

Universitat Autònoma de Barcelona
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social

**Diseño institucional de instancias de participación y sus efectos
en los actores sociales: un análisis de experiencias en Brasil,
Cataluña y Mozambique**

Luciana Abranches Sucupira
Directores: Quim Brugué y Sonia Fleury

Septiembre 2015

Universitat Autònoma de Barcelona
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
Doctorado en Políticas Públicas y Transformación Social

Septiembre 2015

Tesis doctoral

**Diseño institucional de instancias de participación y sus efectos
en los actores sociales: un análisis de experiencias en Cataluña,
Mozambique y Brasil**

Autor: Luciana Abranches Sucupira

Directores:

Joaquim Brugué Torruella

Sonia Fleury

Tutor: Oscar Rebollo Izquierdo

Agradecimientos

Muchas personas fueron importantes para la realización de este trabajo. Agradezco el apoyo y orientación de mis directores, Quim Brugué y Sonia Fleury, el incentivo y cariño de Paolo y de mis padres. Agradezco también a los compañeros del IGOP y a todos los entrevistados, en Cataluña, Mozambique y Brasil, que me concedieron su tiempo y aceptaron dividir conmigo sus percepciones. Finalmente agradezco a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo por la beca concedida durante el tiempo que estuve en Barcelona.

Resumen

Esta investigación se centra en el marco de los estudios sobre instancias participativas institucionales, específicamente aquellas de naturaleza deliberativa. Actualmente experiencias de participación y deliberación vienen siendo puestas en marcha en diferentes contextos siendo la observación de esta realidad una de las principales motivaciones que llevó al desarrollo de esta investigación. Específicamente se ha observado la presencia de experiencias de participación en sociedades tan diferentes como las sociedades brasileña, catalana y mozambiqueña. Partiendo de esta observación se ha investigado y analizado aspectos del diseño institucional de experiencias de participación en cada una de éstas sociedades, buscando verificar cómo éstos aspectos influyeron en el funcionamiento de las mismas y generaron consecuencias en los actores sociales. La relación entre el formato institucional de las experiencias, su funcionamiento y sus consecuencias en los actores sociales es realizada considerando justamente las particularidades de las condiciones donde éstas son llevadas a cabo. Estos contextos - Brasil, Mozambique y Cataluña - fueron seleccionados debido a sus distintas “trayectorias participativas”. En cada contexto se ha seleccionado una instancia participativa en que se analiza con base en documentos y entrevistas con actores de la sociedad civil, del gobierno y, en el caso de Mozambique, con representantes de la cooperación internacional, tanto el diseño institucional de la instancia, su funcionamiento y las consecuencias en los actores sociales participantes. El estudio de las tres experiencias realizado en esta investigación ha demostrado que diferentes aspectos del formato institucional pueden contribuir tanto positivamente como negativamente para la percepción de los propios actores sobre su papel, sobre su contribución para el resultado final, como también para que hayan percibido la experiencia como oportunidad de aprendizaje y de creación de lazos y vínculos con otros actores. Se ha identificado también la influencia de factores relacionados al contexto político y social en el funcionamiento, en la dinámica y en la percepción de los actores sociales participantes.

Palabras-clave: democracia, participación, deliberación, diseño institucional, actores sociales

Abstract

This research belongs to the field of studies of cases of institutional participation, specifically those of a deliberative nature. Experiences of participation and deliberation are currently being implemented in different contexts and this observation is one of the main motivations that led to the development of this research. More specifically, the presence of participatory experiences in societies as different as the Brazilian, Catalan and Mozambican ones was noted. This research has thus investigated and analyzed aspects of the institutional design of participatory experiences in each of these societies, seeking to verify how these influenced the way they worked and the impact they generated on social actors. The relationship between the institutional design of these experiences, their operation and their impact on social actors is studied considering exactly the particular conditions where they are carried out. These contexts - Brazil, Mozambique and Catalonia - were selected because of their different "participation paths". In each context a specific participatory initiative was analyzed based on documents and interviews with actors from civil society, government and, in the case of Mozambique, representatives of international cooperation agencies, looking at both the institutional design of the initiative, its operations and the impact on participating social actors. The study of these three experiences on which this research is based has shown that different aspects of the institutional design can contribute both positively and negatively to the perception of the actors about their role, their contribution to the final result, and their experience of participation as a learning opportunity and as a way of creating ties and linkages with other actors. It has also identified the influence of factors related to the political and social context in the functioning, dynamics and perception of the participating stakeholders.

Key-words: democracy, participation, deliberation, institutional design, social actors

SUMARIO

Introducción	15
PARTE I	
1. Democracia, Participación e Institucionalidad	20
1.1 Modelos de democracia y participación	20
1.2 Institucionalización de la participación y deliberación	28
1.3 Factores determinantes para el desempeño de instancias participativas: contexto y diseño institucional como oportunidades y límites	31
1.4 Principios de la democracia deliberativa: base Normativa para la orientación y análisis de instancias participativas deliberativas	34
1.5 La importancia del diseño institucional de las instancias participativas deliberativas	40
1.6 La importancia del contexto para instancias participativas deliberativas	51
1.7 Posibles efectos de instancias participativas deliberativas	58
2. El Diseño de Investigación	69
2.1 Preguntas y objetivos de la investigación	69
2.2 Propositiones de la tesis	72
2.3 Justificación y descripción de los ejemplos empíricos	76
2.4 Justificación y construcción de los estudios de caso	79
2.5 Método de investigación	83
2.6 Dimensiones y variables de análisis	85
2.6.1 Investigando el diseño institucional	85
2.6.2 Definiendo efectividad y fortalecimiento	90
PARTE II	
3. Modelo de Participación por Convicción Institucional: proceso participativo de la Directiva Marco del Agua en Cataluña	93
3.1 La construcción de un país democrático	94
3.1.1 La década de 1980 y los primeros años de 1990: la participación como colaboración	96
3.1.2 La segunda mitad de los años 90 y los años 2000: replanteamiento y <i>boom</i> participativo	101
3.1.3 La importancia de la participación en Cataluña	103
3.1.4 Cataluña: el modelo de participación por convicción institucional	107
3.2 La Directiva Marco del Agua y la participación	110

3.2.1 El proceso participativo de la DMA en Cataluña	112
3.2.2 Forma de organización del proceso participativo	115
3.2.2.1 Liderazgo y coordinación del proceso participativo	115
3.2.2.2 Integración con departamentos relacionados	118
3.2.3 Quién Participa	121
3.2.3.1 Información y difusión del proceso y de sus actividades	121
3.2.3.2 Abertura y selección de los participantes	123
3.2.4 Cómo se participa	127
3.2.5 Sobre qué se participa	136
3.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales	139
3.3.1 Efectividad	139
3.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil	148
3.4 El diseño institucional del proceso de participación de la DMA, sus efectos en los actores sociales, en la realidad catalana	161
4. Modelo de Participación por Influencia Externa: Proceso Participativo para la Elaboración del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta en Mozambique	166
4.1 La participación en Mozambique	166
4.1.1 De 1975 a 1992: de la independencia al acuerdo de paz	166
4.1.2 De 1992 a 1999: ayuda humanitaria y reconstrucción del país	170
4.1.3 De 2000 a 2011: La nueva estrategia de cooperación y participación	172
4.1.4 Mozambique: el modelo de participación por influencia externa	176
4.2 El proceso participativo del PARPA II en Mozambique	177
4.2.1 Forma de organización del proceso participativo	186
4.2.1.1 Liderazgo y coordinación del proceso participativo	186
4.2.1.2 Integración con departamentos relacionados	193
4.2.2 Quién Participa	195
4.2.2.1 Información y difusión del proceso y de sus actividades	196
4.2.2.2 Abertura y selección de los participantes	199
4.2.3 Cómo se participa	203
4.2.4 Sobre qué se participa	215
4.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales	216
4.3.1 Efectividad	217
4.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil	228
4.4 El diseño institucional del proceso de participación del PARPA II, sus efectos en los actores sociales, en la realidad mozambiqueña	240
5. Modelo de Participación por Iniciativa Social: Consejo Nacional de Salud en Brasil	250

5.1 “El derecho a tener derechos”: la participación en Brasil	250
5.1.1 Las décadas de 1970 y 1980: movilización social y la institucionalización de la participación	251
5.1.2 La década de 1990: la ola neoliberal y la disputa de significado de la participación	255
5.1.3 De 2003 a 2010: el Gobierno Lula y la participación	258
5.1.4 Brasil: el modelo de participación por iniciativa social	260
5.2 El Consejo Nacional de Salud	262
5.2.1 Forma de organización del Consejo Nacional de Salud	267
5.2.1.1 Liderazgo y coordinación del Consejo Nacional de Salud	268
5.2.1.2 Integración con departamentos relacionados	274
5.2.2 Quién Participa	277
5.2.2.1 Divulgación de las sesiones del CNS	277
5.2.2.2 Abertura y selección de los participantes	278
5.2.3 Cómo se participa	284
5.2.4 Sobre qué se participa	291
5.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales	294
5.3.1 Efectividad	294
5.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil	300
5.4 El diseño institucional del Consejo Nacional de Salud, sus efectos en los actores sociales, en la realidad brasileña	307

PARTE III

6. Instancias de participación y sus efectos sobre los actores sociales: una reflexión con base en los estudios de caso de Cataluña, Mozambique y Brasil	316
6.1 Proposición 1: El diseño institucional de instancias participativas y deliberativas influye en el funcionamiento/dinámica y resultados de las mismas	316
6.2 Proposición 2: Características del contexto influyen en la puesta en marcha y resultados de experiencias de participación y la deliberación	326
6.3 Proposición 3: Instancias participativas y deliberativas tienen efectos sobre los actores sociales	333
Consideraciones Finales	340
Referencias Bibliográficas	348

Listado de Acrónimos

ABIODES	Associação para o Desenvolvimento Sustentável
ABONG	Asociación Brasileña de Organizaciones No-Gubernamentales
ABRASCO	Asociación Brasileña de Pos Graduación en Salud Colectiva
ACA	Agencia Catalana del Agua
AFRODAD	African Forum and Network on Debt and Development
AIDS	Acquired Immuno Deficiency Syndrom
BM	Banco Mundial
CCG	Comisión de Coordinación General
CEBs	Comunidades Eclesiales de Base
CEBES	Centro Brasileño de Estudios de Salud
CIB	Comisión Intergestores Bipartita
CIIDMA	Comisión Interdepartamental para la Implementación de la Directiva Marco del Agua
CIP	Centro de Integridade Pública
CIT	Comisión Intergestores Tripartita
CMBS	Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona
CONASP	Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária
CONFAVC	Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña
CNE	Consejo Nacional de Elecciones
CNS	Consejo Nacional de Salud
COSEMS	Consejo de Secretarios Municipales de Salud
CTIDMA	Comisión Técnica para la Implantación de la Directiva Marco del Agua
DFID	Department for International Development (UK)
DGPC	Dirección General de Participación Ciudadana
DMA	Directiva Marco del Agua
DNPO	Direção Nacional de Plano e Orçamento
EPG	Empowered Participatory Governance
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
FNCA	Fundación Nueva Cultura del Agua
FENTAS	Foro de Entidades Nacionales de los Trabajadores del Área de la Salud
FMI	Fondo Monetario Internacional

FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GMD	Grupo Moçambicano da Dívida
HIPCs	Highly Indebted Poor Countries
IAEDEN	Institució Altempordanesa per a la Defensa i Estudi de la Natura
IBASE	Instituto Brasileiros de Análises Sociais e Econômicas
ICV	Iniciativa per Catalunya
IGOP	Instituto de Gobierno y Políticas Públicas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LINK	Link NGO Forum
MPD	Ministerio de Planificação e Desenvolvimento
PSC	Partido Socialista de Catalunya
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PT	Partido de los Trabajadores
OD	Observatorio del Desarrollo
OIDP	Observatorio Internacional de Democracia Participativa
UNAC	União Nacional dos Camponeses
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Observatorio de la Pobreza
ORAM	Associação Rural de Assistência Mútua
OSC	Organización de la sociedad civil
OTM	Organização dos Trabalhadores de Moçambique
PARPA	Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta
PES	Plan Económico y Social
PIPC	Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana
PRSP	Poverty Reduction Strategic Paper
PT	Partido de los Trabajadores
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RenSida	Rede Nacional de Associações de Pessoas Vivendo com HIV/SIDA
SGPR	Secretaria General de la Presidencia de la Republica
SUS	Sistema Único de Salud
TEIA	Fórum das ONGs Moçambicanas
UAB	Universitat Autònoma de Barcelona

UE	Unión Europea
UNAC	União Nacional dos Camponeses
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
XNCA	Xarxa Nova Cultura del Aigua

INTRODUCCIÓN

El concepto de democracia es por naturaleza un concepto continuo e inconcluso que condensa elementos de diferentes corrientes de pensamiento. En este sentido, la teoría de la democracia se construye a partir de diferentes perspectivas y enfoques, que expanden y enriquecen el debate teórico como también influyen la práctica política. En este constante movimiento se desarrollan nuevos modelos normativos que buscan ser más compatibles con las características de las sociedades modernas. En el marco de las teorías que amplían el concepto de democracia para entenderla como una forma de vida y organización social, las cuales Santos y Avritzer (2002) llamaron de concepciones contra-hegemónicas de la democracia, la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas ha ganado centralidad. Para éstos autores, a diferencia de las teorías hegemónicas, competitiva-elitista y pluralista, las concepciones contra-hegemónicas, participativa y deliberativa, tienen en común la perspectiva de rescatar la dimensión social y participativa de la democracia.

Así, en una época en la que se habla mucho de la crisis o del fracaso de la democracia liberal representativa; de la distancia entre representantes y representados, como también de la incapacidad de representación en una sociedad cada vez más diversa, formas de articulación entre democracia representativa y democracia participativa aparecen como nuevas maneras de organización social más justas e igualitarias. En este sentido, los modelos de democracia participativa y deliberativa han ganado importancia y, en muchos lugares, se verifica la puesta en marcha de experiencias institucionales de participación. No obstante, esto no significa que existan condiciones y razones únicas para el origen y desarrollo de prácticas participativas, como tampoco un consenso sobre su concepto y su puesta en práctica.

Al contrario, actualmente experiencias de participación vienen siendo puestas en marcha en diferentes contextos siendo la observación de esta realidad una de las principales motivaciones que llevó al desarrollo de esta investigación. Específicamente se ha observado la presencia de experiencias de participación en sociedades tan diferentes como las sociedades brasileña, catalana y mozambiqueña. Llama la atención la diferencia

en que la participación entró en la agenda política de éstas tres sociedades y sus particularidades en términos de “trayectorias participativas”.

Es justamente debido a la multiplicación de experiencias institucionales de participación y deliberación, en diversas partes del mundo, con diversos formatos y también con resultados variados que muchos investigadores, principalmente del campo de la ciencia política, vienen poniendo esfuerzos en comprenderlas y explicarlas. En este sentido, hay una enorme cantidad de trabajos que buscan analizar las experiencias de participación y deliberación e identificar los factores que influyen y provocan variaciones en sus resultados. Entre estos estudios, Campos (2011) subraya la importancia de dos perspectivas de análisis: la que observa la experiencia a partir de factores internos y la que analiza la influencia de factores externos. Es decir, mientras algunos estudios se concentran en verificar la importancia e influencia de la calidad de los procedimientos internos en los resultados, otros buscan comprender la influencia de las circunstancias y condiciones en que estos procedimientos son llevados a cabo.

En resumen, siguiendo una de las opciones analíticas, o combinando las dos, y a partir de una diversidad de dimensiones y variables, muchos autores vienen preguntándose sobre la influencia de las condiciones políticas y sociales en las prácticas participativas y deliberativas (Luchmann, 2003; Wampler y Avritzer; 2004; Avritzer, 2009), así como la influencia de los procedimientos y normas que configuran las mismas, es decir, su grado de definición institucional (Fung, 2003, 2004, 2006; Rowe y Frewer, 2005; Faria y Ribeiro, 2011). En general, como bien resume Coelho y Nobre (2004), se cuestiona el papel y los resultados de la participación y de la deliberación como experiencias de renovación democrática.

Existe, por lo tanto, un amplio debate sobre la importancia tanto del diseño institucional de prácticas participativas como de la influencia del contexto para el funcionamiento y consecuencias de las mismas. Es en este debate que esta tesis se insiere y tiene como objetivo la investigación del diseño institucional de tres experiencias institucionales de participación, de naturaleza deliberativa, realizadas en contextos diferentes, e impulsadas por razones también distintas. Específicamente se tiene como objetivo investigar aspectos del formato institucional de experiencias de participación en contextos diferentes, buscando verificar cómo éstos influyen en el funcionamiento de las

mismas y generan consecuencias en los actores sociales. La relación entre el formato institucional de las experiencias, su funcionamiento y sus consecuencias en los actores sociales es realizada considerando justamente las particularidades de las condiciones donde éstas son llevadas a cabo.

En otras palabras, la curiosidad que impulsa esta investigación es la relación entre las condiciones políticas y sociales en que se pone en práctica una instancia participativa, sus características institucionales y sus consecuencias en términos del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil participantes y de la percepción de efectividad de los actores. Es decir, ¿cómo algunos aspectos del diseño institucional pueden afectar la percepción de efectividad de un proceso de participación?, ¿cuáles son las consecuencias en las organizaciones de la sociedad civil de una experiencia participativa bien estructurada y orientada a partir de los principios deliberativos? Y, finalmente, ¿cómo particularidades del contexto político y social interfieren en los efectos observados sobre los actores sociales y sobre la propia instancia participativa?

De una forma más amplia, se pretende llegar a una discusión sobre las consecuencias de diferentes “modelos de participación”, es decir, los efectos en los actores sociales del diseño o formato institucional de experiencias de participación y deliberación, en tres contextos con trayectorias participativas diferentes. Como se ha mencionado anteriormente, la observación de que experiencias participativas, de naturaleza deliberativa, están siendo llevadas a cabo en sociedades tan diferentes como la brasileña, la catalana y la mozambiqueña motivó la realización de esta investigación. Fue a partir de la observación y el estudio de las diferentes “trayectorias de la participación”, de las diferentes formas en que la participación entró en la agenda política de estas tres sociedades, que se ha construido los tres modelos de participación estudiados en esta tesis: la participación por iniciativa social, la participación por convicción institucional y la participación por influencia externa. Por lo tanto, de forma inductiva, a partir de una observación de la realidad, se ha identificado tres formas diferentes de inclusión de instancias de participación en las políticas públicas y se han construido estos tres modelos o tipos ideales de participación.

En el modelo de *participación por iniciativa social*, organizaciones de la sociedad civil, en medio a la lucha por la democractización, tuvieron papel importante para la

abertura de espacios de participación en el proceso decisório de las políticas públicas. En este caso existen muchas experiencias participativas, pero no existe realmente una política de participación. El órgano responsable por la promoción de la participación carece de legitimidad y tiene poca relevancia en los procesos participativos que se llevan a cabo. El modelo de participación por *convicción institucional* se caracteriza por una iniciativa llevada a cabo principalmente por la administración pública, interesada en implementar experiencias participativas. En este caso existe una política de participación y un órgano bien estructurado que tiene como responsabilidad la promoción de prácticas participativas. Por último, el modelo de *participación por influencia externa* se caracteriza por el papel decisivo de un actor externo a la sociedad como, por ejemplo, la cooperación internacional. En este caso el estímulo principal para la puesta en marcha de instancias de participación no viene de la sociedad civil, como tampoco del gobierno, sino de un actor externo.

Las realidades brasileña, catalana y mozambiqueña inspiraron la creación de estos modelos, pero esto no significa que no existan particularidades y “trayectorias” distintas en todo el Brasil o en alguna localidad de Cataluña o Mozambique. Al contrario, se ha generalizado “la trayectoria participativa” para la construcción de modelos o tipos ideales de participación. Para la realización de ésta investigación, se ha seleccionado experiencias de participación, de naturaleza deliberativa, que sean ejemplos ilustrativos de cada modelo. Por lo tanto, se han seleccionado tres instancias de participación y deliberación, las unidades de estudio de esta investigación, que son representativas e ilustrativas de cada modelo de participación, inspirados a partir de la realidad brasileña, catalana y mozambiqueña.

Por motivos de factibilidad se ha seleccionado una experiencia de participación como unidad de estudio en cada realidad, por lo que se es consciente de los límites de las conclusiones y dificultades de generalizaciones. De todas formas, como se trata de experiencias relevantes dentro de cada realidad y como se va a analizar a partir de informaciones objetivas y percepciones de distintos actores, se cree que al final se podrán realizar aportaciones al debate teórico en relación a la institucionalización de la participación y también contribuir a la práctica, al identificar los límites y posibilidades de cada modelo. El contraste entre experiencias de distintas regiones puede contribuir para una reflexión al respecto de las condiciones que favorecen o inhiben la puesta en marcha de instancias de participación y sus consecuencias.

Esta investigación está dividida en tres partes. En el primer capítulo de la primera parte se hace una revisión de la teoría de la democracia, marco conceptual de esta tesis, como también se explican los principales factores utilizados por investigaciones empíricas para analizar experiencias de participación. El segundo capítulo está dedicado a la explicación de esta investigación, su pregunta y objetivo así como sus proposiciones y dimensiones y variables de análisis. Además, se justifica tanto la selección de los tres contextos como también las experiencias en que se basaran los estudios de caso. La segunda parte está dividida en tres capítulos en los cuales se analizan los tres estudios de caso. En la tercera parte se hace una reflexión sobre las conclusiones encontradas en cada caso, buscando comprender el papel y la influencia de los aspectos institucionales para experiencias de participación y los límites y oportunidades impuestos por el contexto. Por último, en las consideraciones finales se encontrará la síntesis del trabajo y algunas reflexiones finales, además de sugerencias para nuevas investigaciones.

CAPÍTULO 1

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN E INSTITUCIONALIDAD

1.1 Modelos de democracia y participación

La democracia, de acuerdo con Dallmayr (2001), es una realización continua y se constituye como “una respuesta a desafíos y aspiraciones históricos”¹. También Dryzek (2000) resalta que la “democracia es un proyecto dinámico y abierto, atento a las restricciones y posibilidades existentes en un determinado tiempo y lugar”. La teoría de la democracia, en este sentido, se constituye en una reflexión y comprensión de los valores y principios de determinadas formas de organización política y social y de la propia relación entre Estado y sociedad civil. Así, a partir de reflexiones e interpretaciones de la historia, diferentes enfoques o modelos han sido elaborados construyendo la teoría de la democracia. No obstante, a pesar del ejercicio de reflexión a lo largo de siglos respecto a los principios y valores que fundamentan la democracia, será solamente en el siglo XX, según Santos y Avritzer (2002), que ésta asumió un lugar central en el campo político y fue motivo de intensa disputa conceptual.

David Held (1996), por ejemplo, afirma que la historia de la “idea de democracia” es curiosa y está interconectada como un *puzzle*. En el libro *Models of Democracy* el autor tiene como objetivo hacer una revisión de los modelos centrales de democracia y entiende como “modelo” una construcción teórica elaborada para explicar los elementos centrales de formas democráticas y sus estructuras subyacentes o relaciones². Held (1996), en su libro, divide los enfoques de la teoría de la democracia en cuatro modelos clásicos (la idea clásica de Atenas; la concepción republicana; la democracia liberal; y, la concepción marxista de democracia directa) y cinco modelos llamados “las variantes del siglo XX de la democracia” (democracia competitiva elitista; pluralismo; democracia legal, democracia participativa y democracia deliberativa). De acuerdo con el “*puzzle*” del autor, los cinco

¹ Dallmayr, 2001:13.

² Held, 1996:4.

modelos del siglo XX fueron influenciados de diferentes formas por las concepciones teóricas clásicas. Así, a partir de un estudio de algunos de los principales autores de cada modelo, Held (1996) demuestra la relación entre corrientes de pensamiento, evolución de los conceptos y formación de los modelos.

De forma semejante a Held (1996), Santos y Avritzer (2002) consideran que después de la segunda mitad del siglo XX se formaron dos concepciones de la democracia cuyos orígenes remontan al enfrentamiento, en la primera mitad del siglo XX, entre el pensamiento liberal y el marxista. Estos autores agrupan y simplifican los diferentes modelos de la democracia en dos concepciones, denominándolos de hegemónico y contra-hegemónico³. La concepción hegemónica sigue la corriente de pensamiento liberal, siendo desarrollada por los teóricos de la democracia competitiva elitista y pluralista, mientras que la concepción contra-hegemónica, de diferentes maneras, propone la ampliación de la esfera pública y la inclusión del ciudadano como actor político.

A pesar de la variedad de formas de organizar y clasificar la literatura sobre la democracia, Held (1996) resalta que una división clara existe entre aquellos que valoran la participación política “para el bien de la democracia” y la entienden como una forma fundamental de realización personal, y aquellos que siguen una visión más instrumental y entienden política democrática como un medio que protege a los ciudadanos de reglas arbitrarias y consideran la participación la expresión de preferencias vía mecanismos de agregación⁴. La concepción dominante, de acuerdo con Bohman y Regh (1997), era bastante sospechosa en relación a una amplia participación y deliberación pública, siendo solamente en los años 60 y 70 que la participación renació en la teoría democrática⁵.

Los autores que, basados en el pensamiento liberal desarrollaron, en los términos de Santos y Avritzer (2002), la concepción hegemónica de la democracia argumentan que el papel central que la teoría clásica atribuía a la participación se basa en fundamentos irrealistas. Autores como Schumpeter (1961) como Dahl (1993), entre otros, cuestionan la idea de soberanía popular y de participación de los individuos en las decisiones legislativas

³ También Sartori (1994) en su libro *La teoría de la democracia revisitada* aborda el tema de la participación en la teoría democrática al tener como objetivo contrastar, según el autor, la concepción realista de la democracia, competitiva-elitista, y la concepción idealista, participativa. El objetivo del autor es demostrar la superioridad del elitismo competitivo de Schumpeter y Dahl sobre las versiones participativas.

⁴ Held, 1996:231.

⁵ Bohman y Regh (1997) apuntan en trabajos anteriores que ampliaban el concepto de participación como de John Dewey y Hanna Arendt, no obstante los autores afirman que será solamente en la segunda mitad del siglo XX que el tema gana centralidad.

y administrativas a ejemplo de la *polis* griega⁶. En este sentido, en el enfoque liberal, la participación de los individuos se limita a la elección de representantes a través del voto y de la regla de la mayoría, siendo la disputa entre los líderes en elecciones periódicas la forma de legitimación del gobierno y de las decisiones tomadas.

Tanto Schumpeter (1961) como Dahl (1993), y una serie de otros autores, desarrollan sus teorías a partir de la teoría liberal clásica de Locke, Tocqueville y Mill (Held, 1996). Sartori (1988) señala que existe una continuidad entre la teoría liberal clásica y los posteriores desarrollos pluralista-competitivo de estos autores. Así, para Schumpeter (1961) y Dahl (1993), la complejidad de las sociedades modernas compromete el ideal de democracia directa y aseguran que la mejor manera de legitimar el poder político en las sociedades contemporáneas es a través de la representación.

Considerado uno de los principales autores a desarrollar los fundamentos del pensamiento liberal, Schumpeter en su clásico libro *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (1961), tuvo como objetivo distanciarse de una forma normativa de pensar sobre democracia como en las teorías clásicas. El autor desarrolló un argumento procedimentalista, en el cual la democracia es entendida como un método político, una forma institucional para la selección de individuos, líderes, que son responsables por tomar decisiones políticas. La competición y elección entre partidos políticos a través del voto, para el autor, es en lo que consiste la democracia y ésta no puede ser confundida con los resultados de las decisiones tomadas. En este sentido, la participación debería mantenerse limitada al voto ya que la representación es la única forma posible de gobernar en sociedades con dimensiones como las actuales.

De acuerdo con Held (1996), para autores elitistas como Schumpeter, “lejos de la democracia ser entendida como una forma de vida marcada por la promesa de igualdad y mejores condiciones de vida para el desarrollo humano en un rico contexto de participación, el lugar de los ciudadanos es, casi únicamente, el derecho de elegir y autorizar gobiernos a actuar en su nombre”⁷. La legitimidad de las decisiones, en este caso, viene del método, de las elecciones, que resultan de la agregación de intereses privados y llevan a la elección de gobernantes, que toman decisiones que, principalmente, garanticen

⁶ Dahl (1993) señala que no se permitía la participación de los esclavos en las deliberaciones, sólo aquellos considerados ciudadanos.

⁷ Held 1996:179.

la libertad individual⁸.

