encontrarse en <http://cuadernos.dpi.upv.es/mppd2/>

NÚMEROS PUBLICADOS

1. *Procesos de desarrollo, participación, gobernanza, derechos y poder.* Rosemary McGee.
2. *El poder en espacios participativos de gobernanza local: los Conselhos Municipais de Auscultação e Concertação Social de Angola.* Andrés Hueso González.