Dahl (1993) aunque también siga algunos de los preceptos liberales, ocupa, según Avritzer (1996), un lugar intermedio entre el elitismo democrático de Schumpeter y una concepción de democracia participativa. Dahl (1993) es una de las principales referencias del modelo pluralista de la democracia y aborda la importancia de la consolidación de una pluralidad de grupos de interés en la competición por el poder. Así, la teoría pluralista se basa en la competición por el poder, pero considera parte del “juego político”, además de los partidos políticos, grupos de interés como los sindicatos, grupos étnicos, religiosos, organizaciones sociales, entre otros. De acuerdo con Avritzer (1996), Dahl empieza donde Schumpeter se detiene y añade que, si el problema de Schumpeter era la descripción del funcionamiento de la democracia como método, el problema de Dahl es, además de éste, promover la democracia. No obstante, también resalta Avritzer (1996), que a pesar de que Dahl (1993) ofrezca un enfoque más amplio de democracia, el autor no avanza hacia una noción de democracia participativa como una forma de organización de la sociedad al no considerar espacios de debate y participación.

El carácter instrumental, competitivo e individualista de los modelos realistas desarrollados, entre otros, por Schumpeter y Dahl, se convirtió en objeto de diversas críticas. Hirst (1994), por ejemplo, afirma que la democracia representativa liberal es una forma de legitimación del gobierno moderno, pero ha actuado prácticamente sin control. Además, la distancia entre el gobierno y las múltiples identidades existentes, la utilización de los mecanismos gubernamentales para lograr, en lugar de objetivos colectivos, objetivos propios, la racionalidad instrumental que predomina en las decisiones políticas, la apatía, entre otras cuestiones, también fueron apuntadas como límites del modelo liberal de democracia representativa (Cohen y Sabel, 1997; Macpherson, 1978; Cohen y Fung, 2004; Fung y Wright, 2003).

Además de las críticas teóricas respecto del funcionamiento de la democracia representativa, los años de 1960 y 1970 fueron escenarios de una serie de manifestaciones

⁸ Diversos autores siguieron los pasos de Schumpeter. Downs (1957), por ejemplo, buscó explicar la competición política entre partidos a través de categorías económicas, sugiriendo que los individuos eligen sus representantes a través de una “elección racional”, de la misma forma como eligen un producto en el mercado. Es decir, la motivación de la elección de los representantes sigue una lógica costo-beneficio, siendo las políticas vendidas y los ciudadanos los consumidores. La teoría económica de la democracia de Downs, afirman Bohman y Reigh (1997), siguió a Schumpeter al considerar los ciudadanos consumidores pasivos que ejercen el control a través del voto y al considerar el proceso político una competición de intereses y lucha por el poder.

sociales tanto en Europa del Este como en América Latina. Estos movimientos contribuyeron para el surgimiento de nuevas prácticas democráticas, cuestionando el modelo hegemónico de democracia existente y su extensión a otras realidades. Al mismo tiempo, en el campo teórico, se observa un intento de recuperación de la dimensión normativa de la democracia, a partir de la influencia, como antes se ha mencionado, de ideas marxistas y republicanas. Por un lado, resalta Held (1996), los neo-marxistas reintrodujeron en el debate teórico el análisis del conflicto y de las relaciones de poder y sus influencias en el Estado (Poulantzas, 1973; Offe, 1984) y, por otro lado, los neorepublicanos pusieron énfasis en la autodeterminación de la ciudadanía, de la comunidad cívica y del carácter pedagógico y transformador de la participación política (Tourraine, 1996; Mouffe, 1992).

De acuerdo con Held (1996), “viejas ideas” fueron tomando nuevas fuerzas y nuevas aportaciones fueron siendo añadidas a la teoría democrática, como la ampliación y el énfasis de una participación más allá del voto. Aunque la retomada de la participación fuese central, diferentes perspectivas y énfasis sobre la misma contribuyeron para el desarrollo teórico de la democracia. Para Santos y Avritzer (2002), las diferentes perspectivas se consolidan en una concepción alternativa, contra-hegemónica, de democracia al ampliar la definición de los elitistas y pluralistas, pasando a entender democracia como una forma de vida. Según éstos autores, “el problema de la democracia en las concepciones no hegemónicas está estrechamente relacionado al reconocimiento de que la democracia no constituye un mero accidente o sencillo trabajo de ingeniería institucional. La democracia constituye una nueva gramática social”⁹.

Macpherson (1978) y Pateman (1992) están entre los principales autores que enfatizaron la idea de la participación activa y directa de los ciudadanos para la legitimidad democrática y contribuyeron en el desarrollo teórico del modelo de la democracia participativa. Estos autores parten del principio de que el derecho es igual a la libertad y el autodesarrollo sólo es posible en una sociedad participativa. No cuestionan los principios de libertad e igualdad desarrollados y defendidos por los teóricos liberales, pero sí afirman que la garantía formal de estos principios no es suficiente para que sean de hecho realizables y que la participación es una forma de exceder los límites de las asimetrías de

⁹ Santos y Avritzer, 2002:51.

poder, los recursos y las desigualdades¹⁰.

Así como la teoría de la democracia participativa, los ideales de la teoría deliberativa, vienen difundiéndose en las últimas dos décadas y también enfatiza la importancia de una participación activa. La idea de deliberación, según Gutmann y Thompson (2004), ya estaba presente en las reflexiones de John Dewey, Alf Ross y A.D. Lindsay en el inicio del siglo XX. Sin embargo, será solamente al final de este mismo siglo que autores como Habermas, Bohman, Cohen, Fishkin, Gutmann y Thompson, la revivirán y le darán una fundamentación más democrática¹¹. Para Held (1996), estos autores que desarrollan una perspectiva deliberativa de la democracia, el noveno modelo trabajado por el autor, argumentan de forma más sistemática sobre la aplicabilidad de la participación en democracias representativas¹².

De modo general, a pesar de las diferencias entre los propios teóricos del modelo deliberativo, la importancia de la calidad del proceso de formación de decisiones políticas es central en los diversos abordajes. La legitimidad en el modelo de democracia deliberativa, en este sentido, no viene de la agregación de preferencias individuales, como en el modelo liberal, pero sí del proceso de formación de opiniones, a partir de argumentos justificados, que se realiza con la participación de diferentes actores. La deliberación entre diferentes ciudadanos será, para éstos teóricos, la mejor alternativa para, en sociedades complejas como las actuales, la toma de decisiones de problemas colectivos. A diferencia de una concepción agregativa, como subraya Gutmann y Thompson (2004), en que las preferencias no necesitan ser justificadas y no se presta atención a las razones de cada una, la participación es complementada con el acto de argumentación y justificación¹³. Son centrales, por lo tanto, algunas condiciones y procedimientos en que se realiza el cambio de argumentos, la formación de preferencias y voluntades como, por ejemplo, el

¹⁰ Para Held (1996), autores de la democracia participativa elaboran muy poco sobre como efectivamente instituciones de la democracia representativa pueden ser combinadas con aquellas de la democracia directa, esto es, “como el modelo propuesto por ellos puede ser realizable” (Held, 1996:214).

¹¹ A pesar de la importante contribución de John Rawls a la teoría deliberativa, Dryzek (2004) y Chambers (2003) resaltan que el autor “es un teórico deliberativo, pero no un democrata deliberativo, a pesar de su propia auto descripción” (Dryzek, 2004:45).

¹² Held (1996) apunta que el modelo de democracia deliberativa, diferente de los otros trabajados realizados por el autor, aún está en proceso de constante discusión y revisión. Diferente de las teorías establecidas y tradicionales de los otros modelos, afirma el autor, teóricos deliberativos vienen reflexionando sobre los fundamentos teóricos normativos de la democracia deliberativa a poco más de 20 años. Otros autores se posicionan contrarios a ver la democracia deliberativa como un modelo como, por ejemplo, Hardin (1999) que afirma que la “deliberación no contiene principios morales propios y representa solamente un complemento procedimental de la democracia representativa” (Jorba, 2007:30).

¹³ La justificación de los resultados de la concepción agregativa, añaden Gutmann y Thompson, no está en la razón de las preferencias y sí en la racionalidad del método que combina estas preferencias (2004:15).

razonamiento público entre ciudadanos libres e iguales (Cohen, 1997).

Según Bohman & Rehg (1997), Habermas, uno de los principales teóricos que contribuyeron para el desarrollo de la democracia deliberativa, se apropia de los mejores aspectos de las concepciones liberal y republicana de la democracia. Del abordaje republicano el autor preserva y desarrolla el aspecto participativo de la democracia y, del pensamiento liberal, Habermas enfatiza el papel de la institución y del derecho¹⁴. De esta forma, Habermas elabora su teoría crítica de la sociedad en la que afirma que determinadas decisiones deben ser alcanzadas a través de una acción social de tipo comunicativo, que supone el discurso como un medio para el entendimiento y el acuerdo, en un determinado espacio, la esfera pública. De acuerdo con Santos y Avritzer (2002), la teoría habermasiana inicia una aproximación entre procedimentalismo y participación e introduce en el debate contemporáneo de la democracia la cuestión de la comunicación en un espacio público, la esfera pública¹⁵.

Con el concepto de esfera pública, Luchmann (2006) resalta que Habermas recupera el concepto de sociedad civil en la teoría democrática, una vez que esta es un importante sector en la construcción de la esfera pública, en la medida en que tiene más proximidad con los problemas y demandas de los ciudadanos¹⁶. No obstante, una de críticas conferidas a Habermas, por ejemplo, es la falta de poder de decisión de la sociedad civil, siendo ésta participante de la esfera pública para influir en el debate dejando la decisión para los representantes del gobierno (Avritzer, 2000; Gutmann y Thompson, 2004). La política, en este sentido, sería exclusiva de los representantes políticos y se realizaría en las instituciones tradicionales. Una versión más inclusiva y participativa de la teoría deliberativa, por otro lado, considera la esfera pública un espacio de encuentro entre diferentes actores para, además de debatir, también decidir. Esta versión enfatiza, por lo tanto, las dos dimensiones de la deliberación- la argumentativa y la decisiva –consideradas complementarias y necesarias en el proceso decisorio deliberativo democrático. Autores como Bohman (1997), Cohen (1997), Gutmann y Thompson (2004), Manin (2007), entre otros, refuerzan la importancia de la decisión en el concepto de deliberación.

Así como la divergencia en relación al concepto de deliberación, a si este asume

¹⁴ Bohman & Rehg, 1997: 14.

¹⁵ Santos y Avritzer, 2002:52.

¹⁶ Luchmann, 2006:7.

también el carácter decisorio o no, otras cuestiones vienen siendo enfatizadas y desarrolladas de formas diferentes por los diversos autores. De acuerdo con Gutmann y Thompson (2004), muchos aspectos son motivos de desacuerdo entre teóricos de la democracia deliberativa como, por ejemplo, el valor, el status, los objetivos y el alcance de la deliberación¹⁷. Existen divergencias en si, por ejemplo, sería el consenso un objetivo deseable, como argumentan Habermas, Barber y Cohen (1997)¹⁸, o si en seguida al proceso de deliberación se podría recurrir al voto como forma de tomar una decisión, como defienden Nino (1999), Gutmann y Thompson (2004), Bohman y Regh (1997), entre otros. Gutmann y Thompson (2004), por ejemplo, creen que es difícil llegar a un consenso en cuestiones relacionadas a la moral y por esto los autores desarrollan el concepto de economía del desacuerdo moral, esto es, los participantes deberían utilizar argumentos en los cuales aquellos que divergen podrían aceptar.

También es motivo de divergencia la propia definición de razón pública, esto es, lo que sería aceptable como un argumento razonable en un proceso de deliberación¹⁹. Como afirma Mutz (2008), el concepto de razón pública viene “alargándose” - en parte debido a la propia crítica y contribución de teóricos de la diferencia – y, actualmente, muchos teóricos deliberativos consideran deliberación no sólo los argumentos expresados formalmente y racionalmente, sino también argumentos guiados por la emoción y basados en la propia experiencia²⁰. De esta manera, grupos marginales podrían participar en la discusión con la misma legitimidad de aquellos grupos que detienen los recursos para la argumentación formal (Young, 2001). Bohman (1997), por otro lado, aborda las dificultades de la argumentación y enfatiza la idea de la deliberación como una actividad cooperativa y pública, proponiendo una concepción dialógica de la deliberación (Luchmann, 2006). Muchas otras cuestiones son aún temas de debate entre teóricos de la deliberación lo que lleva a Held (1996) a afirmar que este “modelo de democracia” aún está en constante construcción y revisión. Para Faria (2012), “es posible comprender los

¹⁷ En el capítulo 1 del libro *Why Deliberative Democracy* (2004), Gutmann y Thompson explican algunas de las diferencias y buscan reconciliarlas.

¹⁸ Baynes llama la atención en que, a pesar de la importancia del consenso en las teorías de Habermas y Cohen, los dos autores reconocen que no todos los conflictos o desacuerdos pueden ser resueltos a través del consenso (2010:147).

¹⁹ La concepción de razón pública es central en las teorías de John Rawls y Jurgen Habermas que, entretanto, enfatizan aspectos diferentes. Baynes (2010), no obstante, afirma que la posición de los dos autores no es tan lejana como normalmente se considera (ver Baynes, 2010:149).

²⁰ Autores como Young (2001), Mansbridge (1999), Fraser (1997), entre otros, resaltan la importancia de formas diferentes de comunicación que pueden ser considerados deliberación, como: retórica, humor, testimonio, contar historias. Para Dryzek (2004), muchas formas de comunicación pueden ser aceptadas una vez que sean: “(1) capaces de inducir la reflexión; (2) no-coercitivas; (3) capaces de conectar la experiencia particular de un individuo, grupo o categoría con algún principio más general” (Dryzek, 2004:51).

cambios en el concepto de deliberación como resultado de la necesidad de adecuar el concepto `clásico´ de deliberación a las exigencias empíricas, por esta razón se cambia del discurso para el diálogo, del consenso para el acuerdo y de este para la demanda por justificación”²¹.

La teoría de la democracia, como se ha visto, se ha construido a partir de diferentes perspectivas y enfoques, que se expandieron y enriquecieron el debate como también influenciaron en la práctica política. A partir de las grandes corrientes de pensamiento se desarrollaron nuevos modelos compatibles con las características de las sociedades modernas. El tipo y nivel de participación de la sociedad civil que se debe tener en sistemas democráticos es una de las cuestiones que dividen a los teóricos, y los modelos de la democracia. Como teorías contra-hegemónica, las teorías de la democracia participativa y deliberativa, amplían y profundizan el papel de los ciudadanos en el escenario político. Entretanto, para Ferree et al. (2002), los teóricos de la democracia participativa consideran la inclusión y el empoderamiento el objetivo final de la participación, mientras los teóricos del modelo deliberativo profundizan en la reflexión sobre el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, a pesar de las diferentes perspectivas entre teóricos de la democracia participativa y de la democracia deliberativa, éstos comparten la importancia, en las democracias modernas, de combinar los mecanismos tradicionales de la democracia representativa con alternativas institucionales que amplíen el proceso decisorio, en el sentido de la participación y de la deliberación. En el próximo apartado se aborda la cuestión de la institucionalización de la participación y la deliberación.

1.2 Institucionalización de la participación y deliberación

A pesar de que muchas veces son tratados como sinónimos o conceptos que se acompañan, participación y deliberación, como resaltan Cohen y Fung (2004), son ideas

²¹ Faria, 2002:66.

diferentes que pueden apuntar a direcciones opuestas²². La participación de muchos puede generar una deliberación de menor calidad y, a la vez, una deliberación entre pocos expertos puede ser más calificada, no obstante no será inclusiva. También Papadopoulos y Warin (2007) resaltan esta cuestión y afirman que “la deliberación puede ser inescapablemente elitista, mientras una democracia fuerte, a nivel de masas, difícilmente sería favorable para una deliberación sostenible”²³. En este sentido, Cini (2011) observa que “la teoría participativa enfatiza la dimensión cuantitativa de la democracia mientras la teoría deliberativa la cualitativa”²⁴.

Para Cohen y Fung (2004), no obstante, el aparente *trade-off* entre participación y deliberación puede ser enfrentado a partir de la configuración institucional, siendo el principal desafío el diseño de instituciones que puedan combinar participación y deliberación²⁵. Los autores citan como referencias de instancias participativas-deliberativas algunas experiencias que permitieron que las decisiones fuesen tomadas de forma más participativa y deliberativa como, por ejemplo, el presupuesto participativo de Porto Alegre, el programa de policiamiento de Chicago, la experiencia de reforma y descentralización de West Bengal y Kerala, en India. La existencia de experiencias como éstas inspiró a que Cohen y Sabel (1997), por un lado, y Fung y Wright (2003), por otro, elaborasen, respectivamente, los conceptos *Poliarquía Deliberativa Directa (PDD)* y *Empowered Participatory Governance (EPG)*. Los dos conceptos fueron construidos basándose en principios de las teorías participativa y deliberativa como también a partir de características de las experiencias como las de Porto Alegre, Chicago y Kerala. En ambos los conceptos, PDD y EPG, son destacados elementos del diseño institucional de estas experiencias que los autores verificaron ser importantes para instancias deliberativas-participativas como, por ejemplo, la participación directa de las personas afectadas por los problemas, el cambio de informaciones, el debate y la argumentación, la institucionalización de unidades de toma de decisión, la descentralización y coordinación entre estas unidades, la autoridad central, entre otros^{26,27}.

²² Cohen y Fung, 2004:27.

²³ Papadopoulos y Warin, 2007:451.

²⁴ Cini, 2011:7.

²⁵ Cohen y Fung, 2004:28.

²⁶ Para una descripción completa de la Poliarquía Directa Deliberativa ver COHEN, J. & SABEL, C. (1997) y de Empowered Participatory Democracy ver FUNG, A. & WRIGHT, E. O. (2003).

²⁷ Cohen y Sabel (1997), Fung y Wright (2003), Cohen y Fung (2004), entre otros, comparten esta opinión. Con una opinión contraria, Mutz (2006) afirma que la teoría de la participación es inconsistente con la teoría de la deliberación.

Fung (2004), en el artículo *Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, identifica cuatro posibilidades de instancias que combinan, de diferentes formas, participación y deliberación: foro educativo, consejo consultivo, cooperación para la resolución de problemas y gobernanza democrática participativa. Algunas de éstas, sin embargo, no incorporan la deliberación como proceso de debate, decisión y control y sí como un espacio que permite la argumentación y el debate. Experiencias más ambiciosas, que se aproximan al cuarto tipo – gobernanza democrática participativa - inspiraron la elaboración del concepto *Empowered Participatory Governance (EPG)*. Estas instancias clasificadas por Fung de gobernanza democrática participativa, según el autor, no ofrecen solamente la oportunidad de participación a diferentes actores sociales sino que fundamentalmente, la potencializan a través de la deliberación. Así, aunque de formas diferentes, instancias de este tipo “proporcionan a los participantes información acerca del asunto a ser considerado, los estimulan a discutir, cuestionar y considerar otras visiones antes de tomar una decisión final o recomendación para la acción”²⁸.

En la práctica, en los últimos 20 años se ha verificado una multiplicación de experiencias de participación que utilizan la deliberación como forma de llegar a una decisión. Así, en oposición a la participación liberal restringida al voto, se ha ampliado y también profundizado con discusiones y debates las posibilidades de participación, siendo observadas experiencias institucionales participativas-deliberativas en la elaboración y definición de leyes, planes, presupuestos, en la implementación de políticas y la evaluación de las mismas²⁹. La importancia de la expansión de estos tipos de experiencia se puede verificar no sólo con la cantidad de investigaciones y centros de estudios³⁰ que las tienen como objeto de estudio, sino también con la consolidación de una base de datos, cualitativa

Para la autora, la deliberación entre personas de diferentes perspectivas reduce la pasión y el entusiasmo, según la misma, característicos de la participación. “Social environments that include close contact among people of differing perspectives may promote a give and take of political ideas, but they are unlikely to foster political fervor” (Mutz, 2006:3).

²⁸ Abelson, 2003: 242.

²⁹ El Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP) divide las experiencias participativas en tres tipos: 1) procesos (Presupuestos Participativos, Planes Estratégicos Municipales, Promoción Económica Local, Agenda 21, Planes Sectoriales, Planes Urbanísticos, Proyectos Educativos de Ciudad); 2) espacios (Consejos Ciudadanos, Comisiones de Trabajo, Comités de Seguimiento, Organizaciones Territoriales/Vecinales, Redes Ciudadanas, Foros, Comités Cívicos); y, 3) mecanismos (Talleres, Talleres de futuro, Audiencias, Referéndum, Consulta Ciudadana, Iniciativas Legislativas Ciudadanas, Elección directa de autoridades, Participación vía medios de comunicación masivos, Teleparticipación, Intervenciones comunitarias, Asambleas Ciudadanas). Guía Práctica: Evaluación de Procesos Participativos, 2006: 16.

³⁰ La red *Deliberative Democracy Consortium* reúne la producción de investigadores de más de 50 universidades colaborando para fortalecer el campo de la democracia deliberativa. El *Center for Deliberative Democracy*, en la universidad de Stanford, se dedica a la investigación sobre democracia y opinión pública realizada a través del *Deliberative Pooling*.

y cuantitativa, de estas experiencias llamada *Participedia*³¹. Una de las preocupaciones de los estudios sobre estas instancias está relacionada con la importancia y resultados de la participación y la deliberación como experiencias de renovación democrática (Coelho y Nobre, 2004).

Existe, por lo tanto, un amplio debate sobre la forma como estas prácticas son estructuradas e implementadas, así como un debate a respecto de sus resultados y consecuencias. Es en este debate que esta tesis está basada y tiene como objetivo la investigación de tres experiencias de participación de naturaleza deliberativa realizadas en contextos diferentes, e impulsadas por razones también distintas. En estas tres experiencias de participación, la deliberación es considerada, formalmente, el medio para alcanzar a las decisiones. El análisis de los tres casos de estudio será realizado en la parte II. A continuación, a partir de una revisión de la literatura, se identifica y discute sobre los factores relevantes para el análisis de instancias participativas y deliberativas.

1.3 Factores determinantes para el desempeño de instancias participativas: contexto y diseño institucional como oportunidades y límites

El creciente número de experiencias participativas y deliberativas llevadas a cabo en diferentes lugares del mundo despertó el interés académico, y en los últimos 20 años un volumen significativo de estudios analiza estas prácticas con el objetivo de comprender tanto su funcionamiento y dinámica como también sus consecuencias y resultados. De acuerdo con Vaz (2011), “la participación dejó de ser una variable *dummy*³² y pasó a ser una variable carente de cualificación, dejó de ser tratada en términos de ‘*existe o no existe*’ y en qué cantidad, para ser tratada en términos de calidad de su proceso”³³. Lubambo y

³¹ “Creemos que Participedia es el primer esfuerzo en las ciencias sociales de construcción de una base de datos a través de un método que es al mismo tiempo crowd-sourced y estructurado para producir información de alta calidad y pasible de comparación. Es un esfuerzo inicial de incorporación en las ciencias sociales de un método común a otros ámbitos y disciplinas” (Fung y Warren, 2011: 342).

³² Variable dummy es una variable categórica creada para fines de análisis estadísticos como, por ejemplo, femenino-masculino. Es este caso el autor utiliza el término para argumentar que la participación no debe ser analizada simplemente por estar presente o no en las políticas públicas.

³³ Vaz, 2011:92.

Miranda (2007), por ejemplo, identifican dos fases en los estudios de la participación en Brasil. La primera, caracterizada por una producción académica marcada por el “optimismo republicano” y por las conquistas de los movimientos sociales, y, la segunda, el foco pasa a ser la importancia de las condiciones políticas y sociales y de los procedimientos institucionales para el funcionamiento y los resultados de instancias de participación. Así, Vaz (2011), Lubambo y Miranda (2007) llaman la atención sobre la tendencia de los estudios más recientes, no sólo en Brasil, en busca de identificar factores específicos que influyen y provocan, en alguna medida, la variación de los resultados de estas prácticas³⁴.

En este sentido, por un lado, con base en la teoría de la democracia deliberativa, un conjunto de estudios vienen concentrándose en los aspectos institucionales, reglas y procedimientos, para el análisis del funcionamiento de prácticas participativas deliberativas. Como ya se ha visto, la literatura deliberativa contribuyó para el desarrollo de una perspectiva contra-hegemónica de la democracia, enfatizando en la calidad del proceso de decisión. Almeida y Cunha (2011) resaltan que esta teoría ofrece una base normativa que se ha revelado útil para estudios empíricos al discutir de forma más pragmática principios o requerimientos, de carácter procedimental y/o sustantivo, que deben fundamentar la creación, la organización y el funcionamiento de los espacios deliberativos³⁵. Desde esta perspectiva, se asocia la calidad del funcionamiento de la instancia con su diseño o formato institucional, siendo explorados elementos relacionados a las reglas que definen “quien participa”, “como se participa”, la forma como la instancia es coordinada y organizada, la disponibilidad y calidad de la información disponible para el debate, la elección de la pauta de discusión, la divulgación de los objetivos, entre otros (Fung, 2003, 2004, 2006; Rowe y Frewer, 2005; Abelson, 2003; Faria y Ribeiro, 2011).

Por otro lado, desde una perspectiva más amplia, otros estudios analizan las instancias participativas deliberativas a partir de factores del ambiente en que éstas se desarrollan, buscando comprender las oportunidades y límites impuestos por el propio

³⁴ Vaz, 2011: 94.

³⁵ Aunque la teoría de la democracia deliberativa discute sobre los requerimientos necesarios para la práctica deliberativa no existe un consenso entre los teóricos, aunque existan puntos en común, tanto sobre el concepto de deliberación como también sobre los elementos necesarios para la misma. En las palabras de Mutz (2008:525), “it may be fair to say that there are as many definitions of deliberation as there are theorists, although there are certainly commonalities among these conceptions as well”. Para la autora, la falta de definición teórica sobre lo que constituye deliberación (y las variables independientes) dificulta la investigación empírica. Es interesante el diálogo entre Mutz (2008) y Thompson (2008) sobre la teoría deliberativa normativa y los estudios empíricos que la utilizan como base.

contexto político, social, económico y cultural. La característica del tejido y de la dinámica asociativa, del proyecto político del gobierno, del área de la política pública en que se lleva a cabo la experiencia de participación, la motivación para la creación de la instancia, la relación entre actores sociales y políticos, entre otros, también son apuntados como importantes variables que influyen en el funcionamiento y consecuencias de las mismas (Wampler y Avritzer; 2004; Luchmann, 2003; Avritzer y Navarro, 2003; Avritzer, 2009).

En resumen, para el análisis de experiencias de participación y deliberación, Campos (2011) subraya la importancia de las dos perspectivas; la que observa la experiencia a partir de factores internos y la que analiza la influencia de factores externos. Es decir, la calidad de los procedimientos internos así como las circunstancias y condiciones en que estos procedimientos son llevados a cabo son elementos clave para un proceso de decisión realizado a partir de la participación y deliberación. La primera, argumenta el autor, se identificaría con una especie de *anamnese* de la experiencia y se concentra en la descripción y análisis de sus características esenciales y funcionamiento. La segunda perspectiva abre espacio para que “lo casual, lo aleatorio y lo no racional” sean identificados³⁶. Esta segunda perspectiva, una “genealogía de la práctica participativa”, según el autor, permite la identificación de las particularidades de cada caso.

Siguiendo una de las opciones analíticas, o combinando las dos, y a partir de una diversidad de dimensiones y variables, muchos autores vienen preguntándose sobre la influencia de las condiciones políticas y sociales en las prácticas participativas y deliberativas, así como la influencia de los procedimientos y normas que configuran las mismas, es decir, su definición institucional. Esta investigación analiza determinados aspectos institucionales de tres experiencias participativas con el objetivo de verificar cómo estos aspectos influyen en el funcionamiento de las mismas y generan consecuencias en los actores sociales. La relación entre el formato institucional de las experiencias, su funcionamiento y consecuencias en los actores sociales se realiza considerando justamente algunas particularidades de las condiciones donde éstas son llevadas a cabo.

En los próximos apartados se profundiza en la discusión sobre las dimensiones de análisis de instancias participativas deliberativas, demostrando primeramente la contribución de la teoría deliberativa para un análisis institucional y, a continuación,

³⁶ Campos, 2011:57.

abordando específicamente investigaciones empíricas que utilizan esta perspectiva. El apartado siguiente tiene como foco estudios que realizaron análisis a partir de variables del contexto y, finalmente, en el último apartado de este capítulo teórico, se discute los posibles efectos de instancias participativas deliberativas apuntados por la literatura.

1.4 Principios de la democracia deliberativa: base normativa para la orientación y análisis de instancias participativas deliberativas

La teoría de la democracia deliberativa propone la asociación entre democracia y deliberación, entre la perspectiva de que las decisiones públicas deben ser tomadas con la participación de los actores que serán afectados por ellas (o de sus representantes) y la idea de que éstas decisiones deben ser tomadas a partir del intercambio de argumentos razonables entre los participantes en un espacio público³⁷. Así, en lugar de una visión realista de la democracia, en que el sumatorio de opiniones individuales expresadas a través del voto sin la necesidad de justificación es la forma de legitimación de las decisiones, la concepción deliberativa de la democracia sostiene la importancia del proceso comunicativo de construcción de estas opiniones que anteceden a la decisión. Para los teóricos de la democracia deliberativa, por lo tanto, la legitimidad de las decisiones está relacionada a la calidad del proceso de deliberación realizado para la toma de decisión (Papadopoulos, Warin, 2007; Held, 1996; Gutmann y Thompson, 2004; Baynes, 2010; Chambers, 2003).

En general, afirma Baynes (2010), teóricos deliberativos se concentran en procesos (formales e informales) que preceden al acto final de decisión³⁸. La subjetividad inherente a esta dinámica propuesta por los teóricos deliberativos hace que los principios que orientan los procedimientos y las condiciones en que estos se realizan sean centrales para la legitimidad de las decisiones tomadas a partir de estos procesos. Estos principios y condiciones necesarios para una deliberación participativa fueron trabajados y enfatizados por diversos autores que, con algunas semejanzas y también diferencias, contribuyeron,

³⁷ Como se ha visto en la sesión anterior, los teóricos deliberativos tienen posiciones diferentes en cuanto a la participación amplia e inclusiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Gutmann y Thompson (2004) resaltan la importancia de la inclusión para que la deliberación sea democrática.

³⁸ Baynes, 2010:136.

según Almeida y Cunha (2011), para el desarrollo de una importante base teórico-normativa “que deben fundamentar la creación, la organización y el funcionamiento de los foros y espacios deliberativos” como también representan parámetros para la evaluación de los mismos³⁹. En otras palabras, el desarrollo de la teoría de la democracia deliberativa se constituye en una importante fuente para la orientación y análisis de experiencias de participación y deliberación. Como afirman Gutmann y Thompson (1999), “los principios de la deliberación son potentes instrumentos críticos para desafiar la actual práctica de la deliberación – tanto de la substancia de las políticas como del proceso por el cual éstas son producidas”⁴⁰. Compartiendo la misma idea, para Avritzer (2011), la perspectiva deliberativa, al abordar la calidad del proceso de decisión y el elemento institucional, influirá “gran parte de la literatura sobre efectividad participativa [que] tiene su origen en la literatura sobre democracia deliberativa”⁴¹.

No obstante, a pesar del énfasis, común a los teóricos deliberativos, en la calidad del proceso de deliberación democrática, no existe un consenso ni sobre el concepto de deliberación ni sobre las condiciones necesarias para la misma (Mutz, 2008). A pesar de las divergencias, sin embargo, libertad e igualdad entre los ciudadanos son acentuadas como condiciones fundamentales para la deliberación democrática. De acuerdo con Bohman (1997), por ejemplo, la “deliberación es democrática en la medida que un acuerdo es alcanzado a partir de un proceso de cambio de razones entre ciudadanos libres e iguales”⁴². También para Elster (1998), “la decisión política, para ser legítima, debe ser el resultado de un [proceso] de deliberación entre agentes racionales, libres e iguales”⁴³. En sus primeras reflexiones sobre el proceso comunicativo para la toma de decisiones, Habermas, por ejemplo, afirmaba la importancia de “una situación ideal de discurso” donde las decisiones serían tomadas con base al mejor argumento en un ambiente libre de cualquier coerción⁴⁴. En este sentido, para Habermas “una decisión será legítima si puede lograr el consentimiento de todos sus afectados en un diálogo realizado en condiciones de simetría”⁴⁵.

³⁹ Almeida y Cunha, 2011:110.

⁴⁰ Gutmann y Thompson, 1999:244.

⁴¹ Avritzer, 2011:15.

⁴² Bohman, 1997: 321.

⁴³ Elster, 1998:5.

⁴⁴ Neblo (2005) resalta, sin embargo, que el propio Habermas reconoció posteriormente que “humans do not, nor ever will, conduct our politics from ‘the ideal speech situation’” (Neblo, 2005:3).

⁴⁵ Pérez, 2009:159.

Así como Habermas, Cohen (1997) también considera importante “un modelo ideal” en el que la realidad pueda reflejarse. En el artículo *Deliberation and Democratic Legitimacy*, por ejemplo, Cohen (1997) elabora un “procedimiento deliberativo ideal” y describe algunos requerimientos que deberían institucionalizar las prácticas deliberativas participativas. El objetivo de la descripción de este procedimiento, según el autor, es explicitar las condiciones o requerimientos para que el proceso de decisión que estén de acuerdo con su concepción formal de democracia deliberativa. Así, de acuerdo con Cohen (1997), el procedimiento ideal requiere que la deliberación sea *libre*, entre participantes considerados *iguales y autónomos*, basada en *razones* orientadas al *bien común* y con el propósito de llegar a decisiones *consensuadas*⁴⁶.

En el artículo posterior, *Procedure and Substance in Deliberative Democracy* (1997), Cohen propone tres principios básicos que profundizan, en términos sustanciales, en las condiciones procedimentales identificadas por él en el artículo anterior⁴⁷. De esta forma, a partir de la descripción de los tres principios - *inclusión deliberativa, bien común e igualdad participativa* - Cohen (1997) interpreta de forma no sólo procedimental, sino también sustantiva, las condiciones de libertad, igualdad, y razonabilidad⁴⁸. Aunque la combinación de los tres principios, según Cohen (1997), pueda generar en la práctica alguna tensión y conflicto, considerarlos es una estrategia de fortalecimiento y no de restricción de la democracia⁴⁹. Así como Cohen (1997), Gutmann y Thompson (2004) resaltan la combinación de principios procedimentales y sustantivas como elementos importantes para la democracia deliberativa.

En la versión elaborada por Gutmann y Thompson (1999, 2004), el principio de la reciprocidad es central para el proceso de deliberación, es decir, los argumentos o razones deben ser aceptados por todos los ciudadanos afectados por la decisión o medida que es tomada. El principio de la reciprocidad, para los autores, es considerado un “principio

⁴⁶ Aunque el consenso sea lo deseable, Cohen reconoce que, incluso en condiciones ideales, este puede no ser alcanzado y, en estos casos, el autor afirma la posibilidad de concluirse la deliberación con votación (Cohen, 1997:75 y 1997b:414).

⁴⁷ Los dos artículos *Deliberation and Democratic Legitimacy* y *Procedure and Substance in Deliberative Democracy* se encuentran en el libro *Deliberative Democracy: essays on Reason and Politics* organizado por James Bohman y William Rehg.

⁴⁸ El principio de la *inclusión deliberativa* se refiere a la idea de que, independientemente del status social, religioso, político y económico, todos los ciudadanos tienen el mismo derecho y deben tener sus razones e intereses considerados en el proceso deliberativo; el principio del *bien común* se refiere a la posibilidad de un acuerdo público que busca el bien común en el establecimiento de prioridades y de justicia social; y, por último, el principio de la *participación* se refiere a la igualdad de derechos como de voto, de asociación, expresión política, de ejercer un puesto público e igualdad de oportunidad de ejercer influencia (Cohen, 1997:420-422).

⁴⁹ Cohen, 1997:426.

orientador” de otros dos principios fundamentales, publicidad y *accountability*, y, juntos, éstos tres principios definen las condiciones de la deliberación⁵⁰. Además de estos principios relacionados al procedimiento deliberativo en sí, Gutmann y Thompson (1999, 2004) afirman la importancia para la democracia deliberativa de principios de carácter substantivo como, por ejemplo, libertad básica, oportunidad básica y oportunidad justa⁵¹. De acuerdo con los mismos, el principio de la reciprocidad requiere, por definición, de principios procedimentales así como de principios substantivos pues el proceso de justificación mutua no podría proceder sin contar con valores substantivos. En este sentido, los autores afirman que el concepto de democracia deliberativa quedaría moralmente incompleto sin la combinación de principios procedimentales y substantivos⁵².

Como ya se ha citado en apartado anterior, diversos aspectos son motivos de desacuerdo entre los teóricos deliberativos y entre estos aspectos está, por ejemplo, el status de los principios deliberativos, es decir, si estos deben ser procedimentales o substantiales. De acuerdo con una visión procedimental, los principios deben referirse solamente al proceso de toma de decisión, como garantía de que el procedimiento y las condiciones en que se realicen sean justas y no deben, por lo tanto, interferir en el contenido de las decisiones. Por otro lado, la necesidad de principios substantivos es resaltada una vez que la justicia del procedimiento - como la regla de la mayoría - no impida que decisiones injustas sean tomadas. De acuerdo con una visión substantial, la legitimidad de la democracia deliberativa también está relacionada a con principios que se refieren a la justicia de los resultados o decisiones tomadas (Gutmann y Thompson, 2004; Estlund, 1997; Cohen, 1986). Sobre esta cuestión, también Martí (2006) afirma que la mayor parte de los autores defienden los dos valores, procedimentales y substantivos, como necesarios para la legitimidad política de las decisiones y añade que algunos aún los consideran como co-originales⁵³.

⁵⁰ Gutmann y Thompson llaman la atención en que, en la teoría de la democracia deliberativa, el principio de la reciprocidad no asume el papel del “primer principio” como utilidad y libertad en teorías como utilitarianismo y liberalismo. Estas teorías, afirman los autores, derivan todos sus otros principios de los considerados primeros. En cambio, el principio de la reciprocidad asume el papel de “orientador” (Sobre los papel del principio de la reciprocidad como “orientador” ver Gutmann y Thompson, 2004:100).

⁵¹ Gutmann y Thompson presentan sus argumentos sobre la inclusión de los principios procedimentales y substantivos en el libro *Democracy and Disagreement*, 1999: 199-229 y en el libro *Why Deliberative Democracy*, 2004: 134-138.

⁵² Para Gutmann e Thompson (2004) tanto los principios procedimentales como substantivos propuestos por ellos son moral y políticamente provisionarios, abiertos a la revisión y sujetos al “escrutinio crítico del tiempo”.

⁵³ Para Gutmann y Thompson (2004), a pesar de que el contraste entre las visiones procedimental y substantial sean, en general, asociadas a las teorías de Habermas, que favorecería una perspectiva procedimental de la deliberación democrática, y de Rawls, que enfatiza la preocupación con los derechos individuales, ninguno de los dos autores defiende

En definitiva, siendo de carácter procedimental o substantivo, la reflexión teórica relacionada a una perspectiva deliberativa de la democracia contribuyó para el desarrollo de principios que se revelaron importantes parámetros para orientar la puesta en práctica de experiencias participativas y deliberativas como también para la evaluación de las mismas. Tanto Mutz (2008) como Almeida y Cunha (2011) identifican una gran variedad de principios, o requerimientos, desarrollados en la literatura de la democracia deliberativa que son necesarios o definen para la práctica deliberativa y, en sus respectivos trabajos, las autoras argumentan como estos principios o requerimientos pueden ser utilizados en los estudios empíricos. Almeida y Cunha (2011), por ejemplo, destacan once principios que deben fundamentar la creación, organización y funcionamiento de experiencias deliberativas y Mutz (2008) identifica catorce requerimientos mencionados en la literatura como necesarios para el éxito de la deliberación. La tabla a seguir resume los requerimientos/principios identificados en la literatura por las autoras.

Tabla 1.1 Principios y requerimientos de la deliberación

Mutz (2008)	Almeida y Cunha (2011)
<i>Precisión de la información en el discurso</i> <i>Civilidad</i> <i>Publicidad</i> <i>Reflexión</i> <i>Basada en grupo</i> <i>Autogobernada</i> <i>Cara a cara</i> <i>Presentación de razones</i> <i>Igualdad de participación y de presentar razones</i> <i>Falta de acuerdo</i> <i>Interactividad del discurso</i> <i>Relación con acción política</i> <i>Colectivo versus individuo</i> <i>Igualdad de status entre los participantes</i>	<i>Igualdad de participación</i> <i>Inclusión deliberativa</i> <i>Igualdad deliberativa</i> <i>Publicidad</i> <i>Reciprocidad/razonabilidad</i> <i>Libertad</i> <i>Provisoriedad</i> <i>Conclusividad</i> <i>No tiranía</i> <i>Autonomía</i> <i>Accountability</i>

Difícilmente, reconocen Gutmann y Thompson (2004), Cohen (1997), Mutz (2008), entre otros autores, el conjunto de los requerimientos presentes en la teoría para una deliberación democrática será encontrado simultáneamente en la realidad. Fishkin (1995), por ejemplo, elabora el concepto de la “incompletitud de la deliberación” y considera que

una posición puramente procedimental o substancial.

“en la práctica, un significativo grado de incompletitud debe ser tolerado”⁵⁴. La idea del autor es que se debe buscar mejorar la práctica deliberativa, la calidad del debate, su “completitud” y no su perfección. Mutz (2008) también resalta que los “encuentros deliberativos son incompletos en algún grado” y que ningún teórico considera que una situación ideal de discurso, de igualdad de poder y de recursos, realmente exista. Para la autora, el concepto de deliberación “es un útil tipo ideal, aunque nunca de hecho realizado”⁵⁵.

No sólo es poco probable que condiciones ideales sean encontradas en la realidad, sino que también los principios pueden ser contradictorios en relación a los resultados en determinadas situaciones (Papadopoulos y Warin, 2007; Thompson, 2008; Mutz, 2008, Chamber, 2004; Cohen, 1997). Para Chambers (2004), por ejemplo, todas las teorías de democracia deliberativa “contienen algo que puede ser llamado de principio de la publicidad” y, en general, los efectos positivos de estos principios son resaltados como la transparencia, la visibilidad y posibilidad de mayor control público. Sin embargo, en determinados asuntos, afirma la autora, la publicidad, comprendida como procedimientos deliberativos abiertos y públicos, puede ser negativa para la calidad del debate, una vez que algunos tipos de información, si son de carácter público, pueden inhibir argumentos y perjudicar la propia decisión. También, como ya se ha comentado, los principios de la participación y deliberación pueden ser contradictorios, una vez que una gran cantidad de participantes llevaría también a un debate de menor calidad (Cohen y Fung, 2004).

Para Mutz (2008), la ambigüedad de conceptos que definen la deliberación, la variedad de requerimientos para una “buena deliberación” identificados en la literatura y la falta de una relación clara entre los requerimientos de la deliberación y los resultados esperados de la misma generan confusión entre los teóricos empíricos, dificultando el análisis empírico y la falsabilidad de la propia teoría⁵⁶. Debido a estas dificultades, que, según Mutz (2008), aleja la teoría de la investigación empírica, los teóricos empíricos deberían pensar, afirma la autora, en transformar la teoría deliberativa en una “*middle-range theory*”, que significaría “sustituir algunos conceptos vagos por otros más concretos y circunscritos, y sustituir hipótesis sobre relaciones específicas entre estos conceptos por

⁵⁴ Fishkin, 1995:41.

⁵⁵ Mutz, 2008: 528.

⁵⁶ De acuerdo con Mutz (2008:525), “la literatura normativa está preocupada en refinar [los elementos que definen deliberación] y en debatir lo que debe y no debe ser un requerimiento”.

marcos teóricos más amplios”⁵⁷. La autora propone, en lugar de considerar todos los requerimientos y condiciones necesarios para obtener todos los posibles resultados esperados, seleccionar algunos requerimientos específicos e investigar la relación entre éstos y determinados efectos⁵⁸. Es decir, para la investigación empírica, Mutz (2008) sugiere la reducción tanto de requerimientos como de efectos, buscando establecer relaciones entre ellos.

De todas formas, aunque los principios o requerimientos desarrollados en la teoría de la democracia deliberativa sean no sólo numerosos sino también difíciles de ser encontrados en la realidad así como también puedan ser contradictorios en relación a los resultados esperados, éstos vienen siendo importantes referencias para la definición de reglas de funcionamiento de prácticas deliberativas y participativas. El enfoque en los procedimientos y condiciones en que los debates se realizan y las decisiones son tomadas hace de la teoría deliberativa una importante fuente de inspiración para la implementación de estas prácticas así como base de análisis de las mismas. En este sentido, muchos estudios que analizan tales experiencias vienen utilizando la teoría de la democracia deliberativa como referencia, adaptando y volviendo operativos algunos de sus principios o requerimientos.

1.5 La importancia del diseño institucional de las instancias participativas deliberativas

Así como la configuración institucional puede ser utilizada para enfrentar el desafío de combinar participación y deliberación, como resaltado por Cohen y Fung (2004), ésta también tiene un importante papel para la comprensión del funcionamiento y de los resultados de instancias participativas y deliberativas. Los “detalles institucionales”, según

⁵⁷ Mutz, 2008: 522.

⁵⁸ Mutz (2008) afirma sospechar que la teoría deliberativa siga el mismo camino que la teoría del contacto intergrupala iniciada por Allport (1954), que sugería que el contacto entre miembros de diferentes grupos raciales llevaría a un mayor entendimientos y reducción del preconcepto. La teoría inicialmente desarrollada por este autor empezó con cuatro condiciones necesarias para que se observase el resultado esperado. Con el tiempo la teoría acumuló tantas condiciones adicionales que pasó a ser impracticable e hizo con que teóricos la dejaran por otras ideas. De acuerdo con Mutz (2008), actualmente se tiene consciencia que este abandono fue prematuro y que muchas de las condiciones adicionales, aunque facilitasen, no eran necesarias para que se llegase al resultado esperado. Mutz, 2008:532

Fung (2004), indican la capacidad de determinada instancia participativa-deliberativa de aproximarse a algunos de los principios desarrollados por la teoría deliberativa. El diseño institucional, por lo tanto, desempeña un papel fundamental en la garantía o potencialización de principios como igualdad, pluralismo y libertad, una vez que las reglas y procedimientos los operativizan. De acuerdo con Luchmann (2003), “mucho más que garantías legales, el formato institucional dice respecto al conjunto de medidas (espacios de participación, actores participativos, normas, regimientos, criterios, etc...) que posibilitan la asignación de este ideal democrático”⁵⁹. Como afirma Cohen (1997), “el punto primordial al reflexionar sobre instituciones que deben hacer la deliberación posible”⁶⁰.

Para Gutmann y Thompson (1999), los “principios deliberativos orientan la práctica del proceso de toma de decisión para que ésta se vuelva no sólo más inclusiva sino también más deliberativa. Por el hecho de que los principios pueden ser satisfechos en mayor o menor grado, ellos pueden ayudar a identificar e indicar cambios para mejorar la práctica de la deliberación”⁶¹. En este sentido, Luchmann (2003), por ejemplo, resalta que el formato institucional, puede actuar en el sentido de garantizar una mayor igualdad deliberativa y reducir condiciones como el “predominio o favorecimiento de grupos más organizados, el riesgo de coerción de la mayoría, la fuerza de los intereses privados o egoístas, la manipulación de preferencias por grupos con mayor poder político y económico”⁶². Cohen y Rogers (2003) resaltan que la descripción de un procedimiento deliberativo ideal no considera desigualdades de poder y su influencia en la calidad del debate y en cómo se toma la decisión y afirman la importancia de esta preocupación. No obstante, para éstos autores “algunas acciones pueden buscar reducir o hasta neutralizar casos de grandes asimetrías siendo, en estos casos, necesario una iniciativa del gobierno y cambios institucionales concretos que alteren las relaciones de poder de forma que la deliberación sea efectiva”⁶³.

En relación a las desigualdades políticas y sociales presentes en la realidad que puedan afectar la deliberación, Almeida y Cunha (2011) afirman que es necesario identificar y considerar las desigualdades más perversas para la legitimidad deliberativa,

⁵⁹ Luchmann, 2003:173.

⁶⁰ Cohen, 1997:79.

⁶¹ Gutmann y Thompson, 1999:245.

⁶² Luchmann, 2003:170.

⁶³ Almeida y Cunha, 2011:115.

ignorando aquellas que no interfieren tanto. Las diferencias de conocimiento técnico y habilidades comunicativas, según las autoras, por ejemplo, se caracterizan como una de las desigualdades perversas que merecen atención a la hora de definir las reglas de una instancia participativa deliberativa⁶⁴. Con la misma opinión, para Parés y Resende (2009), “los mecanismos participativos son importantes para paliar posibles desigualdades en la deliberación o, incluso, para incentivar procesos creativos”⁶⁵. Almeida y Cunha (2011) afirman, sin embargo, que el reconocimiento de la existencia de desigualdades no debe ser tomado como un incentivo al retorno de la idea de la irracionalidad de las masas y la imposibilidad de participación. Estar atento a las desigualdades significa pensar en tipos de soluciones que vuelven la participación y la deliberación viables.

Para Luchmann (2003), por lo tanto, incorporar el análisis institucional se hace relevante primeramente porque “las instituciones presentan un carácter de estabilidad o durabilidad, constituyéndose en un conjunto de reglas que, más o menos formalizadas, organizan – de alguna forma – las diferentes actividades sociales”. En segundo lugar, es relevante porque “las instituciones regulan, modelan o impactan comportamientos” y, por último, porque “las instituciones son resultados de las correlaciones de intereses y fuerzas sociales”⁶⁶. Como la propia autora reconoce, estas suposiciones se basan en la “compleja y diversificada teoría neo-institucional” que, a pesar de sus diferentes perspectivas y corrientes de pensamiento comulgan de la idea que “instituciones importan”⁶⁷. Independiente de la forma como cada una de estas corrientes las estudian, están de acuerdo que una institución define las “reglas del juego” en términos de restricciones y oportunidades del comportamiento individual y colectivo (Hall y Taylor, 2003).

Así como Luchmann (2003), también Borba (2011) parte de una perspectiva neoinstitucional para discutir cómo y cuáles resultados determinadas instancias participativas producen. El autor considera las “instituciones como oportunidades políticas” de participación, una vez que la configuración institucional influye en las posibilidades de acción de los actores y en los resultados generados. Faria y Ribeiro (2011) comparten de esta perspectiva y consideran que “las normas y procedimientos funcionan,

⁶⁴ En este sentido, autoras como Young (2001) y Fraser (2004) son categóricas en afirmar los límites de procesos deliberativos que pueden tener efectos perversos y resultar en la reproducción o en la profundización de desigualdades como la sobrerepresentación de minorías o la desventaja de algunos grupos en debates de argumentación formal.

⁶⁵ Parés y Resende, 2009:177.

⁶⁶ Luchmann, 2003:171.

⁶⁷ Borba, 2011:68.

simultáneamente, como catalizadores y limitadores de la acción de diferentes actores y grupos presentes”⁶⁸. Estas autoras, por lo tanto, llaman la atención en que no sólo es importante la presencia de las reglas de funcionamiento que garanticen la inclusión, pluralidad, igualdad etc. como también es relevante la manera en que estas reglas son definidas, es decir, de forma abierta y participativa o vertical. En el caso de los consejos de políticas públicas y de derechos en Brasil, las autoras, por ejemplo, cuestionan las normas acerca de quién elabora la pauta de discusión de los mismos (decisión sobre lo que se participa/discute), y la posibilidad y criterios de alteración de esta pauta así como quién puede asumir la presidencia del consejo y los poderes que este cargo concentra.

En una serie de trabajos, Fung (2003, 2004, 2010) se centra en la investigación del diseño institucional de diferentes experiencias participativas y deliberativas en diversos países. En el libro *Deeping Democracy*, por ejemplo, Fung y Wright (2003) analizan como algunas determinadas experiencias de participación innovan en el sentido de dar soluciones institucionales a los desafíos de las democracias actuales⁶⁹. Para los autores, algunas características del diseño institucional de estas experiencias contribuyen para que se genere consecuencias positivas, en términos de efectividad, equidad y participación. A partir de este estudio, como se ha mencionado en la sesión anterior, los autores construyen el concepto *Empowered Participatory Governance* (EPG), que reúne tres principios centrales y tres aspectos de los diseños institucionales particulares de estas experiencias. Para Fung y Wright (2003) éstos principios y aspectos del diseño institucional, particularmente, contribuyen para que las innovaciones democráticas avancen en valores como participación, deliberación y empoderamiento y, como se intitula el libro, “profundice la democracia”⁷⁰.

En el artículo *Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences*, Fung (2004) desarrolla hipótesis sobre “como la elección del diseño

⁶⁸ Faria y Ribeiro, 2011:126.

⁶⁹ Las experiencias estudiadas en el libro son: *Neighborhood governance councils* en Chicago, Estados Unidos; *Habit conservation plannig* en Estados Unidos; *Participatory budget* en Porto Alegre, Brasil; *Panchayat reforms* en West Bengala y Kerala, India.

⁷⁰ Fung y Wright (2003) identifican tres principios fundamentales de las experiencias estudiadas y que conforman el modelo EPG: 1) foco en problemas específicos; 2) involucración de las personas afectadas por los problemas y técnicos relacionados a éstos; y, 3) el desarrollo deliberativo de soluciones a estos problemas. En relación a los diseños institucionales, los autores también identifican tres diseños institucionales que, de acuerdo con los mismos, “parecen estabilizar y profundizar la práctica de los principios básicos”, estos son: 1) devolución de la responsabilidad política y administrativa a las unidades locales; 2) creación de relaciones formales de responsabilidad, distribución de recursos y comunicación entre unidades locales y autoridades centrales; y, 3) creación de alternativas institucionales dentro del estado o transformación de mecanismos ya existentes, a partir de los valores de la participación, deliberación y empoderamiento, como respuesta a problemas sociales (Fung y Wright, 2003:15).

institucional vuelven los minipublicos⁷¹ más o menos propensos a hacer ciertas contribuciones a la gobernanza democrática⁷². El autor identifica ocho dimensiones principales del diseño institucional y las relaciona con algunas posibles consecuencias de experiencias de participación y deliberación. Lo que Fung (2004) argumenta es que la variedad de diseños institucionales implica en consecuencias diversas, siendo, por lo tanto, una importante decisión.

De acuerdo con el autor una primera decisión es el tipo de minipublico que se pretende llevar a cabo. Como se ha comentado en la sesión anterior, el autor identifica cuatro concepciones de minipublicos: foro educativo, consejo consultivo participativo, cooperación para la resolución participativa de problemas y gobernanza democrática participativa. Esta elección, como afirma Fung (2004), “influye en todas las otras” una vez que “dice respecto al ideal de esfera pública”⁷³. Además del tipo de minipublico, Fung (2004) desarrolla siete dimensiones del diseño institucional que influyen en el funcionamiento y resultados de los mismos, estos son: 1) ¿quién? Elección de los participantes; 2) ¿qué? Tema y alcance de la deliberación; 3) ¿cómo? El modo deliberativo; 4) ¿cuándo? Recurrencia e interacción; 5) ¿por qué? Apuestas; 6) empoderamiento; 7) monitoramiento.

Para Fung (2004), estas siete decisiones en relación a las dimensiones institucionales pueden afectar los minipublicos en relación: 1) el carácter de la participación en términos de cantidad, sesgos y calidad de la deliberación; 2) a la capacidad de informar de los representantes, los ciudadanos y de fomentar las habilidades de la ciudadanía; 3) el control público, la justicia de las políticas y su eficacia; y, 4) a la capacidad de movilización popular. El autor, por lo tanto, conecta el diseño institucional con estas posibles consecuencias de los minipublicos y así genera la tabla reproducida abajo que, para Fung (2004), “sirve de guía para el examen empírico de los minipublicos”.

⁷¹ En este artículo Fung llama experiencias participativas y deliberativas de minipublicos. De acuerdo con el autor una alusión a la idea de Dahl de minipopulus y la ideal de Jack Nagel de las Asambleas Deliberativas de Base Aleatoria. No obstante, afirma el autor, su “noción de minipublico es simultáneamente más inclusiva y más conectada tanto a la sociedad civil como al Estado que las propuestas de Dahl y Nagel”. (Fung, 2004:207).

⁷² Fung, 2004:175.

⁷³ Fung, 2004:175.

Tabla 1.2 Consecuencias de la elección del diseño de los minipublicos

	¿Quién? Selección y Reclutamiento	¿Qué? Tema y Alcance de la deliberación	¿Cómo? El modo deliberativo	¿Cuándo? Recurrencia e Interacción	¿Por qué? Apuestas	Empoderamiento	Monitoreo
<i>Carácter de la Participación y de la Deliberación</i>							
Cantidad	x	x		x	x	x	
Sesgo	x	x			x	x	
Calidad deliberativa		x	x	x	x	x	x
<i>Información y Transformación Individual</i>							
Información a los representantes		x		x			x
Información a los ciudadanos		x	x	x	x	x	x
Habilidades democráticas y socialización				x	x	x	
<i>Control Popular y Desempeño del Estado</i>							
Accountability oficial		x				x	x
Justicia de las políticas	x	x	x			x	
Eficacia de las políticas		x	x	x		x	x
<i>Efectos Políticos</i>							
Movilización popular		x	x		x	x	

Fuente: Fung, 2004

(factores más importantes en negrito)

Entre las dimensiones del diseño institucional propuestas, Fung (2004) supone que, sobre lo que se delibera, la cuestión en debate, tiene gran influencia en la mayor parte de las posibles consecuencias de los minipublicos consideradas por él. Para el autor, “la elección del tema modela de modo importante la operación subsecuente y el impacto de un minipublico”⁷⁴. El tema, según el autor, puede, por ejemplo, incentivar la participación aumentando la cantidad de participantes y, en consecuencia, el sesgo de la participación, una vez que el tema pueda atraer a un determinado grupo social más que a otro. También el tema interfiere en la calidad del debate, siendo, según Fung (2004), necesaria atención en el proceso de deliberación de algunos temas. En otras palabras, el “cómo se delibera” será relativamente más importante dependiendo del tema en cuestión.

Por otro lado, si una de las consecuencias del minipublico que se espera alcanzar es

⁷⁴ Fung, 2004:178.

la movilización popular, Fung (2004) destaca la importancia de las dimensiones del diseño institucional como: el tema que se delibera, el cómo se delibera, el interés y la energía que se pone en el debate y si el minipublico es “empoderado”, es decir, si la deliberación realizada en el minipublico podrá influir en las decisiones públicas. Las decisiones en cuanto a estas dimensiones, según el autor, influyen en la capacidad de movilización popular del minipublico. Por otro lado, el método de elección de los participantes y la capacidad de divulgación de la realización del minipublico por aquellos que lo promueven puede indicar el potencial inclusivo de los minipublicos al influir en la cantidad y en la composición de los mismos y, en consecuencia, tener influencia en la justicia de las decisiones políticas tomadas (Fung, 2004). Si se tiene como objetivo la pluralidad se debe pensar en diferentes estrategias para informar a los diversos grupos sociales de la realización de determinado proceso. También Parés y Resende (2009) resaltan este punto y afirman que: “el modo como se convoca a los participantes evidencia claramente cuál es el perfil de ciudadanos buscados para el proceso”⁷⁵.

La frecuencia de las actividades durante el desarrollo de la instancia participativa también es una característica importante que influye en los resultados y en la dinámica entre actores. Fung (2004) resalta que no siempre “más es mejor”, es decir, que excesos de encuentros pueden ser perjudiciales una vez que pueden provocar cansancio y renuncia, no obstante pocos encuentros realizados entre largos espacios de tiempo pueden no permitir la consolidación de aquel espacio y no dar tiempo para el cambio real de razones y argumentos. Para Fung (2004), la decisión al respecto de la cantidad y frecuencia de encuentros debe depender del propósito de la instancia participativa, siendo, para algunos casos, solamente necesario un encuentro y, en otros casos, un proceso continuo de debate y monitoreo fundamentales. Para Faria y Ribeiro (2011), la frecuencia de reuniones obligatorias, en el caso de los consejos en Brasil, es uno de los indicadores del grado de formalidad e institucionalización de los mismos.

En un trabajo posterior, Fung (2006) construye un “*democracy cube*” a partir de tres dimensiones del diseño institucional – 1) abertura y elección de los participantes; 2) forma de comunicación y toma de decisiones entre los participantes; y, 3) el grado de poder y autoridad de los participantes – que, para el autor, afectan de forma diferente tres valores democráticos: legitimidad, justicia y efectividad. Según el autor ningún diseño

⁷⁵ Parés y Resendo, 2009:182.

participativo es capaz de “cumplir” o “servir satisfactoriamente” a los tres valores simultáneamente. Fung (2006) argumenta que algunas decisiones pueden ser justas y legítimas, pero no efectivas una vez que las agencias estatales pueden no ser capaces de ponerlas en práctica. Al mismo tiempo, afirma que acciones efectivas pueden no ser tan legítimas por el número reducido de participantes.

Para Fung (2006), la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre se aproxima a valores como justicia y legitimidad, pues es un proceso que “altera el grupo de actores autorizados a tomar decisiones”, es decir, no sólo es un proceso abierto a todos aquellos interesados en participar, sino que además les da poder de decisión⁷⁶. Sin embargo, el autor argumenta que la efectividad de los presupuestos participativos no siempre puede ser garantizada. Por otro lado, la nueva estrategia de planificación del Departamento de Policía de Chicago, que incluyó encuentros con los “vecinos” para planificar sus acciones, aumentó la efectividad, una vez que el conocimiento distintivo de los residentes contribuyó para la elaboración de innovadoras y eficaces estrategias que solucionaron problemas en la comunidad. No obstante, a pesar de tener reuniones abiertas a todos, sólo algunos vecinos comparecían regularmente a las reuniones, alejándose de valores como legitimidad y justicia.

Los trabajos teórico-empíricos de Fung (2003, 2004, 2006), por lo tanto, buscan conectar de forma sistemática el diseño institucional de experiencias participativas y deliberativas (minipublicos) con sus consecuencias una vez que para el autor “la elección del diseño institucional influye en la capacidad de un minipublico para llevar a cabo sus funciones”⁷⁷. Para este autor, el trabajo de investigación de los “minipublicos” y, específicamente, el esfuerzo de comprensión de los elementos del diseño institucional puede contribuir para la variedad, calidad y éxito de los mismos⁷⁸.

Así como Fung, otros autores como Abelson et al. (2003) y Rowe y Frewer (2010) también resaltan la importancia de las dimensiones del diseño institucional para el análisis de instancias participativas-deliberativas. Abelson et al. (2003), por ejemplo, considera tres dimensiones clave – representación (composición), estructura del proceso o procedimiento e información utilizada en el proceso – para el análisis y evaluación de instancias de

⁷⁶ Fung, 2006:18.

⁷⁷ Fung, 2004:183.

⁷⁸ Fung, 2004:202.

participación y deliberación. También a partir de una perspectiva institucional, Rowe y Frewer (2010) construyen una tipología de los mecanismos de *engagement* (participación, comunicación y consulta)⁷⁹ con base en seis características estructurales seleccionadas debido a su importancia en relación a la efectividad, esto es, “que pueden limitar o aumentar la efectividad”. Las variables seleccionadas por estos autores, así como por Fung (2004, 2006) y Abelson et al. (2003), también están relacionadas con el método de elección de los participantes, la cualidad y disponibilidad de la información y del procedimiento⁸⁰.

Rowe y Frewer (2010) llaman la atención sobre aspectos estructurales que pueden maximizar la cualidad del diálogo, las informaciones cambiadas y, en general, influyen en la efectividad como, por ejemplo, la presencia de facilitadores que coordinan y moderan los debates. Esta presencia puede asegurar que no siempre los mismos hablen, que no se escape del objetivo y que los ánimos no impidan el seguimiento de la discusión. En este sentido, puede mejorar la igualdad de condiciones en el proceso de discusión y decisión, uno de los principios básicos de la democracia deliberativa. Otra característica estructural, para Rowe y Frewer (2010), que influye en la calidad de la información cambiada es si la instancia reserva un espacio para el diálogo abierto o si se debe decidir entre determinadas opciones. Para los autores, cuanto más abierta la instancia para el diálogo, más información estará disponible para la formación de preferencias.

En función de cómo se define el formato institucional, por lo tanto, se puede influenciar una instancia participativa deliberativa para que esta tenga más o menos participantes, de diversos grupos sociales o no, con más o menos espacio para hablar, contando con mayor o menor apoyo en términos de información y estructura, etc. Es decir, analizar la elección de cada aspecto del formato institucional de una experiencia participativa deliberativa es una forma de verificar su capacidad de producir determinados resultados. Como un conjunto de reglas y procedimientos, el diseño institucional puede constituirse en un importante aspecto que facilita o limita la participación y la deliberación,

⁷⁹ Los tres conceptos fueron diferenciados de acuerdo con la naturaleza y dirección del flujo de información entre los que promueven la participación (*sponsors*) y los que participan. En comunicación la información es canalizada desde la administración pública para la población; el flujo de información tiene una sola dirección, la población no se involucra y no hay demanda por un retorno de la acción (*feedback*). En la consulta, la información es canalizada desde la población a los promotores de la iniciativa, no existe dialogo formal entre actores. Finalmente, en participación, la información es cambiada entre los miembros de la población y la administración pública, la información fluye en las dos direcciones, donde se observa al menos algún grado de dialogo (Rowe y Frewer, 2010:254-255).

⁸⁰ Las variables estructurales consideradas por Rowe y Frewer (2010) utilizadas para la construcción de la tipología fueron: *participation selection mode, facilitation of information elicitation, response mode, information input, medium of information transfer, facilitation of aggregation*.

contribuyendo para que la práctica se aproxime a principios centrales en las teorías participativa y deliberativa como igualdad, inclusión, pluralidad, transparencia, *accountability*, entre otros. No obstante, para Fung (2004), a pesar de la importancia del diseño institucional, en general aún se presta poca atención para la comprensión de su relación con el funcionamiento y consecuencias de las experiencias participativas deliberativas.

A pesar de esta percepción de Fung (2004), recientemente algunos autores vienen realizando análisis de experiencias participativas deliberativas a partir de la perspectiva institucional (Avritzer, 2010; Faria y Ribeiro, 2011; Borba, 2011). Faria y Ribeiro (2011), por ejemplo, consideran que el grado de institucionalización de los consejos de políticas públicas y derechos en Brasil pueden ser evaluados a partir de variables como: 1) el tiempo de existencia de estas instituciones; 2) la existencia de una estructura organizacional; y, 3) la frecuencia de reuniones obligatorias. Para analizar el potencial inclusivo y democratizante las autoras sugieren el estudio de las reglas sobre la composición, pluralidad y proporcionalidad de los consejos así como las normas referentes al proceso decisorio y la estructura que permite su realización. Faria y Ribeiro (2011) sugieren, por ejemplo, que la observación de cómo se elabora la pauta de discusión es relevante una vez que “una pauta construida colectivamente es un buen indicador del grado interno de democratización de estas instituciones, una vez que más voces estarán inseridas en este proceso”⁸¹.

También estudiando los consejos en Brasil, Avritzer (2010), con el objetivo de verificar la efectividad deliberativa de consejos municipales de estados del nordeste brasileño, indica el diseño institucional como una posible variable explicativa y se propone a verificar si “reglas y procedimientos influyen en la dinámica deliberativa y distributiva de estos espacios”⁸². El autor destaca la importancia del formato institucional y considera que: “la predominancia de la función del control público sobre la función propositiva es consecuencia de la etapa de institucionalización de los consejos y de la propia política pública: consejos más institucionalizados detienen mayor capacidad propositiva”⁸³. Específicamente Avritzer (2010) observó: 1) estructura de funcionamiento de los Consejos; 2) frecuencia de las reuniones ordinarias y local donde ocurren; 3) el número de miembros

⁸¹ Faria y Ribeiro, 2011:129.

⁸² Avritzer, 2010:152.

⁸³ Avritzer, 2010:152.

y la existencia o no de paridad entre ellos; 4) el mandato y la posibilidad de reelección de los miembros; 5) la forma como son seleccionadas las entidades de origen de los consejeros; 6) quiénes son y cómo se eligen los presidentes de los Consejos; y, 7) quien propone la pauta de reuniones del Consejo y cómo se llega a las decisiones.

Estas informaciones permitieron la verificación del nivel democrático e inclusivo de las reglas y procedimientos que estructuraban los consejos. Una de las conclusiones de la investigación coordinada por Avritzer (2010) es que la efectividad deliberativa de los consejos está directamente relacionada con la presencia de determinados aspectos relacionados al diseño institucional, “tales como la existencia de comisiones técnicas o la elección de los representantes de la sociedad civil en el pleno o, aún, el poder de agenda de la representación de la sociedad civil”⁸⁴. Además de la importancia de las reglas y procedimientos institucionales, el autor también resalta la relación entre el asociativismo y el éxito de los consejos, en el sentido de efectividad deliberativa. Los tres estados estudiados - Pernambuco, Bahia y Ceará - se caracterizan por sus diferentes trayectorias participativas y el que presenta más tradición participativa, Pernambuco, presenta no sólo un mayor número de instancias participativas (consejos y presupuestos participativos) como también los consejos estudiados de este estado “presentan una estructura institucional más democrática, puesto que casi todas las reglas [del diseño institucional] seleccionadas como determinantes están presentes en la mayoría de sus consejos”⁸⁵.

En otros trabajos, no obstante, Avritzer (2009, 2010), además de la configuración institucional, también resalta la influencia de otros factores para la efectividad deliberativa de instancias participativas y deliberativas como, por ejemplo, particularidades del contexto político y social. Así como este autor, otros autores también siguen esta misma perspectiva, considerando características del contexto como factores explicativos de la existencia, del funcionamiento y/o de los resultados de las instancias.

En este sentido, Gutmann y Thompson (2004) enfatizan que, aunque algunos diseños institucionales puedan favorecer algunas actitudes de cooperación y de apertura para el diálogo, no son sustitutos del compromiso y voluntad del gobierno con la práctica como tampoco de la voluntad y del carácter de los ciudadanos en participar. Así, aunque la característica institucional sea una importante dimensión de experiencias de participación,

⁸⁴ Avritzer, 2010:171.

⁸⁵ Avritzer, 2010:170-171.

es relevante considerarla dentro de un determinado contexto. Esta investigación tiene como objetivo estudiar la influencia del formato institucional de tres instancias participativas y deliberativas en contextos caracterizados por trayectorias participativas diferentes que llevaron a la construcción teórica de tres tipos ideales de participación: la participación por convicción institucional, participación por influencia externa y participación por iniciativa social. En el apartado siguiente se aborda la influencia de particularidades del contexto para el funcionamiento y consecuencias de instancias participativas deliberativas.

1.6 La importancia del contexto para instancias participativas deliberativas

A pesar de la relevancia del análisis del diseño institucional de prácticas participativas, algunos autores vienen demostrando que “los resultados deliberativos no dependen solamente de variables relacionadas con los procedimientos internos que estructuran el proceso argumentativo y decisorio, y también de su conjunción con factores exógenos y anteriores a la deliberación”⁸⁶. Por un lado, como ya se ha comentado en el apartado anterior, desigualdades políticas y sociales presentes en la realidad como asimetrías de información y de recursos económicos, de conocimiento técnico, habilidad comunicativa etc. pueden “contaminar” los ambientes deliberativos y reproducir ventajas y desventajas. A pesar del enfoque en el diseño institucional, Fung y Wright (2003), en la construcción del concepto *Empowered Participatory Governance*, destacan que “una serie de condiciones de fondo pueden facilitar o impedir el progreso de la gobernanza participativa” y mencionan como ejemplo la tasa de alfabetismo y, principalmente, la desigualdad de poder entre participantes⁸⁷. Los autores afirman, además, que, para la participación deliberativa, no es necesario la igualdad absoluta como precondition y sí la igualdad de poder siendo que ésta puede ser alcanzada a través “de un esfuerzo autoconsciente de definición del diseño institucional”⁸⁸. Para los autores, el diseño institucional, si bien pensado puede ser “capaz de balancear determinados desequilibrios e

⁸⁶ Almeida y Cunha, 2011:113.

⁸⁷ Fung y Wright, 2003:23.

⁸⁸ Fung y Wright, 2003:23.

asimetrías”⁸⁹.

No obstante, algunos autores argumentan que el funcionamiento y resultados de instancias participativas deliberativas así como el “esfuerzo auto-consciente de definición del diseño institucional” dependerán tanto del compromiso y voluntad política con un proyecto participativo de gobernanza como de la característica organizativa del tejido social. En este sentido, para Wampler y Avritzer (2004), por ejemplo, “la renovación institucional no se relaciona solamente a una ingeniería institucional abstracta y está relacionada con la característica de la sociedad civil y la abertura y comprometimiento de los actores políticos con la nueva práctica”⁹⁰. Campos (2011), también destaca que experiencias participativas y deliberativas poseen la característica de alimentarse también de procesos no institucionales como la “construcción de contrapoderes y grados de desconfianza en relación al propio gobierno que implementa los espacios participativos”⁹¹. De la misma forma, Fleury (2014) también considera que “la importancia de tratar de la institucionalidad por poner en primer plano la cuestión de la gestión pública no debe, sin embargo, ocultar el debate sobre las relaciones de poder, ya que la primera es también la realización de la segunda”⁹². Para la autora, dejar de cuestionar la naturaleza del pacto de poder para centrar la atención en el arreglo institucional es enfatizar la gobernanza en lugar de la gobernabilidad. Así, además del análisis de aspectos institucionales, algunas investigaciones vienen llevando en consideración características del contexto, ya que tales experiencias están inseridas en un ambiente político y social donde forman parte diferentes actores, órganos, sectores, entidades, etc. (Avitser, Navarro, 2003; Avritzer, Wampler, 2004; Silva, 2011).

Wampler (2011) defiende la necesidad de “estudiar las instituciones participativas en su contexto más amplio para entender mejor como ellas transforman los procesos de formulación de políticas, bien como sus resultados”⁹³. El autor afirma que es importante entender como estas instancias están inseridas en los ambientes institucionales, sociales y políticos así como comprender los incentivos para que autoridades políticas lleven a cabo determinadas experiencias y el interés de burócratas y ciudadanos de participar en las mismas. Específicamente Wampler (2011) sugiere la elaboración de un “mapa de la

⁸⁹ Fung y Wright, 2003:23.

⁹⁰ Wampler y Avritzer, 2004:234.

⁹¹ Campos, 2011:55.

⁹² Fleury, 2014:38.

⁹³ Wampler, 2011:151.

configuración de la sociedad civil” en la política pública en cuestión, pues, para el autor, aspectos como la densidad de las organizaciones de la sociedad civil, la amplitud de los intereses de estas organizaciones y sus respectivas historias e identidades permite la comprensión de cómo estas organizaciones y los propios ciudadanos utilizarán las “instituciones participativas”.

El autor también sugiere la observación, por ejemplo, de la relación de determinada “institución participativa” con otras instancias participativas y la influencia entre una y otra. En tercer lugar, resalta el autor, es fundamental verificar los intereses de los actores gubernamentales para la comprensión de instancias participativas y deliberativas. Según Wampler (2011), “los gobiernos necesitan estar significativamente involucrados para que instituciones participativas funcionen bien”⁹⁴, es decir, las autoridades gubernamentales son fundamentales en el apoyo administrativo, financiero y técnico. Así, “sin el apoyo continuo e intenso de los órganos del gobierno, estas instituciones [participativas] se transforman en espacios formales en lugar de espacios que permiten el intercambio de preferencias e intereses”⁹⁵.

Campos (2011), como se ha comentado anteriormente, sugiere la existencia de dos perspectivas de análisis de instancias participativas deliberativas y propone que se realice una “genealogía de cada experiencia específica”. Para el autor, sería útil la comprensión, por ejemplo, de la correlación de fuerzas, disputas internas y conflictos dentro del gobierno que puedan profundizar o vaciar el funcionamiento y resultados de las instancias participativas y deliberativas⁹⁶. Con la misma perspectiva, Almeida y Cunha (2011) argumentan que es complementario al análisis institucional comprender no sólo los tipos de desigualdades que conviven con la deliberación sino también quien instituye la instancia, la influencia del tipo de política y del bien en disputa y el impacto de la presencia de cuestiones conflictivas⁹⁷. Estos factores, de acuerdo con las autoras, pueden interferir en la operatividad de los ideales deliberativos.

Silva (2011) sugiere el estudio de características y particularidades de la política pública en que la instancia está inserida. Para el autor, instancias participativas “están inseridas en un ambiente específico – construido histórica, política y jurídicamente -, que

⁹⁴ Wampler, 2011:155.

⁹⁵ Wampler, 2011:156.

⁹⁶ Campos, 2011:57.

⁹⁷ Almeida y Cunha, 2011:113.

abre oportunidades, pero también impone restricciones para sus procesos deliberativos”⁹⁸. Silva (2011), por lo tanto, sugiere el estudio de instancias participativas y deliberativas a partir de dimensiones como la trayectoria de la política pública, la permeabilidad de la política pública a la participación y las características de los actores involucrados directa e indirectamente, efectiva o potencialmente en las instancias participativas deliberativas. El autor enfatiza la comprensión de la estructura de oportunidades y restricciones del ambiente institucional, además de político, que las instancias se encuentran⁹⁹. Con base en estas hipótesis y a partir de las dimensiones antes citadas, Silva (2011) buscó verificar las contribuciones que el Consejo Nacional de Seguridad Pública en Brasil podría ofrecer para la mejoría de la Política Nacional de Seguridad Pública.

Las condiciones políticas y sociales presentes en el momento de definición e implementación de la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre vienen siendo apuntadas como importantes factores para el éxito de ésta experiencia. A pesar de que Fung (2006), así como otros autores, destaquen el carácter innovador del diseño institucional del presupuesto participativo que, como demuestra Fung (2006) aproximan la práctica de valores como legitimidad y justicia social muchas otras experiencias de presupuestos participativos en el propio Brasil y en otros lugares del mundo no tuvieron el mismo efecto que en Porto Alegre. Fung (2004, 2006), en sus trabajos, anteriormente citados, no entra en la cuestión de la influencia de particularidades del contexto en la propia definición institucional de determinada instancia, como tampoco entra en la influencia de factores del contexto en las consecuencias y resultados de las mismas.

El análisis de los mecanismos de *engagement* sin una contextualización es uno de los límites de la tipología de Rowe y Frewer (2010), apuntado por los propios autores. Ellos afirman que, a pesar de que la tipología de mecanismos de *engagement* representa un importante paso en dirección a una teoría de “lo que funciona mejor cuando”, ésta no considera los contextos en que se implementa cada mecanismo. De acuerdo con los autores, “un paso adicional implica la comprensión y la definición, quizás a través de una segunda tipología, de los diferentes tipos de contexto en el que tiene lugar el

⁹⁸ Silva, 2011:188.

⁹⁹ Además de estas tres dimensiones analíticas relacionadas con el ambiente institucional sugeridas por Silva (2011), el autor también menciona como otra dimensión las características y posición institucional (el diseño institucional), aspecto abordado en el apartado anterior.

engagement”¹⁰⁰. Los autores proponen que se compare las diferentes clases de mecanismos *engagement* (participación, comunicación y consulta) con diferentes clases de contextos para establecer la efectividad de cada uno.

Avritzer, en el libro *Participatory Institutions in democratic Brazil* (2009), avanza justamente en el sentido identificado y propuesto por Rowe y Frewer (2005), al realizar una investigación sobre los diferentes tipos de instancias de participación en diferentes contextos (tres ciudades brasileñas). Avritzer (2009), en este libro, relaciona el éxito de algunas instancias participativas con la interacción entre diseño institucional y el contexto en que se realizan, construyendo una tipología que organiza esta relación denominada “*contexto e implementación de instituciones participativas*”. El autor investiga las características institucionales de las tres principales formas institucionales de participación en Brasil – presupuestos participativos, consejos de salud y planes directores de ciudad – en tres ciudades de Brasil que se caracterizan por sus diferentes condiciones sociales y políticas: São Paulo, Salvador y Belo Horizonte. Avritzer (2009) al identificar las características institucionales de cada experiencia participativa y comprender las características de la sociedad política y social busca verificar cómo esta conjunción (contexto-diseño institucional) influye en el éxito de cada experiencia.

Para estudiar la sociedad política, Avritzer (2009) analiza principalmente el Partido de los Trabajadores (PT), en relación a su identidad y estrategia, en cada ciudad, observando la posición del Partido en relación a la participación y la relación del mismo con la Iglesia Católica y con el nuevo sindicalismo¹⁰¹. Para estudiar cultura cívica de cada ciudad, Avritzer (2009) se centra en la descripción y análisis de los cambios en la sociedad civil que permitieron la emergencia y éxito de instituciones participativas y como esto influyó en la redemocratización en los años de 1980. Para entender el papel de las asociaciones en el desarrollo de instituciones participativas, Avritzer (2009) observa la densidad asociativa de las ciudades estudiadas, como también el papel de las organizaciones de la sociedad civil en lo que se refiere a las políticas públicas y su articulación con el sistema político¹⁰².

¹⁰⁰ Rowe y Frewer, 2010:286.

¹⁰¹ Específicamente las variables determinadas por Avritzer (2009) para estudiar el contexto político fueron: tradición del partido en cuanto a la participación; unidad/fragmentación del partido; relación del partido con la oposición (si se hizo o no una coalición); y, relación con la asamblea municipal.

¹⁰² Específicamente Avritzer (2009) examina la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil en la reducción de

De su investigación el autor destaca que la interacción entre el contexto y el diseño institucional producen resultados distintos y, dependiendo del contexto, de las características de la sociedad civil y la política, algunos diseños institucionales funcionarán mejor que otros y tendrán más éxito. El autor concluye que instancias como los presupuestos participativos (de diseño institucional caracterizado por ser *bottom up*, según la clasificación del autor), por ejemplo, no tendrán impactos positivos en todos los contextos. Para Avritzer (2009), instancias *bottom up*, como se caracterizan los presupuestos participativos, tienen más capacidad de éxito cuando existe una sociedad civil altamente empoderada y una sociedad política favorable a la participación, como ocurrió en Porto Alegre y Belo Horizonte¹⁰³. Para el autor, en contextos complicados donde se verifique una sociedad civil débil y una sociedad política con poca o ninguna predisposición a la participación, como en Salvador, instancias de tipo *ratification design* son las únicas instancias viables para aumentar la participación popular, como los planes directores de ciudad. Por último, *power sharing institutions*, como los consejos de salud, son más capaces de garantizar la participación y redistribución cuando la sociedad civil está poco cohesionada y la sociedad política fragmentada, como en São Paulo¹⁰⁴.

Así como Avritzer (2009) que busca relacionar diseño institucional con características del contexto, Luchmann (2003) sugiere la voluntad gubernamental, la tradición/práctica asociativa y el diseño institucional como el trípode de apoyo de experiencias participativas deliberativas y la base para el análisis y evaluación de las mismas. Por un lado, según Luchmann (2003), el estudio del contexto político y social contribuye para la comprensión del funcionamiento y resultados de determinada experiencia participativa deliberativa. Por otro lado, el análisis del diseño institucional de la misma es relevante al posibilitar conocer cómo la deliberación ocurre, quien participa, el modo de inserción de los diferentes grupos sociales, los temas sobre los cuales se debate y decide, entre otros aspectos.

desigualdades sociales y centra el análisis en tres ejes: 1) características de la sociedad civil organizada antes de 1964¹⁰²; 2) características de la sociedad civil organizada después de la democratización; y, 3) modelo de interacción entre estas y la sociedad política, especialmente con el Partido de los Trabajadores (PT), es decir, el apoyo o rechazo de la sociedad política a la apertura política a la sociedad civil. El análisis de las características de la sociedad civil también aborda el número y tipo de organizaciones, los factores que las influenciaron, la relación con la Iglesia Católica, con los partidos de izquierda y los valores de los actores que participan de las organizaciones.

¹⁰³ Así como instancias caracterizadas por los otros dos diseños institucionales (*ratification design* y *power sharing design*).

¹⁰⁴ Para una crítica de la investigación de Avritzer, publicada en el libro *Participatory Institutions in Democratic Brazil* (2009), ver ALVES, Jorge Antonio (2010). Una de las críticas de Alves (2010) es la falta de definición de la variable dependiente, siendo poco claro lo que es considerado “un caso de éxito”.

Buscando combinar dimensiones institucionales y aspectos del contexto, como sugiere Luchmann (2003), Coelho (2011), a partir de las conclusiones de su estudio sobre gobernanza participativa en la ciudad de São Paulo, propone un modelo para evaluar y comparar experiencias de participación. Su modelo es construido a partir de cuatro dimensiones: inclusión (perfil social, político y asociativo de los participantes); participación (como el proceso participativo se desarrolla); debates (la temática en pauta); conexiones (relación entre la instancia participativa y otras instancias de poder y entidades públicas o privadas)¹⁰⁵. Aunque no sea un modelo exhaustivo que considere las múltiples dimensiones institucionales y del contexto, algo que sería poco factible, Coelho (2011) busca trazar un camino para la identificación y análisis tanto del papel de actores (políticos y sociales) como también de las directrices institucionales que, según la autora, combinados, contribuyen para el funcionamiento democrático de cualquier instancia deliberativa.

Son diversos los factores del contexto político, social e institucional así como relacionados al diseño institucional que pueden influir en el funcionamiento y consecuencias de instancias participativas y deliberativas. Esta investigación se concentra en el estudio de dimensiones del diseño institucional de tres instancias participativas de naturaleza deliberativa seleccionadas específicamente por constituirse en casos paradigmáticos de sociedades con reconocidas diferencias en sus contextos, en sus trayectorias participativas, y que fueron impulsadas por diferentes razones. De cierta forma, se busca, como Coelho (2011), enfocar en algunas dimensiones institucionales sin perder la conexión con algunos aspectos del contexto, principalmente aquellos que influyen en la definición del diseño institucional y su funcionamiento como, por ejemplo, el papel de actores políticos y sociales. La descripción del método de investigación de este estudio, las dimensiones y las variables seleccionadas, será realizada en el próximo capítulo.

A pesar de que no se tenga como foco el estudio de aspectos del contexto, como los muchos aspectos sugeridos por los autores citados en este apartado, se considera que estudiar los diseños institucionales con una mirada más amplia, buscando entender no sólo sus reglas y procedimientos sino también cómo estos fueron definidos, el papel de actores políticos y sociales, contribuirá para que se tenga una mejor comprensión de su

¹⁰⁵ Coelho, 2011:284.

funcionamiento y efectos. Se estudiará los diseños institucionales, por lo tanto, entendiendo, como afirman Faria y Ribeiro (2011), que éstos no son neutros y sí expresiones de “una constelación de fuerzas sociales en interacción”. En este sentido, se estudian instancias participativas y deliberativas considerando principalmente algunos aspectos del ambiente político, social y económico que puedan ser relevantes en la determinación de su formato y funcionamiento. Como afirma Campos (2011), “el nivel institucional de un proceso participativo [no deja de ser] la representación temporaria de una parte de los sistemas relacionales existentes sobre el territorio”¹⁰⁶.

El análisis de las instancias participativas y deliberativas puede ser orientado a diversas finalidades desde la verificación de su calidad como proceso como también para la comprensión de sus consecuencias; resultados, efectos o impactos. En el próximo apartado se identifica en la literatura las posibles consecuencias de la puesta en marcha de instancias de participación y deliberación.

1.7 Posibles efectos de instancias participativas deliberativas

Experiencias que propician la participación y deliberación de ciudadanos, organizados o no, en los procesos de formulación, implementación y control social de políticas públicas en diversas áreas, como ya se ha comentado, pueden ser observadas en diferentes partes del mundo. Una de las preocupaciones que suscita de la multiplicación de tales experiencias es justamente a respecto de sus consecuencias; impactos, efectos o resultados. Esta sección busca complementar a las anteriores al abordar, a partir de la literatura, las posibles consecuencias o efectos que se pueden esperar de prácticas participativas.

En la literatura de la democracia participativa y deliberativa se puede encontrar indicaciones de diversos posibles efectos o consecuencias de la participación y de la deliberación. En relación a la deliberación, por ejemplo, Neblo (2005) destaca que este concepto no se trata solamente de un ideal normativo una vez que la teoría deliberativa

¹⁰⁶ Campos, 2011:57.

implícitamente hace previsiones empíricas sobre sus efectos¹⁰⁷. Con la misma opinión, Mutz (2008), destaca que la teoría de la democracia deliberativa tiene la tendencia de describir resultados benéficos como consecuencia de la deliberación. En general, en la literatura son destacados como posibles efectos benéficos de la deliberación participativa la legitimidad y transparencia del proceso de toma de decisión, la mejor adecuación de la decisión con los problemas y demandas sociales, la justicia de las decisiones, así como el empoderamiento de los ciudadanos, fortalecimiento del tejido social, aprendizaje de habilidades democráticas, entre otros. Mutz (2008), Neblo (2005) Delli Caripini et al. (2004), Gastil y Levine (2005), Fung y Warren (2011), entre otros autores, ofrecen un listado de las posibles consecuencias o efectos de la deliberación participativa.

No obstante, resaltan Neblo (2005) y Mutz (2008), existe una gran dificultad de evaluar y medir en la realidad los resultados de instancias participativas y deliberativas previstos en la literatura en función no sólo a la cantidad de requerimientos necesarios para la definición conceptual de deliberación como también la dificultad de relacionar éstos requerimientos y sus efectos. Además de esta cuestión, Abelson (2003) llama la atención de la dificultad de llegar a un acuerdo sobre lo que constituiría un resultado deseable de la participación y de la deliberación. Con la misma opinión, Gurza Lavalle (2011) consideran que la dificultad de evaluar instancias participativas y deliberativas por sus efectos consiste justamente en saber definir lo que se espera de ella. Por último, afirman Rowe y Frewer (2004), “a menos que exista una definición clara de lo que significa efectividad de la participación, no habrá ningún punto de referencia teórico que permita evaluar el desempeño de la práctica”¹⁰⁸.

Una importante distinción para llevar a cabo la tarea de análisis y evaluación de los efectos y resultados de instancias participativas, de acuerdo con Rowe y Frewer (2004), es la comprensión de las posibilidades de cada instancia. Los autores, como ya se ha comentado, distinguen los mecanismos de participación de los mecanismos de comunicación y consulta, enfatizando que no se puede esperar los mismos efectos de los tres mecanismos de *engagement*, una vez que la naturaleza y nivel de la participación es diferente. También Fung (2004), como ya se ha comentado, identifica cuatro concepciones de minipublicos que combinan participación y deliberación de diferentes formas e

¹⁰⁷ Neblo, 2005:4.

¹⁰⁸ Rowe and Frewer, 2004:517.

intensidades. Para el autor, cada una de estas cuatro posibilidades tiene una determinada capacidad de participación, de deliberación y de producción de resultados o efectos¹⁰⁹.

Fung (2004), en su artículo *Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences*, como ya se ha mencionado anteriormente, se concentra en cuatro tipos de posibles consecuencias de los minipublicos: 1) carácter de la participación en términos de cantidad, sesgos y calidad de la deliberación; 2) capacidad de informar de los representantes, los ciudadanos y de fomentar las habilidades de la ciudadanía; 3) control público, justicia de las políticas y su eficacia; y, 4) la capacidad de movilización popular. Para el autor, la elección del diseño institucional de los minipublicos afectará a estas consecuencias de diferentes formas. Así como Fung (2004) determinó cuatro tipos de consecuencias, en general se observa en la literatura la tendencia a la clasificación de las consecuencias/efectos o impactos de instancias participativas y deliberativas en diferentes dimensiones.

Rebollo (2011), por ejemplo, identifica diferentes posibilidades de incidencia de la participación ciudadana. Para el autor, se puede verificar los impactos de la participación cuando se producen transformaciones: 1) en el proceso de gobierno; 2) en las condiciones de vida; y, 3) en las relaciones de poder. En cuanto a las transformaciones en el proceso de gobierno, el autor considera como indicadores, por ejemplo, la incorporación de nuevos sujetos al proceso y sus contribuciones a la construcción y definición de los problemas pertinentes para las políticas públicas, así como la participación en la elaboración de diagnósticos, en la deliberación de alternativas y en la propia toma de decisiones. En cuanto a las transformaciones en las condiciones de vida, Rebollo (2011) se refiere al impacto de las decisiones tomadas en los procesos en la vida cotidiana de las personas. Por último, cuando personas o grupos sociales salen fortalecidos de un proceso de participación, con más posibilidad de organizarse y capacidad de expresar sus intereses, Rebollo habla de transformaciones en las relaciones de poder¹¹⁰. En resumen, para Rebollo, la cuestión es si la participación está acompañada de cambios en las *políticas estatales*, en los *servicios públicos* y en las *prácticas sociales*.

Para el autor, algunas experiencias participativas pueden tener impacto en el

¹⁰⁹ Los cuatro tipos de minipublicos descritos por Fung (2006) son: 1) foro educativo; 2) consejo consultivo participativo; 3) cooperación para la resolución participativa de problemas; y, 4) gobernanza democrática participativa.

¹¹⁰ Rebollo, 2011:114-115.

proceso político, pero no necesariamente en las condiciones de vida. Al mismo tiempo, algunas experiencias pueden tener impacto en el proceso político, al incorporar la sociedad civil de forma substancial, y ser efectivas desde el punto de vista de generar cambios en las condiciones de vida, pero no expandir sus efectos en las relaciones de poder. Para Rebollo (2011), es en el impacto en las relaciones de poder, que se basa la idea de fortalecimiento político de la sociedad civil, es el más fundamental.

Siguiendo la misma lógica, Wampler (2011) argumenta que se pueden explorar los resultados e impactos de instituciones participativas en tres áreas principales: *políticas públicas, bienestar social y deliberación y representación*. Para Wampler (2011), el impacto en las políticas públicas se puede verificar a partir de la influencia de instancias participativas deliberativas en las decisiones tomadas en cuanto a la asignación de recursos, priorización de problemas y políticas. El impacto en el bienestar social para el autor, así como para Avritzer (2011) y Rebollo (2011), está relacionado con el cambio en la vida directa de los ciudadanos, a una mejora de los indicadores sociales. Finalmente, el autor discute los impactos en la calidad de la deliberación que define como dinámicas y cambios de razones, que se producen en los “espacios formales”, los propios espacios de participación, como también forma parte de la calidad de la deliberación la existencia de “actividades informales” como, por ejemplo, la construcción de confianza y lazos de solidaridad.

Para Pires et al. (2011), que también resaltan la falta de consenso sobre lo que se puede esperar de la participación y deliberación, “las instituciones participativas son potencialmente relevantes para un conjunto de diferentes tipos de efectos y resultados”¹¹¹. Los autores, en base a los textos de la publicación *Efectividad de las Instituciones Participativas en Brasil: estrategias de evaluación* (2011), identifican ocho dimensiones de los efectos y resultados de instancias participativas y deliberativas. Estas ocho dimensiones los autores organizan en dos grandes grupos. Estos son: 1) resultados e impactos relacionados con el acceso y la calidad de bienes, servicios y políticas públicas producidas a partir de la esfera del Estado; y, 2) resultados e impactos sobre la organización de la sociedad, las relaciones políticas y de poder, y las prácticas y actuación

¹¹¹ Pires et al., 2011: 352.

de la sociedad civil y de los gestores públicos¹¹².

Efectos sobre los actores sociales participantes, sobre las organizaciones/asociaciones presentes, así como la interacción entre estas y la administración pública son identificados, como se puede ver, como una de las posibles consecuencias de la puesta en marcha de instancias participativas y deliberativas. En general, en esta línea, estudios buscan apuntar tanto la existencia de transformaciones a nivel individual, incluyendo mayor interés y conocimiento del tema tratado, de las diferentes perspectivas en cuestión, del proceso político y de los asuntos públicos, así como también a nivel colectivo creando mayor interacción entre organizaciones de la sociedad civil, incentivando la creación de lazos y redes, entre otros¹¹³.

Por un lado, por lo tanto, con base principalmente en la teoría de Carole Pateman (1970), en la literatura son resaltados los efectos educativo-pedagógicos que la participación puede tener en los actores participantes, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Para este autor, algunas capacidades podrían ser desarrolladas por las propias experiencias de participación. Así, la participación y la deliberación podrían tener también la función de “escuela de la ciudadanía”, cultivando nociones de derechos, deberes, responsabilidades y bien público e incentivando el aprendizaje y conocimiento de determinados problemas comunes (Parés y Resende, 2009; Blanco, 2009). Además, Gurza Lavalle (2011) también resalta los posibles efectos de la participación en la autoconfianza, reconocimiento, formación de identidades y sentido de pertenencia del ciudadano a su sociedad. Fearon (1998), por ejemplo, considera deliberación como “un tipo de ejercicio que contribuye para el desarrollo humano de virtudes cívicas” que ayuda a los ciudadanos a cultivar algunas habilidades y virtudes como la empatía, argumentación y retórica, imaginación y capacidad de razonamiento¹¹⁴.

Por otro lado, la abertura de canales de participación y deliberación podrían resultar en la activación o movilización de organizaciones de la sociedad civil, lo que Gurza

¹¹² Las ocho dimensiones de los efectos y resultados de las instituciones participativas son: 1) bien estar social y calidad de vida de los ciudadanos; 2) alocación redistributiva de recursos públicos; 3) gestión fiscal y responsabilidad fiscal; 4) gestión y administración pública; 5) dinámica electoral y construcción de apoyo político; 6) estímulo a prácticas cívicas; 7) estímulo a la formación y activación de asociaciones, grupos y movimientos sociales; 8) introducción y diseminación de prácticas de toma de decisiones compartidas y deliberación en organizaciones gubernamentales y ONGs (Pires et al., 2011:352).

¹¹³ Otra línea de estudio es la que busca verificar los efectos de la deliberación en las preferencias de los actores sociales. Es decir, algunos autores enfocan sus estudios en los actores sociales, buscando verificar hasta qué punto el proceso deliberativo contribuye para cambios en las preferencias (Fishkin, 1995; Luskin, Fishkin y Jowell, 2002; Jorba, 2008)

¹¹⁴ Fearon, 1998:59.

Lavalle (2011) llamó de efectos indirectos o no intencionales. Este tipo de efecto es normalmente asociado al desarrollo del concepto de capital social (Gurza Lavalle, 2011; Parés y Resende, 2009). De acuerdo con Gurza Lavalle (2011), “la participación incrementaría los estoques de confianza disponibles en una determinada comunidad, viabilizando la cooperación y la creación de respuestas colectivas a problemas comunes y, por motivos similares, fortalecería las asociaciones o la sociedad civil”¹¹⁵. Por fortalecimiento de la sociedad civil, Parés y Resende (2009) entienden como “las capacidades de movilizarse, protestar, implicarse en iniciativas de impacto en la colectividad, como foros deliberativos y mecanismos participativos por la Administración, así como en acciones directas organizadas de abajo a arriba”¹¹⁶. Éstos autores consideran que este tipo de efecto dependerá “lógicamente de la potencia del instrumento deliberativo, de su periodicidad, su tiempo de duración y de la realización de reuniones en las que los ciudadanos puedan encontrarse e interactuar”¹¹⁷.

Para Fung y Wright (2003), por ejemplo, instancias participativas y deliberativas, si bien definidas e implementadas, además de generar políticas más efectivas y redistributivas, pueden aumentar y profundizar la participación. Para estos autores, las capacidades de los individuos de deliberar y participar de decisiones públicas se atrofian si no son usadas, siendo las experiencias participativas y deliberativas oportunidades para que los individuos puedan ejercer estas capacidades más intensamente que en los canales convencionales¹¹⁸. Teniendo en cuenta la importancia de la vida cívica y de las organizaciones de la sociedad civil para una democracia vigorosa, Fung y Wright (2003) cuestionan si determinadas instancias participativas y deliberativas, como las que denominan de *Empowered Participatory Governance*, no son capaces de estimular la participación de la sociedad civil y de esta forma crear un círculo virtuoso de refuerzo recíproco. Es decir, los autores cuestionan la capacidad de estos canales de participación y deliberación de justamente ampliar y profundizar la propia participación. Con el mismo sentido, Parés y Resende (2009) argumentan que “cuando no hay frustración producida por mecanismos ficticios, [la participación] activa el deseo de más participación”¹¹⁹.

Fung (2004) apunta, por ejemplo, que la recurrencia de los encuentros, el tema

¹¹⁵ Gurza Lavalle, 2011:38.

¹¹⁶ Parés y Resende, 2009:98.

¹¹⁷ Parés y Resende, 2009:99.

¹¹⁸ Fung y Wright, 2003:28.

¹¹⁹ Parés y Resende, 2009:99.

sobre el cual se delibera y la forma como ocurre la deliberación son características institucionales importantes de los minipublicos que pueden contribuir para que los ciudadanos salgan más informados sobre las políticas, con más habilidades democráticas y mayor visión de los diversos intereses por parte de los ciudadanos. Para este autor, la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, debido a sus características institucionales permite una significativa profundización de conocimientos por parte de los participantes sobre cómo las dotaciones públicas son gastadas, sobre la ejecución del presupuesto público, sus éxitos y debilidades. Además, a través de la participación en este tipo de experiencia, de acuerdo con Fung (2004) “los ciudadanos tienden a ganar habilidades democráticas de compromiso y cooperación” así como también, debido a sus características, tiene gran capacidad de movilización social.

En una evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona (CMBS), realizada por Blanco (2009) juntamente con un equipo del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), el análisis de este Consejo tuvo como foco tres tipos de impactos: los impactos sobre las políticas sociales; los impactos sobre los participantes; y, los impactos sobre las relaciones entre los participantes como también entre ellos y las Administraciones responsables de las políticas sociales¹²⁰. Específicamente en relación a los impactos sobre los actores sociales, Blanco (2009) cuestiona, por ejemplo, en qué medida y de qué manera la experiencia participativa en el CMBS resulta transformadora para las personas que lo integran y si la participación en el CMBS comporta algún tipo de efecto significativo sobre las formas de funcionar y sobre las capacidades políticas de las organizaciones participantes.

Por un lado, por lo tanto, el autor y el equipo de evaluación buscaron verificar las consecuencias de la experiencia participativa tanto a nivel individual como sobre las propias organizaciones participantes. Por otro lado, buscaron comprender también como el Consejo contribuyó para mejorar el conocimiento mutuo entre entidades y si se habían creado de alguna forma dinámicas de cooperación entre entidades y la generación de proyectos comunes. Además, buscaron verificar en qué medida o en qué sentido el CMBS había contribuido en la mejora de las relaciones entre las entidades y las Administraciones. Entre otros resultados, de forma general, la investigación realizada constató que el CMBS se caracterizaba por un espacio de aprendizaje personal y de generación de redes y

¹²⁰ Blanco, 2009:197.

colaboración entre actores.

Isaac y Heller (2003), en una investigación realizada sobre la experiencia de descentralización y participación de Kerala, en India, analizan, entre otros aspectos, el impacto sobre los participantes y la sociedad civil. El proceso, denominado Campaña Popular para la Planificación Descentralizada, se constituyó en una descentralización administrativa, política y económica acompañada realizada con la inclusión y deliberación de los ciudadanos en la elaboración anual de Planes de Desarrollo Local. Según Isaac y Heller (2003), no se trató solamente de un proceso de descentralización una vez que “el diseño político e institucional construido [para esto] reflejan la ambición de transformación social (...) deseada para compensar los déficits de estructura representativa y burocrática del proceso de toma de decisión”¹²¹. El diseño de la “Campaña” se caracteriza por su estructura bien cohesionada de “multi-etapas” que relaciona grandes asambleas, seminarios de desarrollo, comisiones “fuerza-tarea” que preparaban documentos sobre la situación de los diversos sectores, la elaboración por diferentes actores de planes de desarrollo para los diversos sectores identificados, y la presentación y discusión de estos planes en las grandes asambleas.

La movilización de los actores de la sociedad civil, la participación directa de los ciudadanos de cuño deliberativo donde se prioriza la inclusión y el cambio de razones, es uno de los puntos centrales de la “Campaña”. De un análisis de los cinco años de experiencia de Kerala, Isaac y Heller (2003) verifican, entre otros aspectos, que la promoción de incentivos substantivos para la participación y el énfasis en procesos deliberativos revigoraron la actividad social y redujeron el control de una política clientelista¹²². Los autores destacan la emergencia de nuevas redes de asociaciones (formación de grupo de vecinos, por ejemplo), las actividades y participación de ONGs y Organizaciones Comunitarias de Base y la creación de lazos entre profesionales, instituciones académicas, comunidades. Para Isaac y Heller (2003), el efecto de “crowding-in” de la campaña en la vida asociativa en Kerala también se manifiesta en la proliferación de una variedad de grupos de ayuda mutua, en particular los planes de microcrédito para mujeres.

La gran cantidad de ciudadanos involucrados en cada etapa de la Campaña también

¹²¹ Isaac y Heller, 2003:78.

¹²² Isaac y Heller, 2003: 86.

es resaltada como un efecto sobre los actores sociales y resultado del esfuerzo de movilización. En el año inaugural del proceso (en 1997-1998), por ejemplo, 2 millones de personas estuvieron presentes en las Asambleas, 300.000 participaron voluntariamente de los seminarios de desarrollo, 25.000 participaron voluntariamente de la formulación de los planes a nivel de los municipios y *panchayats* y 5000, también voluntariamente, en la formulación de los planes a nivel de los distritos. Una importante actividad de formación y capacitación fue desarrollada, siendo considerada el mayor programa de educación no-formal de la India, alcanzando miles de personas¹²³. Un importante indicador de la evolución de los participantes en términos de conocimiento y capacidad analítica es la calidad de los Planes sugeridos iniciales por la etapa de “fuerza-tarea”. Después de la experiencia del primer año un esfuerzo especial fue realizado para la capacitación en esta etapa y mejorar la calidad de los programas y proyectos propuestos. A pesar del estímulo a la participación y la cantidad de ciudadanos presentes (principalmente en el primer año), los autores resaltan limitaciones en la calidad de la deliberación. No obstante, la Campaña de Kerala, según Isaac y Heller (2003), es un importante ejemplo de cuando una oportunidad de participación puede estimular, fortalecer la sociedad civil e incluir en la esfera pública actores antes marginalizados.

En un estudio sobre las Asambleas Populares de barrios en Argentina, Talpin (2004) busca verificar el potencial de estos encuentros, caracterizados por procedimientos deliberativos, de influenciar los valores de los participantes y de promover la generalización de virtudes cívicas. De acuerdo con el autor, tanto la teoría del capital social como de la democracia deliberativa suponen que la participación política, bajo determinadas condiciones, pueden tener efectos positivos en los individuos, es decir, “la participación en instituciones deliberativas o asociaciones voluntarias deberían crear ‘mejores ciudadanos’”¹²⁴. Considerando que las Asambleas Populares se aproximan de las principales condiciones y criterios de las asociaciones voluntarias y de los procedimientos deliberativos, definidos por la teoría del capital social y por la teoría deliberativa, Talpin (2004) las analiza para verificar la influencia de la participación en estas experiencias sobre los actores sociales.

Para verificar el efecto de la participación sobre los participantes el autor definió su

¹²³ En el primer año, en siete rondas de entrenamiento en los niveles estatales, distritales y locales, aproximadamente 15.000 representantes electos, 25.000 funcionarios y 5.000 voluntarios recibieron formación. Isaac y Heller: 2003, 83.

¹²⁴ Talpin, 2004:2.

análisis a dos dimensiones: habilidades democráticas y virtudes cívicas. En relación a habilidades democráticas Talpin (2004) se refiere a la capacidad de los participantes de expresar las propias opiniones, críticas o propuestas y la capacidad de escuchar los argumentos de los demás. La dimensión “virtud cívica” es definida como solidaridad, empatía interna y tolerancia de las diferencias. A través de la observación participante y entrevistas en profundidad con algunos asambleístas, el autor concluye que los participantes se han vuelto más empoderados, más conscientes de su derecho de hablar y más dispuestos a escuchar a los demás, así como más comprensivos en relación a los otros. Al largo de las sesiones, según Talpin (2004) se ha observado una solidaridad interna entre los participantes, mayor tolerancia y formación de una red de confianza. No obstante, afirma el autor, estos efectos han quedado restringidos en aquellos que participaron no siendo generalizados a los “vecino que quedaron fuera de las Asambleas”, siendo también observado que los lazos fuertes creados impidieron la permanencia o entrada de aquellos que no estaban de acuerdo así como de sus críticas a las propias Asambleas. Con la misma perspectiva, de analizar como los actores sociales son afectados por la experiencia participativa, Talpin (2012) investiga la experiencia del presupuesto participativo del 11° distrito de Roma. Para el autor, la forma como los actores viven la experiencia participativa debe ser tomada en cuenta para una visión amplia de los efectos de la participación.

Como resalta Talpin (2004) y diversos otros autores, una experiencia participativa frustrante puede generar cinismo y desconfianza en relación a la propia participación y desincentivar la presencia en aquella experiencia y en otras que puedan ser organizadas. Talpin (2004) resalta que una experiencia frustrada puede tener un efecto perverso al crear actitudes apolíticas o, hasta, antipolíticas.

Instancias institucionales que tienen como objetivo la inclusión de diferentes actores y la discusión y decisión sobre determinados asuntos son oportunidades que, dependiendo de sus características y forma de funcionamiento, pueden tener efectos positivos o negativos en los actores participantes. Esta investigación en particular tiene como objetivo verificar la influencia de la puesta en marcha de instancias participativas y deliberativas, en diferentes contextos, en los actores sociales participantes. Es decir, a partir de un análisis de las dimensiones institucionales de un proceso de participación y deliberación se está interesado en verificar los posibles efectos en actores sociales, en el

sentido de su percepción de efectividad y fortalecimiento. El próximo apartado se centra específicamente en las definiciones metodológicas de este estudio.

CAPÍTULO 2

EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Preguntas y objetivos de la investigación

Esta investigación se centra en el marco de los estudios sobre instancias participativas institucionales, específicamente aquellas de naturaleza deliberativa. Actualmente experiencias de participación y deliberación vienen siendo puestas en marcha en diferentes contextos siendo la observación de esta realidad una de las principales motivaciones que llevó al desarrollo de esta investigación. Específicamente se ha observado la presencia de experiencias de participación de naturaleza deliberativa en sociedades tan diferentes como las sociedades brasileña, catalana y mozambiqueña. Llama la atención la diferencia en que la participación entró en la agenda política de estas tres sociedades y sus particularidades en términos de “trayectorias participativas”.

La comprensión de las particularidades de cada “trayectoria” de las tres sociedades mencionadas inspiraron la creación de tres modelos o tipos ideales de participación: el modelo por iniciativa social, por convicción institucional y por influencia externa. Esto es, cuando la participación entra en la agenda política debido a una demanda y presión social que lucha para la abertura de espacios e institucionalización de la participación, cuando parte de la administración pública el interés de implementar experiencias participativas y, por fin, cuando existe una presión de un actor externo para que se ponga en marcha experiencias de participación, como puede ser la cooperación internacional. Considerando estos tres contextos, con sus particularidades en cuanto a su trayectoria participativa, se ha interesado en verificar como son definidas e implementadas instancias participativas y deliberativas y los efectos de la puesta en marcha de estas instancias sobre los actores sociales, buscando responder la siguiente cuestión:

¿De qué forma las características del diseño institucional de experiencias

participativas deliberativas y su puesta en práctica, en diferentes contextos, influyen en la percepción de los actores sociales sobre su efectividad y fortalecimiento?

Como se ha visto en las sesiones teóricas anteriores, tanto factores relacionados al contexto político y social, así como relacionados al propio formato o diseño institucional son importantes determinantes del funcionamiento y consecuencias de instancias participativas y deliberativas. El modelo propuesto por Fung (2004), mencionado anteriormente, sugiere que la elección de dimensiones institucionales tiene influencia en las consecuencias de las instancias participativas y deliberativas. Fung (2004), en su trabajo, propone siete dimensiones institucionales y cuatro tipos de consecuencias. Esta investigación se concentra en la descripción y análisis de algunas dimensiones del diseño institucional de tres instancias participativas de naturaleza deliberativa y verifica sus consecuencias sobre los actores sociales.

No obstante, así como el modelo de análisis sugerido por Coelho (2011), esta investigación enfoca determinadas dimensiones institucionales sin perder la conexión con algunos aspectos del contexto, principalmente aquellos que influyen en la definición del diseño institucional y su funcionamiento. Así, aunque las variables del contexto no sean el foco de esta investigación, se estudiará el diseño institucional considerando la realidad en que se encuentra. Además, las características del contexto son importantes una vez que se constituyen como criterio de elección de las sociedades donde se realiza este estudio. Como ya se ha mencionado, se realizará el estudio en tres sociedades con reconocidas diferencias en sus trayectorias participativas donde instancias participativas y deliberativas fueron, en consecuencia, impulsadas por diferentes razones. En resumen, en este estudio no se trabajará con dos clases de variables independientes, como hacen Fung y Warren (2011) en la estructura teórica de la base de datos *Participedia*, sino que se estudiará el formato o diseño institucional de instancias participativas y deliberativas considerando algunos aspectos relevantes del contexto que pueden influir en la definición del formato institucional.

Como se ha visto en el capítulo anterior, las prácticas participativas y deliberativas son asociadas a diferentes tipos de consecuencias, efectos, resultados o impactos. En general son resaltados tanto los efectos sobre las condiciones de vida de los ciudadanos, sobre las políticas

públicas, el proceso político como también en los actores sociales participantes. Esta investigación tiene como foco verificar los efectos en los actores sociales. A pesar de la importancia de la participación directa de los ciudadanos a título individual, se está interesado en verificar la influencia de instancias participativas y deliberativas en las organizaciones y asociaciones participantes y la relación entre ellas.

La comprensión de las cuestiones relacionadas a la definición del diseño institucional de cada instancia participativa y deliberativa, la forma como esta funciona y como los actores sociales las perciben y son afectados por ella será importante para que se pueda, en la tercera parte de este estudio, discutir los conflictos y desafíos de la participación y deliberación de cada modelo (por iniciativa social, convicción institucional e influencia externa).

Por lo tanto, el objetivo general y los objetivos específicos que van a orientar la investigación teórica y empírica son:

Objetivo general

Verificar la influencia del diseño institucional de tres instancias participativas deliberativas, y de su puesta en práctica en tres contextos diferentes, en los actores sociales participantes, en términos de su percepción de efectividad y fortalecimiento.

Objetivos específicos

- 1) Describir la trayectoria participativa, la forma como la participación entró en la agenda política de cada contexto seleccionado para el estudio. Verificar los factores que influenciaron y apoyaron, así como los que inhibieron y dificultaron el surgimiento y desarrollo de la participación institucional en cada contexto.
- 2) Identificar en las experiencias participativas las características del diseño institucional analizando tanto la forma como fueron definidas como sus efectos en los actores sociales.
- 3) Analizar la dinámica generada con la puesta en práctica de determinada experiencia participativa en términos de fortalecimiento de los actores sociales y su percepción de efectividad.
- 4) Verificar los límites, potencialidades y conflictos de las experiencias estudiadas.

2.2 Proposiciones de la tesis

Las proposiciones, de acuerdo con Yin (2010), son formulaciones que dirigen la atención hacia lo que debe ser examinado dentro del ámbito de estudio (Rebollo, 2011). A continuación se presentan tres proposiciones que orientan y relacionan las principales cuestiones a ser desarrolladas en la investigación.

Proposición 1: *El diseño institucional de instancias participativas y deliberativas influye en el funcionamiento/dinámica y resultados de las mismas.*

En el marco de las teorías que amplían el concepto de democracia para entenderla como una forma de vida y organización social, las cuales Santos y Avritzer (2002) llamaron de concepciones contra-hegemónicas de la democracia, la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas ganó centralidad. Así, a diferencia de las teorías competitiva elitista y pluralista, las concepciones contra-hegemónicas, participativa y deliberativa, tienen en común la perspectiva de rescatar la dimensión social y participativa de la democracia. Entre ellas, particularmente los teóricos de la democracia deliberativa ponen énfasis en la calidad del proceso de participación, es decir, del proceso de argumentación y formación de preferencias que anteceden a la decisión, resaltando la importancia de la formalización de procedimientos.

Para los teóricos deliberativos, las preferencias y voluntades, que anteceden y determinan las decisiones, no deben ser construidas a partir de un proceso individual y sí de un proceso comunicativo, de diálogo e intercambio de argumentos justificados entre diferentes actores en espacios públicos. Aunque existan diferencias conceptuales entre los propios teóricos de la democracia deliberativa, el énfasis en el aspecto procedimental y el desarrollo de principios y condiciones necesarios para la deliberación ofrecen una base normativa para el análisis empírico¹²⁵. A pesar de la discusión teórica sobre los requerimientos fundamentales para la participación deliberativa, Fung destaca que se dedica poca atención para entender el papel del diseño institucional en el avance de algunos de los valores y principios desarrollados teóricamente como también su influencia en los resultados de las instancias de participación y deliberación.

¹²⁵ Aunque, como se ha visto, Mutz (2008) argumente que la diversidad de concepciones de deliberación y variedad de condiciones necesarias y/o suficientes para la ocurrencia de la misma dificultan el trabajo del análisis empírica y el diálogo entre teoría y realidad.

Así, Fung (2003, 2004, 2006) entre otros autores, teniendo como referencia los principios y valores participativos y deliberativos, pasaron a observar las dimensiones de experiencias de participación y deliberación con el objetivo de verificar su influencia tanto en el proceso de implementación del mismo como también en los propios resultados. Según el autor, espacios de participación pueden tener su dinámica y efectos influenciados a partir, por ejemplo, de definiciones como: los medios en que se divulga la realización del proceso participativo, los grupos invitados a participar y el criterio de selección, el tiempo reservado para las actividades, la calidad y accesibilidad de los materiales de apoyo para las discusiones, la existencia o no de facilitadores en el debate, entre otros aspectos. En este sentido, cuestiones como “por qué se realiza determinada experiencia”, “quién participa”, “cómo se participa”, pasaron a ser consideradas importantes variables explicativas de la forma como se desarrolla determinada experiencia así como también de algunos de sus resultados alcanzados, o no.

El formato o diseño institucional de instancias participativas y deliberativas, por lo tanto, crean oportunidades o dificultades para la participación y deliberación y, en consecuencia, influyen en los resultados y consecuencias de las mismas. Esta investigación pretende contribuir para una reflexión sobre la importancia de las dimensiones institucionales de instancias participativas y deliberativas al investigar el formato institucional de las experiencias, su funcionamiento y consecuencias en los actores sociales, en contextos diferentes, es decir, considerando el ambiente político y social en que son llevadas a cabo.

Proposición 2: *Características del contexto influyen en la puesta en marcha y resultados de experiencias de participación y la deliberación.*

Para Amartya Sen (1999), no se debe tener en cuenta si un país está preparado para la democracia y sí la idea de que un país se prepara a través de la democracia¹²⁶. Así como sistemas democráticos fueron construidos en sociedades consideradas con pocas o “limitadas” estructuras también se observa la proliferación de experiencias de participación en sociedades con características democráticas bastante distintas. Mientras en algunos países europeos la participación es vista como una salida para la pérdida de vitalidad de la democracia y el alejamiento de los ciudadanos de las instituciones representativas tradicionales, en muchos países latinoamericanos la experiencia de la participación vino asociada a la lucha por la redemocratización.

¹²⁶ Santos y Avrtizer, 2002:40.

Ya en algunos países africanos, experiencias institucionales de participación fueron incentivadas por agencias multilaterales y grupos de países donantes, como contrapartida a apoyos financieros. Aunque impulsadas por diferentes razones, lo que se observa en la realidad es la multiplicación o reproducción de experiencias de participación en sociedades con diferentes grados de consolidación democrática. El caso del presupuesto participativo es un ejemplo significativo pues la experiencia nació en un estado en el Sur de Brasil, fue adoptada por las administraciones públicas de diversas ciudades europeas y alcanzó el status de “buena práctica” por el FMI y el Banco Mundial que la introdujeron en sus políticas de cooperación y, actualmente, está presente en diversos países africanos y latinoamericanos.

Aunque las experiencias de participación se hayan difundido y llevado a cabo en contextos políticos y sociales bastante diversos, el análisis y evaluación de tales prácticas resaltan la importancia de éstas condiciones para el éxito de las mismas. Características del contexto político y social son apuntadas como importantes factores capaces de influir y condicionar el funcionamiento, consolidación y resultados de instancias de participación. Una serie de estudios, por ejemplo, advierten para la importancia de la implicación, compromiso y voluntad política como importantes factores que influyen en la calidad de instancias de participación, así como otros análisis apuntan sobre la capacidad y grado de organización y articulación de la sociedad civil como determinantes de las consecuencias y éxito de las mismas (Avritzer; Navarro, 2003; Avritzer, Wampler, 2004; Cunha, 2007; Luchmann, 2002).

Lo que serían las “condiciones ideales” para la implementación de prácticas de participación, no obstante, no son fácilmente encontradas en la realidad. Así, prácticas de participación vienen siendo implementadas en diferentes contextos, algunos con características bastante lejanas de las “ideales”. Fue justamente a partir de la observación de las diferentes “trayectorias de la participación”, de las diferentes formas en que la participación entró en la agenda política, y de su puesta en práctica que se ha construido tres modelos de participación estudiados en esta tesis: participación por iniciativa social, participación por convicción institucional y participación por influencia externa.

Este trabajo, al investigar las reglas, procedimientos y funcionamiento de tres instancias participativas y deliberativas que son paradigmáticas de sociedades que ilustran estos modelos contribuye para una reflexión sobre los límites, oportunidades y conflictos que estos modelos ofrecen a las prácticas de participación. Una vez que se analiza experiencias de participación en contextos con características diferentes se puede reflexionar también,

siguiendo la idea de Sen (1999), sobre cómo éstas sociedades pueden prepararse para la participación a través de su propia experiencia con la participación.

Proposición 3: *Instancias participativas y deliberativas tienen efectos sobre los actores sociales.*

Muchos autores han trabajado sobre la importancia de una sociedad civil organizada para la profundización democrática y de la esfera pública. Para Demo (1988), por ejemplo, la calidad del Estado depende de la organización de la sociedad que lo mantiene. También Oxhorn (2003) afirma que existe un vínculo directo entre sociedad civil fuerte y democracia, y añade que la calidad de la democracia es un reflejo de la relación entre sociedad civil y esfera pública. De hecho, el autor afirma que tal es la importancia de la sociedad civil para la esfera pública que esta es, muchas veces, confundida y tratada como sinónimo de sociedad civil.

Siguiendo la misma perspectiva, muchos autores vienen considerando características del tejido social o configuración de la sociedad civil organizada como importantes factores que pueden explicar tanto la calidad y funcionamiento de instancias participativas y deliberativas como también explicar sus consecuencias (Avritizer, 2009; Wampler 2011). A pesar de la importancia de la configuración del tejido social para el funcionamiento y consecuencias de instancias participativas y deliberativas, Fung y Wright (2003) llaman la atención de que esta es una relación circular una vez que la participación en estas instancias también afectan a estos actores, tanto organizados como aquellos que participan a título individual. El concepto de *Empowered Participatory Governance* desarrollado por estos autores está fundamentado en la interpretación de la importancia de vida ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales para una democracia vigorosa y, a partir de este supuesto buscan explorar si la reorganización de las instituciones formales del Estado puede estimular la participación democrática de la sociedad civil, y así formar un círculo virtuoso de reciprocidad. En su teoría del capital social, también Putnam (1970) resalta esta circularidad al entender que cuanto mayor la existencia de capital social mayor la probabilidad de formación de capital social, conformando también un círculo virtuoso.

En este sentido, como muchos teóricos de la democracia participativa y deliberativa sostienen, las instancias participativas y deliberativas, además de la influencia que sufren de las características de la sociedad civil, también tienen sus efectos en los individuos y en las

organizaciones y asociaciones que participan. Tantas transformaciones a nivel individual, como mayor interés y conocimiento del tema tratado, de las diferentes perspectivas en cuestión, del proceso político y de los asuntos públicos, como también a nivel colectivo creando mayor interacción entre organizaciones de la sociedad civil, incentivando la creación de lazos y redes, entre otros, son resaltadas por la literatura.

Esta investigación analiza, la influencia del formato institucional y su puesta en práctica sobre los actores sociales, representantes de organizaciones o asociaciones, de tres experiencias llevadas a cabo en contextos que difieren en su propia trayectoria participativa. La investigación en tres contextos diferentes posibilita que se pueda reflexionar sobre la contribución o no de instancias participativas y deliberativas en la movilización de actores de la sociedad civil.

2.3 Justificación y descripción de los ejemplos empíricos

Tanto en países de América Latina como de Europa y África se verifica el aumento de experiencias de participación institucional y la creación de organismos específicos para su promoción. No obstante, las razones que llevaron a que la participación entrase en la agenda política, así como su desarrollo institucional, siguen caminos, de forma general, bastante distintos en los tres continentes. Es decir, se observa una distinción en cuanto a los factores que impulsaron la implementación e institucionalización de instancias participativas. Aunque no se pueda decir que todos los países de un determinado continente hayan pasado por el mismo proceso, se observan algunas tendencias. Es por esta razón que se ha seleccionado para esta investigación un ejemplo de cada continente.

Las tres sociedades en que se realizará la investigación se diferencian en sus trayectorias participativas e inspiraron la construcción de tres modelos/tipos ideales de participación. Es importante resaltar, no obstante, que, a pesar de que estas sociedades hayan inspirado la construcción de estos modelos, esto no quiere decir que no existan diferencias internas y particularidades en determinadas localidades (estados, municipios o distritos de Brasil, Cataluña y Mozambique) o entre los diversos sectores de las políticas públicas. A pesar de las diferencias internas de cada realidad, los aspectos que llevaron a la construcción

de los modelos de participación se sobresalen en la historia de cada sociedad. Además, los estudios de caso seleccionados en cada sociedad, una experiencia participativa de naturaleza deliberativa, son ilustrativos de estos modelos. En las tres sociedades seleccionadas el tema de la participación viene siendo discutido y tiene relevancia como fenómeno social. A continuación se hace un breve análisis de la participación en los tres continentes para explicar la elección de los tres países estudiados.

Brasil

En la sociedad brasileña, en la Constitución de 1988, conocida como la Constitución Ciudadana, se destaca el énfasis dada a la participación social en su texto constitucional. Esta característica refleja un período importante de redemocratización de la sociedad brasileña, después de 20 años de régimen militar. El propio proceso de elaboración de la Constitución fue fuertemente influenciado por la proliferación de organizaciones y movimientos sociales y la aceptación de nuevos actores en el proceso político. La demanda por canales y espacios de participación era una de las reivindicaciones de las organizaciones de la sociedad civil que, consagrada en el texto constitucional, pasó a ser implementada de diferentes formas. En los años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1988, muchos retrocesos y también avances fueron vividos en relación a la participación en Brasil. Diversas experiencias fueron creadas con mayor o menor éxito configurando el país, como afirma Avritzer (2010), “en un laboratorio de experiencias de participación”.

Cataluña

De las Comunidades Autónomas españolas, Cataluña es un caso particular, tanto innovador como pionero en la puesta en práctica de experiencias de participación. En enero de 2004 fue creada la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), la primera unidad administrativa de este tipo que se ha creado en España, con el objetivo de incorporar nuevas formas de gobernar y el desafío de hacerlo desde una posición transversal, trabajando con otros departamentos del mismo gobierno y otros niveles gubernamentales y administrativos. El objetivo no era simplemente hacer participación sino “garantizar que las políticas públicas de carácter substantivos fuesen planificadas y ejecutadas con diálogo y participación ciudadana” (Innovació democràtica i participació ciutadana al Govern de Catalunya, 2007). Con instrumentos y mecanismos diversos, la administración de esta Comunidad Autónoma emprendió esfuerzos para inserir a los ciudadanos en diversos ámbitos de las políticas públicas.

En 2008, la DGPC recibió el Premio al Servicio Público de la ONU en la categoría “*impulso de la participación en el proceso de elaboración de decisiones políticas a través de mecanismos innovadores*” por su actuación desde 2004 hasta finales de 2007. Dos años después, en 2010, la DGPC participó en la organización y la entrega del Premio al Servicio Público y al E-gobierno, siendo en Barcelona la ceremonia de entrega de los premios. Esta fue la primera vez que la ONU organizó la entrega de los premios en cooperación con otra institución y lo celebró fuera de las Naciones Unidas. Así, especialmente entre estos años, la administración pública catalana asumió la responsabilidad de promover y garantizar la participación.

Mozambique

Mozambique, así como muchos países africanos, tiene una historia democrática muy reciente y aún bastante débil. Desde 1992, con el Acuerdo de Paz que puso fin a los 16 años de guerra civil, el país viene intentando establecer sus instituciones democráticas. Mozambique es considerado un caso de éxito en términos de transición de la guerra civil a la estabilidad y de un régimen autoritario a una democracia multipartidista. A pesar de ello, sigue siendo un país con un gobierno centralizador y donde el mismo partido, la Frelimo, está en el poder desde hace 37 años.

A pesar de no haber un contexto favorable a prácticas participativas, debido a una condición establecida por agencias de cooperación internacional para la condonación de la deuda externa, se inició en Mozambique un proceso de participación para la elaboración del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta, PARPA. El PARPA es la versión mozambiqueña de los *Poverty Reduction Strategic Paper* (PRSP), documento establecido por las instituciones de Bretton Woods como necesario para que se perdonase la deuda externa de los países altamente endeudados. Mozambique es uno de los países más pobres del mundo y altamente dependiente de la ayuda internacional, siendo esta equivalente al 20-25% del PIB, a lo largo de la década de los años 2000. Debido a la estabilidad política y económica alcanzada en los años 90, fue seleccionado para formar parte del programa liderado por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional de perdón de la deuda externa.

Para el perdón de la deuda, el gobierno se comprometía a formular una política de lucha contra la pobreza junto con la sociedad civil y con otros actores sociales, como los propios donantes. En Mozambique, por lo tanto, la participación en las políticas públicas no se planteó por iniciativa del gobierno ni tampoco por una demanda de la sociedad civil, sino

por imposición de las agencias donantes para legitimar la ayuda que estaban confiriendo al gobierno. Debido a estas características Mozambique es un ejemplo ilustrativo del modelo de participación por influencia externa y por esto se ha buscado estudiar una instancia participativa en su contexto.

2.4 Justificación y construcción de los estudio de caso

Las instancias participativas y deliberativas estudiadas en esta investigación fueron seleccionadas con base en tres aspectos: *tiempo*, *naturaleza* y *relevancia*. El primer aspecto que se ha tenido en consideración para elegir un proceso participativo es el *tiempo*. Algunos acontecimientos en cada una de las tres sociedades son significativos y marcan sus “trayectorias participativas” y se considera relevante estudiar instancias llevadas a cabo considerando estos marcos.

En Brasil, la entrada del gobierno de Lula es un marco importante una vez que este gobierno entró con la promesa de fortalecer y expandir la participación social en la esfera pública. Una de sus propuestas electorales fue redefinir y ampliar el papel de la Secretaria General de la Presidencia de la República (SGPR). Hasta 2002 este organismo se relacionaba sólo con los poderes legalmente instituidos - Ejecutivo Federal, Legislativo, Judicial y otras entidades de la federación. A partir de 2003, la SGPR recibió la asignación de ser responsable de la "relación y vinculación con organizaciones de la sociedad civil y la creación y aplicación de los instrumentos de consulta popular y participación de interés del Poder Ejecutivo". Fue creada en seguida la Secretaria Nacional de Articulación Social vinculada a la SGPR. La Secretaria Nacional de Articulación Social tiene como objetivo garantizar mayor articulación y sinergia entre las relaciones políticas del gobierno con la sociedad civil organizada y también tiene como objetivo el apoyo a la realización y reestructuración de Consejos y Conferencias Nacionales.

En el caso de Cataluña, la entrada en el gobierno de la coalición formada por el Partido Socialista de Catalunya (PSC), Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) e Iniciativa per Catalunya (ICV) marcó la institucionalización de un nuevo órgano para la promoción de la participación, la Dirección General de Participación Ciudadana, en enero de 2004. Como ya

se ha mencionado, la DGPC fue creada con el objetivo de promover la participación en el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas. En Mozambique, en 2003, se creó el Observatorio de la Pobreza que posteriormente fue denominado Observatorio del Desarrollo. Forman parte de este Observatorio tanto representantes del gobierno como de la sociedad civil y de los donantes internacionales. Este Observatorio es un mecanismo creado para auxiliar el proceso de elaboración del segundo Plan de Reducción de la Pobreza (PARPA II). Para la elaboración del primer Plan, PARPA I, aún no se contaba con este mecanismo.

Además, se ha considerado tanto la naturaleza de la experiencia como su relevancia política. Para que se puedan analizar los efectos sobre los actores sociales es importante que la experiencia haya sido significativa políticamente, que haya sido compuesta por proceso relativamente largo y no solamente de algunos pocos encuentros. La naturaleza deliberativa, de cambio de argumentos y diálogo realizados presencialmente también es una importante característica considerada. Teniendo en consideración estos tres aspectos, para realizar la investigación empírica se ha seleccionado una instancia participativa en cada una de las sociedades ilustrativas de cada modelo de participación. Las instancias seleccionadas como estudios de caso de esta investigación son:

- *El Proceso Participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua, en Cataluña;*

A finales del año 2000 el Parlamento Europeo aprobó la Directiva Marco del Agua (DMA) 2000/60/CE, siendo traspasada al ordenamiento jurídico estatal español a finales de 2003. Esta normativa crea un marco único de actuación en políticas de agua para todos los estados miembros de la Unión Europea. Aborda de manera global la gestión del agua y tiene como objetivo la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Uno de los preámbulos de la Ley es que el documento se haga de forma participativa como específicamente se determina en el artículo 14, que establece la obligación para los Estados miembros de fomentar “la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca”¹²⁷. A pesar del importante papel de la participación en la DMA y de las referencias a ella en el marco legal, no existe en la Ley un diseño participativo determinado a ser seguido, siendo los países,

¹²⁷ DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. In: <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:ES:PDF>

siguiendo el calendario establecido, libres para la elaboración de su propia estrategia participativa.

En España la gestión del agua es de competencia autonómica cuando se trata de ríos que pasan solamente por el territorio autonómico. Los ríos que son intercomunitarios tienen competencias compartidas entre las instituciones autonómicas y las del poder central. En este sentido cada comunidad autónoma organizó su propio proceso participativo para la elaboración del Plan de Gestión del Agua de sus cuencas internas. En Cataluña, la Agencia Catalana del Agua (ACA), integrada al Departamento de Medioambiente y Vivienda, es la responsable y con plenas competencias sobre el ciclo integral del agua, y en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, organizó un proceso participativo (para las cuencas internas en Cataluña) reconocido en Europa y en España debido a su intensidad y ambición y se constituye en un caso paradigmático entre los países miembros de la UE.

- *El Proceso Participativo para la elaboración del Plano de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta II (PARPA II), en Mozambique.*

La decisión de los países desarrollados de aliviar la deuda externa de algunos países altamente endeudados fue acompañada de la condicionalidad de que los países beneficiarios tuviesen que elaborar documentos estratégicos para el combate a la pobreza, los *Poverty Reduction Strategic Papers*, que, en Mozambique, quedó conocido como el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA). Entre los principios que reglamentaron la elaboración del documento se definió que el mismo debería ser producido con la participación de los actores de la sociedad civil para ser aceptado como contrapartida del perdón de la deuda externa por las Instituciones Financieras Internacionales. A pesar de la exigencia de la elaboración del PARPA haber sido establecida por las instituciones de Bretton Woods, también otros donantes asumieron el documento como parámetro para la relación con los países beneficiarios. En general, las agencias internacionales, al inicio de la década de 2000 elevaron los *Poverty Reduction Strategic Papers* a símbolo de un nuevo tipo de relación entre países donantes y beneficiarios, en que conceptos como participación y “ownership” eran fundamentales en esta nueva estrategia de relación.

Mozambique fue uno de los primeros, entre los diversos países que entraron en este programa, a elaborar su primer Plan de 2001 a 2006 (PARPA I) y una segunda versión de 2006 a 2009 (PARPA II). A pesar de la exigencia de que los PRSPs fuesen elaborados con la inclusión de actores de la sociedad civil, en Mozambique la primera versión del documento, el

PARPA I, fue realizado sin un proceso real de participación, aumentando la presión internacional para que, en la segunda versión, fuesen creados mecanismos para la inclusión de estos actores. En 2003, para facilitar y promover la participación, se creó el Observatorio de la Pobreza (después llamado Observatorio del Desarrollo) así como también grupos de trabajo en que, así como en los Observatorios, participaban funcionarios del gobierno, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional.

– *El Consejo Nacional de Salud, en Brasil;*

El Consejo Nacional de Salud (CNS) fue creado por la Ley 378 de enero de 1937 con el objetivo de auxiliar el Ministerio de Educación y Salud, junto con el Consejo Nacional de Educación. No obstante, será solamente a partir de los años de 1990, debido al momento histórico de lucha y reivindicación por participación, que el CNS empezará a actuar como un mecanismo de participación social.

Los años de 1970 fueron escenarios tanto de persecuciones y de supresión de la libertad con la dictadura militar instaurada en 1964 como también marcaron, como considera Dagnino (2002), el resurgimiento de la sociedad civil brasileña. En Brasil, a pesar de la fuerte represión durante el régimen dictatorial, la lucha por una mayor participación popular en la vida pública tuvo su origen en el núcleo de la resistencia contra la dictadura militar. También es en la década de 1970 cuando se forma el movimiento por la Reforma Sanitaria que reúne diferentes actores a favor de la salud. Del movimiento por la Reforma Sanitaria fueron creados importantes movimientos, como el Centro Brasileño de Estudios de Salud (CEBES) y la Asociación Brasileña de Pos Graduación en Salud Colectiva (ABRASCO).

Debido a la organización de los actores y movimientos relacionados a la salud y el alto nivel de reflexión que estos actores emprendían, importantes avances fueron realizados en el ámbito de la salud. Las ideas y principios desarrollados principalmente por el movimiento por la Reforma Sanitaria influenciaron la Constitución Federal y otros sectores de la política social. Así, a pesar del Consejo Nacional de Salud haber sido creado en 1937 fue esencial la lucha emprendida por los movimientos sociales durante el proceso de redemocratización para que el CNS se constituyese en un espacio de debate y decisión entre diferentes grupos sociales. El movimiento sanitario tuvo papel decisivo tanto en la democratización del acceso del servicio de salud, como también en la definición del modo en que la participación sería incorporada en el diseño institucional del Sistema Único de Salud. En los años de 1990, el

Consejo Nacional de Salud fue reformulado y asumió su carácter deliberativo y plural, además de la creación de diversos consejos gestores en las otras esferas de la federación.

2.5 Método de investigación

Esta es una investigación de carácter cualitativo y se ha buscado informaciones tanto a través de fuentes primarias como secundarias. Inicialmente se ha realizado una revisión de la literatura buscando, a través de artículos y libros publicados sobre el tema, encontrar el marco teórico que fundamenta la investigación. En relación a los estudios de caso, se ha realizado inicialmente una revisión histórica con foco en los principales acontecimientos relacionados a la entrada de la participación en la agenda política y su institucionalización, observando tanto el papel de la administración pública y de la sociedad civil organizada, así como, en el caso de Mozambique, de la cooperación internacional. Además, a través de entrevistas, artículos y documentos se ha buscado comprender el papel de la administración pública en la coordinación y el apoyo administrativo y técnico de los respectivos órganos/departamentos responsables. Para el análisis específico del diseño institucional se ha consultado diversos documentos institucionales, principalmente memorias, términos de referencia, actas, material de divulgación y otras evaluaciones como fueron colectadas también importantes informaciones durante las entrevistas.

Así, además del material secundario recogido, fueron realizadas entrevistas individuales semiestructuradas con diferentes actores relacionados con cada estudio de caso. En cada experiencia participativa deliberativa se ha buscado identificar los principales actores de los siguientes grupos: 1) representantes de organizaciones de la sociedad civil que hayan participado de la instancia estudiada; 2) algunos representantes de la administración pública relacionados con la promoción de éstas instancias; y, 3) personas del medio académico que investigan y trabajan el tema. En el caso del modelo de participación por influencia externa, el caso mozambiqueño, también fue importante la percepción de representantes de los países donantes que estuvieron presentes en las reuniones y encuentros.

Como considera Blanco (2009), a pesar del riesgo de considerar como fuente principal de información las percepciones subjetivas de los propios actores implicados, que pueden

conducir a un análisis equivocado, “en el ámbito de la participación, las percepciones son cruciales: el mero hecho de que los participantes expresen la percepción de que su participación no está produciendo los resultados esperados, por ejemplo, puede tener un valor intrínseco, independientemente de si esta percepción es más o menos ajustada a la realidad”¹²⁸. Las diferentes perspectivas de los actores entrevistados, por lo tanto, será importante para el contraste de visiones y así el enriquecimiento del análisis. Así, no es el objetivo de esta investigación verificar “el grado democrático” de instancias participativas a medida que ellas “cumplen” determinados requisitos y sí verificar y reflexionar sobre como el formato institucional de estas instancias afectan el funcionamiento de la misma y los actores sociales a través de una análisis de documentos y de la propia percepción de los actores sociales.

En Cataluña se ha realizado el trabajo de campo entre los meses de octubre y noviembre de 2011 y fueron entrevistadas 37 personas, entre funcionarios del gobierno, actores de la sociedad civil, académicos expertos en el tema y personas que trabajan como mediadores/facilitadores de procesos de participación. Específicamente fueron entrevistadas: cuatro personas que en la época de elaboración e implementación del proceso participativo de la DMA trabajaban en la Dirección General de Participación Ciudadana; diez personas de la Agencia Catalana del Agua, entre ellos, el propio director, miembros de la unidad de participación y técnicos de la Agencia; siete académicos que investigan el tema; dos consultores sociales que trabajan con mediación y facilitación de procesos participativos; y, por fin, 13 representantes de organizaciones de la sociedad civil. Algunos de estos representantes fueron seleccionados por formar parte de entidades específicas que tenían una gran importancia y una presencia significativa durante el proceso y otros fueron contactados a partir de informaciones conseguidas durante el trabajo de campo.

Entre los meses de marzo y julio de 2012, se ha realizado el trabajo de campo para estudiar el proceso participativo para la elaboración del Plano de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta II en Mozambique. La colecta de informaciones para el análisis se hizo a través de fuentes primarias y secundarias. Durante los meses en Mozambique se ha conseguido tener acceso a un número significativo de documentos tanto del gobierno como de la sociedad civil organizada referente al proceso como, por ejemplo, síntesis y actas de reuniones, términos de referencia, documentos conceptuales, informes, publicaciones y

¹²⁸ Blanco, 2009:195.

también evaluaciones ya realizadas relacionadas al tema de esta investigación. Además se ha realizado un total de 49 entrevistas con miembros del Ministerio de Planificación y Desarrollo (responsable de la elaboración participativa del PARPA II), de organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso, investigadores expertos en el tema así como representantes de la cooperación internacional. Específicamente fueron realizadas entrevistas con 11 funcionarios del gobierno, entre ellos técnicos de departamentos que participaron del proceso, funcionarios del MPD y miembros del secretariado técnico responsable de la coordinación del proceso; seis investigadores del tema ; 25 representantes de la sociedad civil organizada; y, siete representantes de agencias de cooperación internacional.

En el caso de Brasil, fueron realizadas entrevistas con consejeros del Consejo Nacional de Salud durante los meses de octubre y noviembre de 2015, así como se ha participado de una sesión del Consejo en Brasilia y de una reunión del Foro de los Trabajadores del Área de la Salud (Fentas), también en Brasilia. En total fueron entrevistadas 22 personas, entre representantes de entidades y organizaciones de los usuarios (14), representante de los trabajadores (5) y del gobierno (3). Además, fueron también consultadas otras investigaciones realizadas sobre el Consejo Nacional de Salud, documentos relevantes producidos por el propio Consejo como también Leyes, Resoluciones y Decretos.

2.6 Dimensiones y variables de análisis

Para responder a la pregunta de investigación se han desarrollado los conceptos clave de esta tesis y operativizado los mismos a través de la construcción de dimensiones y de variables posibles de ser identificadas en la realidad tanto del diseño institucional como también relacionadas al fortalecimiento y percepción de efectividad.

2.6.1 Investigando el diseño institucional

Como se ha abordado en el capítulo anterior, las concepciones contra-hegemónicas de la democracia reclaman una ampliación y profundización de la participación de los ciudadanos en el ciclo de las políticas públicas. En particular, la teoría de la democracia

deliberativa insiere en el debate, como apunta Avritzer (2011), el elemento institucional, al proponer el cambio de argumentos justificados para la toma de decisión y destacar la importancia de la calidad de este proceso para la legitimidad de la decisión. De esta forma, a pesar de la diferencia entre teóricos deliberativos, los principios y condiciones, o requerimientos, desarrollados en este ámbito teórico vienen inspirando experiencias participativas y deliberativas y, al mismo tiempo, siendo convertidos en parámetros para el análisis institucional de las mismas.

Mutz (2008) destaca, no obstante, que la cantidad de requerimientos necesarios desarrollados por la teoría deliberativa para la deliberación dificulta la investigación y el análisis empírico. La autora, como se ha visto en el capítulo anterior, sugiere la transformación de la teoría deliberativa en una “*middle-range theory*”, proponiendo que, para la realización de análisis empíricos, se reduzcan los requerimientos considerados necesarios y se establezcan relaciones entre estos requerimientos específicos y lo(s) resultado(s) que se pretende aferir. Como afirma Mutz (2008), serán muchas las variables que influyen en las instancias participativas y deliberativas y que pueden explicar, por ejemplo, las consecuencias sobre la dinámica participativa y deliberativa y sobre los actores sociales, no obstante, para la realización de una investigación es necesario la determinación de algunas que se consideran potencialmente relevantes para el objetivo en cuestión.

Fung (2004) en sintonía con la propuesta de Mutz (2004) define, con base en los supuestos de la teoría participativa y deliberativa, siete dimensiones institucionales y las relaciona con posibles consecuencias. Así como Fung (2004), como se ha visto, otros autores vienen seleccionando algunas dimensiones institucionales de experiencias de participación y deliberación de acuerdo con lo que pretenden analizar (Abelson, et al, 2003; Rowe y Frewer, 2005; Avritzer, 2010; Faria y Ribeiro, 2011). Por lo tanto, como se ha visto en el capítulo anterior, muchas son las dimensiones institucionales que vienen siendo consideradas importantes en la literatura para el funcionamiento y las consecuencias/resultados de las instancias participativas y deliberativas.

Como el foco de esta investigación está centrado en la dinámica participativa y deliberativa y las consecuencias sobre los actores sociales se han seleccionado algunas dimensiones del diseño institucional que puedan tener una especial influencia sobre el funcionamiento de la experiencia en cuestión y sobre los actores en particular. Inicialmente, sin embargo, se describe en qué condiciones el proceso o, en el caso brasileño, el Consejo, fue

creado y puesto en práctica, es decir, la motivación que llevó a la realización de cada experiencia. A pesar de no profundizarse en variables del contexto político y social, como ya se ha explicado, se pretende estudiar el diseño institucional sin perder la conexión con la realidad.

Específicamente para el estudio y comprensión del diseño institucional de cada experiencia participativa y deliberativa se han definido cuatro principales dimensiones: 1) forma de organización; 2) quién participa; 3) cómo se participa; y, 4) sobre lo qué se participa. La primera dimensión, *forma de organización*, aborda los aspectos generales que estructuran la instancia, es decir, la coordinación o liderazgo de la misma y la relación entre la instancia y departamentos/sectores relacionados a ella. El primer paso para el análisis de unas instancias participativa y deliberativa, y sus efectos, es entender quien la ha promovido y por qué así como la forma como fue coordinada. Estos aspectos ayudan a explicar tanto la forma como la experiencia en cuestión fue llevada a cabo como también influyen en la dinámica y vivencia de los actores sociales participantes. Cuanto más abierta, horizontal y participativa la coordinación de la instancia, por ejemplo, más probable es que los actores se sientan parte del mismo y se impliquen más, lo que puede afectar tanto sus percepciones de efectividad como la propia dinámica e interacción entre las organizaciones participantes. También para el análisis de la “forma de organización” del proceso también se verifica la integración entre el sector que realiza la experiencia y los sectores que pueden estar relacionados al tema. Cuanto más transversal con el tema en cuestión, mayor la necesidad de la presencia y participación de los diferentes sectores durante el proceso para discusiones y decisiones más amplias y profundas.

La segunda dimensión, *quién participa*, afecta directamente tanto el funcionamiento como a las consecuencias de las instancias. La estrategia y esfuerzo en la divulgación de la realización de la propia experiencia y de sus objetivos, por ejemplo, influye directamente en los actores que participarán del proceso, siendo fundamental para garantizar que participen la mayor diversidad posible de actores. La estrategia o esfuerzo de comunicación de la propia instancia también está relacionada a la capacidad de organización y coordinación. Es importante la comprensión de quién fue llamado a participar, es decir, cómo fue el proceso de selección de los participantes, si se ha privilegiado la presencia de ciudadanos a título individual o de organizaciones y asociaciones. Así, es importante entender no sólo la composición de los actores presentes en cada experiencia y si hubo una estrategia, por ejemplo, para atraer a los ciudadanos y organizaciones sino también verificar la intención en

diversificar e incluir diferentes grupos sociales. La forma en que la experiencia fue divulgada puede influir en la percepción de los actores respecto a la organización del proceso y de que realmente se quería escuchar diferentes voces. Y la cantidad y diversidad de actores influye en la posibilidad de relación, creación de lazos y redes, entre los actores.

La tercera dimensión, *cómo se participa* es definida a partir de variables relacionadas a las reglas y procedimientos de la experiencia. Como ya se ha resaltado todas las experiencias analizadas son participativas de naturaleza deliberativa, es decir, sus actividades están centradas en el cambio de argumentos y diálogo para la elaboración de un plan, ley o documento con proposiciones, decisiones y sugerencias a los actores políticos responsables. Así, lo que se pretende analizar son principalmente las reglas que determinan las actividades y procedimientos, observando con especial atención: la existencia de un documento regulatorio de la instancia y de sus actividades y como este documento fue producido; el tiempo y frecuencia de las actividades; si las pautas con los temas de las sesiones/reuniones eran divulgadas con antelación (así como las fechas de los encuentros); la existencia de material de apoyo e información técnica de calidad para los participantes; si la dinámica de encuentros, así como su cantidad, permitieron el cambio de ideas y experiencias, como las reuniones/sesiones fueron conducidas y quien era el responsable de mediarlas.

La definición clara y la divulgación de las fases y reglas del proceso participativo y deliberativo a los actores sociales puede motivar y estimular la participación activa o hasta desincentivar los actores pudiendo llevar al abandono de las actividades. El tiempo de duración de las sesiones y su frecuencia, cuando son muy reducidos pueden no tener muchos efectos sobre los actores sociales, siendo necesario tiempo y frecuencia para que los asuntos sean debatidos y los actores se encuentren, conozcan y relacionen. No obstante, encuentros en exceso pueden tener un impacto negativo de agotamiento y cansancio de la participación dando como resultado el abandono del proceso. También importante para el debate, y en consecuencia para la percepción de efectividad y más indirectamente de fortalecimiento, es la forma como las sesiones son conducidas y por quien. La decisión sobre quién modera los debates puede interferir en la posibilidad de expresión de los actores, tanto por una cuestión de organización del tiempo como también de intimidación, y así en su percepción de efectividad. Es decir, la mediación está directamente relacionada con la inclusión de todos los grupos sociales en el debate. Además, la forma como los debates son mediados puede “calmar ánimos”, “mantener la cordialidad” e impedir que grandes conflictos rompan con la posibilidad de que actores escuchen los diferentes puntos de vista, se conozcan y se

relacionen.

La publicación de materiales de apoyo puede facilitar la inclusión de los actores en el debate y así influir tanto en la percepción de efectividad de los actores sociales como en la sensación aprendizaje y conocimiento, por ejemplo. En relación a estos materiales de apoyo es importante considerar, por ejemplo, si estos tienen un lenguaje excesivamente técnico. Si las informaciones distribuidas no son comprensibles por la mayor parte de los participantes éstas no cumplen la función de informar, incluir y generar un debate de mayor calidad. Además, también es relevante verificar si estos materiales estaban disponibles con un tiempo razonable para su lectura antes del inicio de las actividades ya que documentos difundidos con poco tiempo de antelación también tendrán poco impacto.

Por último, en la cuarta dimensión, *sobre qué se participa*, se analiza la relevancia de los temas tratados en las sesiones/reuniones que componen el proceso participativo y deliberativo de cada instancia. Si los actores participantes no consideran que temas relevantes son debatidos durante los encuentros pueden perder la confianza en la instancia como un espacio en que de hecho fue creado la elaboración de soluciones conjuntas para problemas complejos. Así, la percepción de los actores sociales sobre la relevancia de los temas tratados es un importante indicador de la satisfacción de estos actores sobre el proceso en el que están participando. Además, si el tema en cuestión está relacionado a más de un sector, puede influir en la percepción de efectividad y fortalecimiento de los actores la integración entre diferentes sectores del gobierno y sus implicaciones en las actividades de la instancia. Así, dependiendo de los asuntos sobre los cuales se participa necesitará mayor o menor esfuerzo de la organización del proceso en relación a la integración con otros sectores de políticas del gobierno. Como se ha visto, la “integración con departamentos relacionados” es una de las variables que definen “la forma de organización” del proceso y está también directamente relacionado con la percepción de los actores sobre la relevancia de los asuntos debatidos.

Se considera que el análisis realizado, con base en documentos y entrevistas, del por qué se ha implementado las tres instancias en cuestión, de su forma de organización, de quien ha participado, como ha participado y el análisis de los temas tratados contribuyen para la comprensión de los tipos de consecuencias y efectos sobre la percepción de efectividad y fortalecimiento de los actores sociales. En otras palabras, se pretende investigar los efectos de la puesta en marcha de instancias más o menos institucionalizadas, que están más o menos de acuerdo con los principios y requerimientos de la teoría deliberativa, en diferentes contextos.

Teniendo en cuenta los efectos del “grado de institucionalización” y funcionamiento de las instancias de participación seleccionadas como estudios de caso , se busca reflexionar, por fin, sobre la importancia de la puesta en marcha de éstas instancias en cada modelo de participación. En el cuadro siguiente se resumen las dimensiones y variables descritas.

Tabla 2.1 Definición de variables de diseño institucional

Dimensión	Variables	Cuestión
Forma de organización	Liderazgo y coordinación	¿Quién ha liderado/coordinado la instancia participativa?; ¿Cómo se ha coordinado la instancia participativa?; ¿Se ha creado un órgano específico para esta finalidad?; ¿Cómo fueron seleccionados los miembros de este órgano?
	Participación de departamentos/órganos relacionados	¿Hubo integración con órganos relacionados?
Quién participa	Información y difusión	¿Los objetivos de la instancia fueron informados de forma clara?; ¿Se ha comunicado y difundido el proceso/consejo adecuadamente?
	Abertura y selección de los participantes	¿Quién podía participar?; ¿Cómo fueron seleccionadas las organizaciones de la sociedad civil participantes?
Cómo se participa	Organización de los encuentros/actividades	¿Fueron definidas reglas y protocolos para el funcionamiento de la instancia participativa?; ¿Cuál era el nivel de calidad de las mismas?; ¿Cómo fueron definidas?; ¿Las reglas y procedimientos estaban claros para los participantes?; ¿Cuáles fueron las formas posibles de participación?; ¿Los participantes tenían posibilidad/espacio para la proposición de ideas?
		¿Cuál era la frecuencia de las reuniones y el tiempo para el debate?; ¿Había tiempo suficiente para el debate?
		¿Fueron elaborados materiales/documentos de apoyo para la realización del debate?; ¿Eran accesibles en términos de lenguaje?; ¿Difundidos con tiempo suficiente para su lectura?
		¿Quién fue el responsable de la coordinación de las sesiones/reuniones de la instancia participativa?; ¿Había un mediador/facilitador?
Sobre qué se participa	Selección y relevancia de los temas discutidos	¿Los participantes podían influir en la elaboración de la pauta de discusión?; ¿La pauta de discusión de las sesiones/reuniones eran divulgadas con tiempo suficiente?

2.6.2 Definiendo efectividad y fortalecimiento

Para analizar la influencia del formato institucional de experiencias participativas y deliberativas sobre actores sociales organizados, se ha optado por estudiar la percepción de estos actores a partir de dos perspectivas. Por un lado, se está interesado en verificar la

percepción que estos actores tienen sobre su propio papel e importancia durante el proceso y su intención de seguir participando en otros espacios, lo que se denominó *efectividad*. Y, por otro lado, se pretende verificar lo que la experiencia les ha aportado en términos de aprendizaje, relación con otros actores y estrategia de acción y movilización, lo que se denominó *fortalecimiento*.

Para analizar la efectividad, por lo tanto, se han definido dos variables: incidencia en el documento e intención de seguir participando. La primera variable está relacionada con la percepción y grado de satisfacción que los actores tienen en relación al documento final o resultado del proceso. Si, por ejemplo, el documento está de acuerdo con sus expectativas, si consideran que sus aportaciones fueron consideradas y si reconocen sus contribuciones en el documento final. Otro indicador para verificar la percepción de efectividad de estos actores es a partir de la motivación de los mismos, por ejemplo, de seguir participando tanto a través de mecanismos de control de las decisiones tomadas o seguir participando de otras experiencias e instancias institucionales de participación.

El deseo de continuidad puede significar que se haya valorado positivamente lo que ha ocurrido durante el proceso participativo en sí. De acuerdo con Wampler (2011), por ejemplo, “los ciudadanos tienen tiempo limitado para desempeñar acciones voluntarias, por lo tanto sólo seguirán participando de las reuniones si consideran que aquello podrá tener un efecto positivo”¹²⁹. Por esta razón se consideró importante para construir el concepto de efectividad no sólo la percepción de los actores en cuanto a su capacidad de influir en el resultado final sino también la intención de los mismos sobre seguir participando de alguna forma.

Para facilitar la observación y comprensión de los efectos sobre los actores sociales en términos de fortalecimiento, se han establecido cuatro variables: 1) relación entre actores; 2) aprendizaje de contenido; 3) aprendizaje de proceso; y, 4) reconocimiento, motivación y confianza. La primera variable está relacionada a la observación del grado de interacción generado por la experiencia de participar del proceso participativo. Se está interesado en verificar, por ejemplo, si, del contacto durante las actividades, se han generado alianzas, redes o iniciativas conjuntas entre las organizaciones.

Además del tipo de interacción entre las organizaciones durante el proceso, también se considera importante para la construcción de la dimensión de fortalecimiento la percepción de

¹²⁹ Wampler, 2011:X.

los actores en cuanto al aprendizaje generado durante la experiencia, tanto relacionado al contenido de lo que se estaba discutiendo como también en relación al proceso, esto es, cuanto a la propia dinámica participativa, de cómo funciona el proceso de toma de decisión o, también, en cuanto al órgano gubernamental responsable por aquel tema. Por fin también se observa si el proceso, y sus características institucionales, han contribuido para una sensación de reconocimiento, mayor motivación y confianza de los actores en sí mismos, en su trabajo y capacidad de actuar. En el siguiente cuadro se resumen las dimensiones y variables descriptas.

Tabla 2.2 Definición de variables de efectividad y fortalecimiento

Dimensión	Variables	Cuestión
Efectividad	Incidencia en el documento final	¿Cómo los actores sociales perciben el resultado del proceso/consejo?; ¿Creen que sus aportaciones fueron consideradas en el documento final del proceso o en las resoluciones, recomendaciones y mociones del CNS?; ¿Qué piensan los entrevistados de su papel e importancia en las instancias de participación?
	Intención de seguir participando	¿Cómo se sienten los actores sociales después de la experiencia de estar presente en la instancia de participación?; ¿Tienen intención de seguir participando?; ¿Se ha pensado en alguna forma de control o de seguimiento de lo que fue decidido durante el proceso participativo/Consejo?
Fortalecimiento	Relación entre actores (creación de lazos o formación de redes)	¿El proceso/Consejo ha contribuido para una mayor interacción y comunicación entre los actores de la sociedad civil y entre los mismos y otros colectivos?; ¿Se puede identificar algún tipo de alianza o coaliciones entre las organizaciones de la sociedad civil que se haya originado de la participación en el proceso/Consejo?
	Aprendizaje de contenido y de proceso	¿La instancia participativa ha contribuido para la profundización del conocimiento de los temas abordados?; ¿Cuál es la percepción de los actores sociales en cuanto a la experiencia de participar?
	Reconocimiento/confianza /motivación	¿Las organizaciones son más capaces de movilizarse y de crear estrategias que busquen influenciar las políticas públicas?; ¿Se nota alguna diferencia en la forma de "utilización" de espacios de participación?; Qué les ha generado el hecho de participar?; Han salido fortalecidos o desilusionados?

CAPÍTULO 3

MODELO DE PARTICIPACIÓN POR CONVICCIÓN INSTITUCIONAL: PROCESO PARTICIPATIVO DE LA DIRECTIVA MARCO DEL AGUA EN CATALUÑA

Este capítulo tiene como objetivo, en una primera parte, la descripción de la trayectoria participativa de Cataluña, demostrando sus particularidades cuanto a la entrada de la participación en la agenda política y de su funcionamiento actual y, en la segunda parte, la descripción y análisis del proceso de elaboración de la Directiva Marco del Agua.

La primera parte está dividida en dos apartados. El primero tiene como objetivo la descripción de los principales momentos históricos que llevaron al surgimiento, proliferación e institucionalización de la participación. Son especificadas las razones y características de la participación así como el papel de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. Se aborda desde la elaboración de la Constitución de 1978, cuando se consolida la democracia en España, hasta el inicio de los años 2000, cuando se verifica un “boom” participativo en el país y la consolidación de una política de participación supra-local, específicamente en la Comunidad Autónoma de Cataluña. El segundo apartado tiene como foco demostrar el papel del gobierno Catalán en la promoción de la participación, a través de la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), principalmente entre los años de 2004 y 2011. La creación de la DGPC fue una de las principales novedades del nuevo gobierno formado por la coalición entre el Partido Socialista de Cataluña (PSC), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa per Catalunya (ICV), siendo parte de una estrategia de institucionalizar una política pública de participación ciudadana en el ámbito supralocal. La DGPC fue la primera unidad administrativa de este tipo que se ha creó en España, y ha servido de ejemplo para otras Comunidades Autónomas, como Valencia y Aragón.

En la segunda parte de este capítulo se analiza específicamente el proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua a partir de las dimensiones institucionales definidas anteriormente, verificando los efectos sobre los actores sociales, en términos de efectividad y fortalecimiento, de su formato institucional y su puesta en marcha.

3.1 La construcción de un país democrático

Durante el siglo XX, España fue el escenario tanto de una revolución social que, aunque por un breve periodo, fue capaz de transformar en acciones ideas como justicia e igualdad, también fue escenario de una guerra civil y de casi 40 años de dictadura militar. La historia española, en la primera mitad del último siglo, es, así, marcada tanto por la proclamación, en 1931, de una Constitución innovadora y progresista en términos del reconocimiento y defensa de los derechos humanos y en la organización democrática del Estado, como también por años de guerra civil que culminaron con la instauración de un régimen que suprimía todas las conquistas realizadas.

La dictadura del General Franco iniciada en 1939, además de extremadamente dura, se caracteriza por una extrema centralización y por la exclusión y represión de todos los grupos políticos y asociaciones de personas afines a la República (Sánchez, 2004). Según Sánchez (2004), el derecho de asociación, como otros derechos y libertades, no fue sólo abolido como considerado un delito perseguido y castigado. Sin embargo, a pesar de la gran represión al asociativismo durante la dictadura, al final de los años de 1960, de acuerdo con Mota (1999), se observa una proliferación de asociaciones comunitarias. Según la autora la promulgación de la Ley 191/1964 proporcionó el mínimo legal necesario para la aparición de entidades sociales. Éstas, como apunta la autora, claramente surgían limitadas por las condiciones del contexto español de represión civil y política¹³⁰. Así, a pesar de acciones del gobierno orientadas a limitar las posibilidades de organización social, en los años de 1970 se observa un movimiento asociativo sobre todo debido a la inmigración procedente de las áreas rurales hacia los núcleos urbanos (Brugué et al., 2003). De acuerdo con Brugué et al. (2003), esto representó un principio de formación asociativa y “el espacio donde la población volcaba sus inquietudes y sus demandas acumuladas”¹³¹.

En la segunda mitad de los años de 1970 se inicia el proceso de transición política de una España marcada por una recesión económica, con fuerte desequilibrio externo y creciente

¹³⁰ Para Sánchez (2004), con la Ley 191/1964, se pasó de la falta de regulación, utilizada por el régimen para evitar y perseguir la participación en forma de asociacionismo, a una norma que favorecía escasamente el derecho de asociación, pues está establecía el requisito de autorización previa para la constitución de asociaciones. Según Sánchez (2004), “la intervención de la Administración comenzaba desde los orígenes de la asociación ya que los estatutos y los miembros que la constituían debían pasar por el control gubernamental para evitar cualquier desviación que pusiera en peligro el régimen” (2004:67).

¹³¹ Brugué et al., 2003:112.

inflación. En el marco de esta convulsionada coyuntura política, económica y social España tiene, en 1977, sus primeras elecciones libres desde 1936. Es en este contexto y en este mismo año que se realiza un acuerdo nacional, conocido como Pacto de la Moncloa, seguido por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Este Pacto se refería a básicamente dos objetivos, uno político y otro económico. El primero fue centrado en la consolidación democrática del país, que se perfecciona con la sanción de una nueva Constitución en 1978, y, el segundo, fue orientado para la creación de medidas urgentes destinadas a salir de la crisis económica y a la modernización de la estructura productiva.

Formalmente, por lo tanto, la democracia española se institucionaliza en 1978. La nueva Constitución determina, en su artículo primero, la configuración del Estado Español como un Estado social y democrático de derechos. Este artículo también enumera los valores que deben estar presentes en el ordenamiento jurídico, esto es, un Estado que “propugna como valores superiores la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Aunque la participación no conste en este artículo como principio fundamental, Sánchez (2004) afirma que existen referencias a ella en el resto del texto constitucional en el establecimiento de ciertos mecanismos¹³². Para la autora, la Constitución Española no sólo establece la obligación de fomento de la participación, sino que también la concreta en artículos que se encuentran en lo que se ha llamado “cláusula del Estado social” (Sánchez, 2004). El artículo 9.2 es citado por Sánchez (2004) como la base de la participación pues establece que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”¹³³.

Por otro lado, en la opinión de Subirats (1999), “el orden institucional escogido¹³⁴ refleja opciones que, si bien no son distintas de las tomadas en otros países, coinciden en ser fruto de pactos institucionales entre partidos, con ausencia de actores sociales capaces de reclamar más espacios o una mayor capacidad de intervención y de control popular”¹³⁵. En

¹³² Sánchez (2004) cita, por ejemplo, los artículos 92.1, 151.2, 167.3 y 168 que definen diferentes modalidades de referéndum; el artículo 87.3 que establece la iniciativa legislativa popular; el artículo 125 que define la acción popular y la participación en la Administración de Justicia mediante la institución del jurado; y los artículos 105a, 9.2 y 22 que consagran la participación en la elaboración de disposiciones administrativas que afectan de forma directa al ciudadano o a través de las asociaciones en que se integran (artículo 105.a), mediante grupos o formaciones sociales (artículos 9.2, 22 y 23).

¹³³ Sánchez, 2004:85.

¹³⁴ Parlamentarismo puro, ley electoral proporcional, listas cerradas, extrema dificultad en el uso de iniciativas populares directas (Subirats, 1999:24).

¹³⁵ Subirats, 1999:24.

este sentido, según el autor, la democracia española se estableció desde una visión arriba abajo que se podría clasificar como “excesivamente institucionalista y procedimental”. A pesar de la visión arriba-abajo, mencionada por Subirats (1999), en las elecciones municipales de 1979, la participación es un tema presente en los debates y en la agenda política en el ámbito local aunque aún de forma incipiente.

Las elecciones locales de 1979 consagraron expresivamente victorioso al partido de izquierda y dio inicio a una nueva etapa en la historia española, más alineada, según Subirats (1999), con el resto de los países europeos. Con la misma perspectiva, para Pastor (2003), la consagración de la democracia como sistema político y el inicio del proceso de recuperación económica, establecieron las bases para el desarrollo, durante la década siguiente, de un Estado de bienestar social, conforme la trayectoria de los países vecinos.

3.1.1 La década de 1980 y los primeros años de 1990: la participación como colaboración

La década de 1980 es caracterizada principalmente por el esfuerzo de (re)construcción de la administración pública, tras 40 años de dictadura. Esta construcción en España tuvo, como señalan Brugué et al. (2003), su máxima expresión en el ámbito municipal. Los municipios asumieron la tarea de superar los déficits de infraestructura heredados de los años franquistas y concentraron sus esfuerzos en la construcción de los principales equipamientos y servicios públicos. En este sentido, la democracia española se establecía bajo una propuesta política o un acuerdo social según la cual el Estado provee ciertos servicios y garantías sociales a cambio de una limitada participación política de la ciudadanía en el momento electoral (Brugué et al., 2003)¹³⁶.

De esta forma, Brugué et al. (2003) afirman que la lógica de “hacer cosas” fue prioridad en los años 80, dejando un modelo de democracia participativa en segundo plano. En las palabras de uno de los responsables municipales de aquel momento, citado por Brugué et al. (2003), la democracia participativa se volvió “una asignatura pendiente que, a poco que encontremos un hueco en nuestra apretada agenda de administradores locales, estaremos

¹³⁶ Aunque Sarasa y Guiu (2001) argumenten que en España el modelo del Estado de Bienestar Social nunca realmente haya llegado a existir tal cual en los otros países europeos, lo importante para esta investigación es que se haya tenido este modelo como meta y el impacto que esto generó tanto en cómo se expresaba la participación como también en la sociedad civil organizada.

encantados de abordar”¹³⁷. Los municipios, por lo tanto, asignaron un papel estrictamente ejecutor, responsables por todas las actividades, dejando a los ciudadanos y las asociaciones al margen de las decisiones públicas. La opción por construir antes de todo “municipios de bienestar”¹³⁸ acabó convirtiendo, según Blanco et al. (2011), “a buena parte de los ciudadanos en clientes pasivos y no en ciudadanos implicados, convirtiendo la relación entre instituciones-ciudadanía en un intercambio entre voto y servicios”¹³⁹.

Además, el inicio de los años 80 también es marcado por un declive de los movimientos y actividades sociales que había florecido, como ya se ha mencionado, principalmente a finales de la década de 1960. Según Mota (1999), la crisis de los movimientos y asociaciones se debe a dos razones principales. En primer lugar, la autora cita la baja institucionalización de estos movimientos debido a su carácter fundamentalmente comunitario y estar organizado a través de redes de grupos primarios, semiabiertos y más o menos informales. En segundo lugar, la autora cita la pérdida de muchos dirigentes y líderes comunitarios que se incorporaron a tareas predominantemente políticas, principalmente después de las elecciones de 1979.

De la misma forma que Mota (1999), Brugué et al. (2003) también apuntan como el principal desencadenante de la llamada “crisis del movimiento asociativo” la migración de los principales líderes sociales a los ayuntamientos democráticos. Brugué et al. (2003) resaltan la pérdida, por parte de las asociaciones, tanto de capital humano, con la incorporación de sus líderes al gobierno, como también una pérdida de contenido una vez que las demandas sociales fueron asumidas por la propia administración. La crisis del movimiento asociativo también se expresa, según Alberich (1990), a través de “las excesivas expectativas puestas en la democratización de la vida española que llevó, incluso, a que muchos afirmasen la no necesidad de las asociaciones al existir nuevos órganos democráticos que podían solucionar los problemas de los ciudadanos”¹⁴⁰. Para este autor, el conjunto de cambios sociales y los cambios en las organizaciones resultaron, en los años 80, en una inevitable fragmentación social.

No obstante, mientras España se esforzaba para construir un Estado de bienestar, algunos países apuntaban algunos límites de tal modelo y buscaban alternativas influenciados

¹³⁷ Brugué et al., 2003:112.

¹³⁸ Brugué et al., 2003.

¹³⁹ Blanco et al., 2011:22.

¹⁴⁰ Alberich, 1990:24.

por nuevos patrones político-ideológicos. En este sentido, Inglaterra, liderada por su Primera Ministra Margaret Thatcher, iniciaba el desarrollo de una nueva visión de funcionamiento de las instituciones públicas, la nueva gestión pública, que tenía como objetivo cierto sentido “desmantelar el Estado de bienestar”. De esta forma, de un modelo “eminente público y burocráticamente gestionado y centralizado se pasa a un modelo más abierto y descentralizado, que buscaba combinar formas de concertación con entidades privadas, la externalización de algunos servicios y la promoción de distintas formas de participación”¹⁴¹.

Entre otros cambios, gana fuerza la idea de descentralización horizontal, desde el Estado hacia la sociedad civil. Esto es, a partir de la premisa de que el Estado no puede cubrir todas las necesidades sociales existentes emerge un discurso que defiende la participación de organizaciones de la sociedad civil en la prestación de servicios de bienestar. En este sentido, la sociedad civil pasa a responsabilizarse también de los problemas sociales y de la prestación de servicios públicos. Este movimiento liderado por los británicos y que se extendió al conjunto europeo tuvo como consecuencia la proliferación de debates sobre democracia local y participación. En paralelo a este movimiento europeo, del otro lado del Atlántico, algunos países latinoamericanos pasaban por experiencias innovadoras de participación social, asociadas al proceso de redemocratización. Los cambios y nuevas tendencias que pasaban tanto en los países europeos vecinos como también en los países latinoamericanos van a influenciar principalmente a los municipios españoles, que llevan a cabo las primeras experiencias de participación en España.

De acuerdo con Subirats et al. (2001), el mecanismo más habitual de participación en los municipios fueron los consejos consultivos. Estos consejos, no obstante, “eran integrados por regidores y representantes de entidades, aunque en algún caso incorporasen algunos ciudadanos y ciudadanas a título individual designados por el alcalde por cuenta de sus especiales calificaciones en el tema a ser tratado”¹⁴². Brugué et al. (2003) añaden afirmando que casi la totalidad de estos consejos concentraban la participación en la fase de gestión de programas y servicios municipales, mientras que era escasa la capacidad de los ciudadanos para incidir en el diseño de las políticas públicas. Estos autores sostienen que se encontraba un discurso más colaborador de la participación y menos transformador.

En el final de los años 80, por ejemplo, por encima del 70% de los municipios

¹⁴¹ Sarasa y Guiu, 2001:125.

¹⁴² Subirats et al., 2001:9.

españoles de más de 100.000 habitantes ya habían redactado sus Reglamentos de Participación Ciudadana (Gomà y Font, 2001). No obstante, como afirman Brugué et al. (2003), “los primeros pasos son tímidos y se justifican como una forma de mejorar la legitimidad de las actuaciones públicas y como un mecanismo de colaboración en la prestación de servicios públicos”¹⁴³. Estos autores añaden que no se detecta en esta época “un discurso que vincule esta vocación participativa con la mejora de procesos decisionales ni con la generación de capital social”. Así, aunque diversas administraciones empezasen a incorporar algunos mecanismos formales de participación, éstos eran orientados a la corresponsabilización tal cual estipulaban los dictámenes de la nueva tendencia político-ideológica predominante.

Concretamente, por lo tanto, se incentivaba la incorporación de actores sociales en las tareas de gestión y prestación de servicios sociales, tal cual las orientaciones de la nueva gestión pública. Por un lado, argumentan Brugué et al. (2003), “las entidades asociativas pudieron resurgir del letargo en que las había situado el todopoderoso Estado del bienestar y encontrar un nuevo espacio de participación en la gestión de los servicios municipales”¹⁴⁴. No obstante, por otro lado, como los propios autores reconocen, “esta descentralización funcional no alcanza el ámbito de la toma de decisiones; es decir, esta constelación de actores se limita a *trabajar para* el ayuntamiento y no alcanza el nivel de *pensar con* el ayuntamiento”¹⁴⁵.

Según Rodríguez (2006), este proceso general de reestructuración del Estado de Bienestar en España, de contención del Estado y de nuevos compromisos de la sociedad civil organizada, está directamente relacionado al aumento, a partir de los años 90, del número de asociaciones e incremento del número de personas voluntarias. Este mismo autor cuestiona si este aumento de organizaciones sociales lleva a que realmente se extienda y profundice la participación ciudadana. Para Rodríguez (2006), “la expansión asociativa es una medida importante de la reciente reconstitución de la sociedad civil, pero no es suficiente. El problema es la dimensión cualitativa de la misma”¹⁴⁶. De acuerdo con Alberich (2007), al principio de los años 90 “el asociacionismo pasa a ser más pragmático y subvencionado, más concreto en su actuación en el tiempo y en el espacio y más gestionista”¹⁴⁷. Así, esta nueva relación de colaboración entre la administración y las asociaciones contribuye para la

¹⁴³ Brugué et al., 2003:127.

¹⁴⁴ Brugué et al., 2003:114.

¹⁴⁵ Brugué et al., 2003:114.

¹⁴⁶ Rodríguez, 2006:74.

¹⁴⁷ Alberich, 2007:80.

desactivación del potencial participativo de estas últimas. Brugué et al. (2003) resaltan el carácter de “pseudo-administración” que muchas asociaciones adquirieron con esta nueva orientación política. En resumen, se estableció una situación donde los ayuntamientos ganaron colaboradores y las asociaciones pasaron a disponer de recursos y soportes institucionales.

Para Brugué et al. (2003), este proceso comprometió el contenido político de la participación, identificando un “proceso de compra” de la participación ciudadana. En este sentido, Sarasa y Guiu (2001) afirman que “hay mucho de razonable en atribuir el fracaso [de la participación] a las administraciones públicas lo que podríamos denominar como un exceso de actitud timorata que dichas administraciones tienen ante la acción política de la sociedad civil”¹⁴⁸. Con la misma opinión, Izquieta et al. (2008) sostienen que las “relaciones con las administraciones no son de cooperación, no existe complementariedad o fortalecimiento recíproco entre ellas, sino que, por el contrario, las organizaciones se pliegan y someten a los dictados de las administraciones, y, las administraciones imponen su control sobre las organizaciones, tendiendo a instrumentalizarlas y colonizarlas”¹⁴⁹.

En una investigación empírica realizada en los años 90 con el objetivo de evaluar el modelo de participación diseñado para los distritos de Barcelona, Brugué, Font y Gomà (2001) llegaron a la conclusión que “el modelo de participación tiende a depreciar el rol reivindicativo de las asociaciones, al tiempo que se insiste en su papel de colaboradores, incluso coproductores privilegiados de la administración”¹⁵⁰. Es decir, “a pesar de la importancia que retóricamente se asigna a la participación de los actores de la sociedad civil, la práctica de la participación estratégica en España parece estar caracterizada por el dominio de los actores públicos y la debilidad de los civiles”¹⁵¹.

Por lo tanto, en los 15 años que siguieron a la transición democrática, la década de 80 y la primera mitad de los 90, España vivió tanto un esfuerzo para la construcción de su Estado de bienestar, como su re-estructuración, y una aproximación a un nuevo proyecto político-ideológico, la nueva gestión pública, que ya había ganado fuerza en muchos países europeos vecinos. En un primer momento, la ciudadanía participaba al elegir sus representantes que, desde una administración jerárquica, eran responsables de la toma de decisión. Un pacto social de cambio entre voto y servicios. Ya en un segundo período, de reestructuración del

¹⁴⁸ Sarasa; Guiu, 2001:135.

¹⁴⁹ Izquieta et al., 2008:5.

¹⁵⁰ Brugué, Font y Gomà, 2001:117.

¹⁵¹ Brugué et al., 2003:130.

Estado de bienestar, vuelve a ser valorizada la participación de asociaciones. No obstante, se destaca en este momento la predominancia de una participación colaborativa y la legitimización de la administración pública y de las propias políticas.

3.1.2 La segunda mitad de los años 90 y los años 2000: replanteamiento y *boom* participativo

A partir de la segunda mitad de los años 90 se amplía el número de iniciativas dispuestas a reflexionar sobre la participación y la forma como esta venía siendo puesta en práctica en los municipios españoles. Un conjunto de académicos y políticos, críticos de la concepción de participación que se desarrollaba hasta entonces, iniciaron un proceso de valorización de experiencias participativas como innovaciones democráticas. Se inicia una nueva etapa con una reorientación de la participación y de su institucionalización. En este período ganan notoriedad algunas experiencias desarrolladas en América Latina y éstas se convierten en referencia para académicos y políticos a la hora de pensar en modelos y mecanismos que permitan la revitalización de las democracias locales en Europa (Gomà y Rebollo, 2001). Así, el discurso académico, la fama de algunas experiencias latinoamericanas y también la convicción de los beneficios de la participación de algunos políticos y fundaciones privadas, contribuyeron para que la participación se convirtiera en una “moda institucional”.

El esfuerzo de las administraciones públicas de abrir espacios para una participación más allá de la prestación de servicios también está resaltado por la literatura como un movimiento necesario debido a la complejidad de los problemas sociales y la creciente dificultad de hacer frente a los mismos. Así, sea por voluntad política de repensar la participación o por necesidad, lo que se verifica es que el tema de la participación gana más espacio en la agenda política y algunas experiencias participativas como los presupuestos participativos, los jurados ciudadanos y los preceptos de la agenda 21 se ponen de moda y van a influenciar principalmente a la ciudad de Barcelona, pionera en la implementación de procesos participativos.

Recuerdan Gomà y Rebollo (2001) que la declaración final de la Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (Estambul, Hábitat II, 1996), recomendaba la aplicación

de presupuestos participativos - experiencia creada en Brasil - y calificaba a este tipo de proceso como una de las mejores prácticas de gestión urbana del mundo. En este sentido, muchos de los ayuntamientos españoles empezaron, de formas diferentes, a llamar a la ciudadanía a participar de la planificación presupuestal e intentar superar la connotación de colaboración que la participación había adquirido. En las palabras de Rebollo (2011), “planes comunitarios y presupuestos participativos han conseguido convertirse en referencias, casi marcas, a la hora de promover la participación ciudadana. Su expansión, al menos en España, se ha basado en la voluntad, principalmente de equipos de gobierno de ayuntamientos, de replicar ciertos casos que, por distintos motivos, acabaron por convertirse en referentes”¹⁵².

En las elecciones municipales de 1999, Font (2001) resalta la importancia de la participación como tema de debate. Según el autor, “ayuntamientos y diputaciones organizaron cursos, charlas y proyectos para tratar de impulsar un tema largamente olvidado en beneficio de las grandes obras, la obsesión por la eficacia o la voluntad de proveer nuevos servicios a la ciudadanía”¹⁵³. En este sentido, añade el autor, el gobierno local se convirtió en el nivel de gobierno donde más se avanzó y desarrolló en las experiencias de participación. En una investigación realizada en 2001 por la federación de municipios y provincias españolas sobre la participación se verificó que el 74% de los municipios españoles de más de 10.000 habitantes ya había creado una Concejalía de Participación y otros 7% había implantado un Departamento de Participación. No obstante, se resalta que “muchos municipios lo hacen por imitación y con cierta frivolidad.”

Así, lo que se verificó en España fue un aumento de la importancia de la participación institucional y se puede decir que hubo un “boom participativo” en el país. La creciente necesidad o voluntad de escuchar o debatir con los ciudadanos a la hora de tomar decisiones políticas se manifiesta en la proliferación y diversificación de experiencias y mecanismos participativos. Este *boom* no se verifica de forma homogénea por todas las regiones, siendo algunas más responsables por impulsar el fenómeno participativo en el país. Una de esas regiones es la Comunidad Autónoma de Cataluña donde, a partir de la experiencia de Barcelona, se convierte en una de las Comunidades Autónomas en que la participación tuvo un papel privilegiado. Fue el gobierno autonómico de Cataluña, por ejemplo, el pionero en la institucionalización de la participación a nivel supralocal.

¹⁵² Rebollo, 2011: 112.

¹⁵³ Font, 2001:14.

3.1.3 La importancia de la participación en Cataluña

Como se ha tratado en el apartado anterior, algunas administraciones locales tuvieron el rol de protagonistas y pusieron en marcha las primeras experiencias de participación. Barcelona es uno de estos municipios y un caso paradigmático en España. Según Gomà y Font (2001), el I Plan Estratégico de Barcelona, por ejemplo, es paradigmático en la medida que rompió con la planificación urbana tradicional e incorporó instrumentos participativos, abriendo canales de comunicación con el tejido asociativo, el mundo sindical y las universidades.

En una investigación respecto a las razones que pudiesen explicar la puesta en marcha de instrumentos de la participación en 15 municipios catalanes, Font y Blanco (2004) destacan el papel de la Diputación de Barcelona como actor relevante. La Diputación de Barcelona, de acuerdo con los autores, ha sido una de las principales instituciones que promovió e incentivó la inclusión de mecanismos de participación por lo municipios catalanes. Además, Font y Blanco (2004) también citan la importancia para la proliferación de mecanismos de participación de la Fundación Jaume Bofill, una fundación privada con gran proyección pública sobre el territorio, y también de grupos de investigación vinculados fundamentalmente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. De acuerdo con Font y Blanco (2004), estos tipos de entidades, concentradas en el entorno metropolitano de Barcelona, favorecieron el impulso de experiencias de innovación democrática a escala local a través de: “la subvención financiera a los ayuntamientos para el desarrollo de prácticas participativas; asesoramiento técnico y apoyo logístico a los procesos; la realización de actividades formativas (cursos, seminarios, conferencias); y, la sensibilización política sobre el reto de la democracia participativa”¹⁵⁴.

Todos estos incentivos llevaron a que la participación fuera ganando importancia y se proliferasen experiencias en el territorio catalán. Así, en 2003, con la entrada del gobierno formado por la coalición entre el Partido Socialista de Cataluña (PSC), la Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa per Catalunya (ICV) se inició por primera vez una política pública de participación ciudadana en el ámbito supralocal, de la Generalitat de Cataluña. Según el Acuerdo asignado por las fuerzas de gobierno se asumía el objetivo de:

¹⁵⁴ Font y Blanco, 2004:5.

“promover la construcción en Cataluña de una sociedad democrática avanzada, donde se respeten plenamente los principios de igualdad entre ciudadanos, el control efectivo sobre los poderes públicos y la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas (...)”¹⁵⁵.

Esta fue una de las principales novedades del nuevo gobierno y tuvo como objetivo reflexionar y pensar estratégicamente el diseño institucional de la participación ciudadana. Se constituyó en una iniciativa inédita en todo el Estado español y una forma de impulsar esta política fue la creación de la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC). La Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC), adscrita al Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación¹⁵⁶, fue creada en enero de 2004 por medio del Decreto 2/2004 debido a una voluntad política de crear una “administración relacional”, donde las decisiones se tomaran con la implicación de la ciudadanía.

La aplicación de una política de participación es algo reciente y como muchos documentos oficiales de la DPGC afirman, “un proceso de aprendizaje y construcción”. Al largo de los seis años, entre 2004 y 2011, se verifica el esfuerzo de avanzar tanto estratégica cuanto legalmente en pro de una política pública de fomento a la participación. Son cuatro los principales documentos que demuestran el contenido de esta política a lo largo de los años 2004 y 2011, cuando nuevas elecciones resultan en el cambio del gobierno y de la política de participación. El primero es una memoria y evaluación de las actividades de los tres primeros años de la DGPC intitulado *Innovación democrática y participación ciudadana al Gobierno de Cataluña 2004-2006*. Además, en este informe se construye un marco conceptual didáctico sobre qué es la participación, para qué sirve y cómo se puede poner en práctica. El segundo documento es el *Catálogo de Servicios* de la Dirección, donde se detalla su misión, los ámbitos de actuación y sus servicios. El tercero es el *Plan interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010* que representa un intento de coordinar y planificar las acciones de la DGPC. Finalmente, el cuarto documento es la memoria y evaluación de los procesos participativos entre 2007-2010 intitulada *Processos Participatius a la Generalitat de Catalunya 2007-2010: memòria i avaluació*¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya, 14 de desembre de 2003, p. 2.

¹⁵⁶ El Decreto 296/2003 establecido por el gobierno constituido en 2003 creó el Departamento de Relaciones Institucionales y Participación y, al final de 2006, debido a reestructuración del gobierno fruto de las elecciones autonómicas, el Departamento de Relaciones Institucionales y Participación fue fusionado con el Departamento de Interior, siendo creado el Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. El Decreto 479/2006 establece una división del Departamento en dos ámbitos, uno de ellos la Secretaria de Relaciones Institucionales y Participación, donde está adscrita la DGPC.

¹⁵⁷ La DGPC participó en la elaboración de muchos otros estudios y documentos respecto a la participación. Se han considerado estos cuatro como base porque tratan de la propia política institucional de la DGPC.

En términos conceptuales, la participación, en todos estos documentos, está relacionada al diálogo y argumentación, a la diversidad y a la inclusión. Se le asocia también a la “racionalidad deliberativa”, a una forma alternativa de resolución de problemas y como un complemento a la representación. En relación a la noción de deliberación, la DGPC asume una posición de diferenciar deliberación de vinculación, enfatizando la importancia de la deliberación como acción comunicativa. En este sentido, se trata de un diálogo y cambio de diferentes opiniones sobre un mismo tema, donde las informaciones sean compartidas y, aunque se llegue a decisiones finales y recomendaciones, estas no sean vinculantes, es decir, no deben ser obligatoriamente implementadas. De forma operativa, se define deliberación como “todo el proceso ordenado de argumentación entre participantes representativos de la diversidad de puntos de vista y de las vivencias de la ciudadanía, en que se defienden alternativas diversas en el marco de los procesos de toma de decisiones”¹⁵⁸.

De acuerdo con los documentos de la DGPC, cuatro razones justifican la importancia de la participación, estas son: 1) mejora la calidad de la toma de decisión (lógica de las políticas públicas); 2) mejora la eficiencia y la eficacia de las decisiones (lógica de la administración pública); 3) fortalece el capital social (lógica de la sociedad civil); y genera confianza y aproxima la ciudadanía a la política (lógica de la política). De forma general, la participación ciudadana, intensa y extensa, es considerada, de acuerdo con la DGPC, necesidad de una sociedad que quiera ser avanzada, libre y próspera. Teniendo en cuenta el concepto de participación y las razones para su incorporación, la DGPC establecía como su misión institucional “promover la participación de los ciudadanos en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas del Gobierno de la Generalitat y los entes locales de Cataluña y fomentar, estudiar y difundir los valores y prácticas de la participación política y social que enriquecen la calidad de la vida democrática”¹⁵⁹.

En términos operativos la DGPC actuó, de 2004 a 2011, de forma general, basándose en las mismas tres líneas de trabajo, habiendo sido introducida una nueva acción relacionada al apoyo a organizaciones de la sociedad civil y también algunos cambios de énfasis, básicamente contemplados en el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010. Concretamente, la DGPC ha liderado procesos de participación transversales de implicación regional, así como también ha contribuido con otros departamentos para la realización de procesos participativos. Además, es también parte de sus funciones dar apoyo y

¹⁵⁸ Plan Interdepartamental de Participació Ciutadana 2008-2010 (2009: 8).

¹⁵⁹ Catálogo de servicios, 2007:4.

orientar a los ayuntamientos interesados en incorporar la participación en sus decisiones y también difundir y apoyar prácticas de participación. Además, se subraya el objetivo de difundir una cultura participativa, tanto a través de estudios y elaboración de guías metodológicas¹⁶⁰ como también a través de la financiación de máster y postgrados en participación realizados en colaboración con universidades¹⁶¹.

Así, actualmente Cataluña es una referencia en términos de participación institucional tanto en España como en el mundo. En 2008, su Dirección General de Participación Ciudadana recibió el Premio al Servicio Público de la ONU en la categoría “*impulso de la participación en el proceso de elaboración de decisiones políticas a través de mecanismos innovadores*”. Dos años después, en 2010, la DGPC participó en la organización y entrega del Premio al Servicio Público y al E-gobierno, siendo la ceremonia de entrega de los premios en Barcelona. Esta fue la primera vez que la ONU organizó la entrega de los premios en cooperación con otra institución y lo celebró fuera de las Naciones Unidas.

Después de tres años de puesta en práctica de las actividades de la DGPC, considerados como años de consolidación conceptual, operativa y práctica de una política de participación en el ámbito nacional, Cataluña fortaleció, de forma legislativa y estratégica, su actuación. En términos legales, un documento programático, Acuerdo del *Entesa*, del Gobierno catalán, elaborado en 2006, subrayaba la voluntad de “caminar en la dirección de una administración eficaz, moderna y participativa y de elaborar un plan de fomento de la participación y asociacionismo”. Los compromisos firmados en este Acuerdo fueron la base para la elaboración del Plan de Gobierno 2007-2010. Este Plan también contempla la necesidad de fomentar los valores y las prácticas de participación ciudadana así como también expresa la necesidad de elaborar un plan integrado de participación ciudadana.

En este sentido, en el año de 2007, el Parlamento de Cataluña aprobó la Resolución 70-VIII que incluía el siguiente mandato: “en materia de participación ciudadana, el Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a elaborar un plan interdepartamental de participación ciudadana”. En el año siguiente, en 2008, el Gobierno aprobó el Decreto 39/2008 en el que se determinaba la creación de una Comisión Interdepartamental de

¹⁶⁰ Como por ejemplo el documento: *Planificar, executar i avaluar els processos de participació: guia per incorporar la ciutadania a les polítiques de la Generalitat*. Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2007.

¹⁶¹ Uno de los objetivos del Plan Integral de Participación Ciudadana 2008-2010 consistía en la “formación de tercer grado para profesionales de la participación ciudadana”. Han sido financiados el Master en Participación y Políticas Locales de la UAB, el Postgrado en Participación Ciudadana UdG y el Postgrado en Participación Ciudadana URV.

Participación Ciudadana, un órgano colegiado de composición política formada por altos cargos de la Generalitat y adscrita al Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación. Esta Comisión tenía como objetivo la coordinación y la colaboración en materia de participación ciudadana así como la elaboración de un Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana (PIPC). Esta Comisión propuso los ejes estratégicos y las líneas de trabajo del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana 2008-2010.

El PIPC representó un intento a más de cohesionar y planificar las acciones de la DGPC, racionalizar y armonizar la oferta participativa, posibilitando la estimación de recursos y la sistematización de las actuaciones de todos los departamentos en materia de participación. Se constituye, por lo tanto, un instrumento que tiene como finalidad integrar y transversalizar la política de fomento a la de participación. El Plan resumía dos principales objetivos: 1) incrementar la cantidad y la calidad de la participación al programar y coordinar las acciones necesarias para incorporar a la ciudadanía en la elaboración de leyes, planes y programas; y, 2) hacer más transversal e integral la cultura de la participación dentro de la Generalitat de Cataluña.

Finalmente, también en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado en 2006, se hace referencia a la importancia de la participación. El Estatuto establece en su artículo 29.1, del derecho a la participación, “los ciudadanos tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de manera directa o bien a través de representantes, en supuestos y en los terminos que establece este Estatuto y las leyes”. Además, en el artículo 43.1, del “fomento de la participación”, se establece que “los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, la prestación y evaluación de las políticas públicas, y también la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”. No solo el Estatuto resalta la importancia de la participación como derecho sino que también destaca la obligación del poder público en promoverla. Es importante observar también que la propia redacción de este Estatuto contó con un amplio proceso participativo, uno de los primeros liderados por la Dirección General de Participación Ciudadana.

3.1.4 Cataluña: el modelo de participación por convicción institucional

La participación como política pública es un fenómeno bastante reciente en España y, como se ha demostrado, su surgimiento está de forma general vinculado a la voluntad política. En 1978, cuando se promulga la nueva Constitución española, la participación no es un eje fundamental de ésta, siendo los esfuerzos orientados para el establecimiento de una democracia representativa. No obstante, poco más de 10 años después de la consagración de la Constitución la participación pasa a ser una cuestión relevante en muchos municipios, los pioneros en este tema en España.

Así, los años 80 y 90 son cruciales y escenario de grandes cambios ideológicos en cuanto a la participación y al papel de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. Como se ha visto, los primeros esfuerzos después de la redemocratización son orientados a la construcción de “municipios de bienestar”, siendo la participación una “asignatura pendiente”. Principalmente a partir de la segunda mitad de los años 90, muchas de las administraciones municipales incorporaron algunos mecanismos participativos; algunas convencidas de los elementos positivos aportados por la participación y otras influenciadas por la “ola participativa” y por la necesidad de legitimar sus decisiones políticas. Sin embargo, como se ha visto, la sociedad civil aún se recuperaba de la invisibilidad que le había asignado el esfuerzo de la administración pública para la construcción de un estado de bienestar y no tuvo un papel central para que la participación entrara en la agenda política. Por el contrario, la sociedad civil española pasa a ser reclamada a participar. En este sentido, la participación se convierte más en una oferta que una demanda de los ciudadanos.

Esta oferta es principalmente encontrada a nivel municipal y, como anteriormente se ha subrayado, Barcelona es un caso paradigmático e impulsor de la participación. La Diputación de Barcelona tomó la iniciativa de implementar procesos participativos y promoverlos y, en consecuencia, sirvió de modelo para muchos otros municipios tanto catalanes como españoles, así como también su experiencia influyó a la Generalitat de Cataluña que en 2004 creó la Dirección General de Participación Ciudadana. Durante los seis años siguiente, de 2004 a 2011, la DGPC trabajó activamente en el sentido de promover y fomentar la participación.

De esta forma, lo que se puede percibir de la experiencia catalana es el esfuerzo, por parte de la administración pública, de construir una política de participación. Esta convicción

se materializa con la creación de un órgano de promoción de la participación, con la referencia de la importancia de la participación en el nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y con la elaboración del Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana. Se observa también el énfasis en como hacer con que los ciudadanos participen y en la “necesidad de construirse comunidades”, como está redactado en la memoria de la Dirección de 2004-2006. Es decir, el gobierno catalán, durante este período, no sólo asumió la responsabilidad de incorporar la participación en su forma de gobernar sino que también buscó estimular la participación ciudadana con acciones orientadas tanto a la ciudadanía a título individual como a las entidades de la sociedad civil.

Por un lado, tenía como objetivo estimular los valores y actitudes participativas con campañas, publicaciones divulgativas y pedagógicas, actividades de sensibilización, actividades formativas, etc., y, por otro lado, buscaba aumentar, a través de un programa de ayudas financieras y técnicas, la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de incidir en las políticas públicas y favorecer la participación en su organización y actividad interna. En el Plan Interdepartamental de Participación Ciudadana, también se observa la importancia de la participación para la creación de capital social, como se puede ver en la siguiente afirmación destacada: “El plan se define desde la convicción que incorporar la participación ciudadana en la acción pública es la mejor manera de luchar contra la desafección de la ciudadanía con respecto a la política y a generar confianza”¹⁶².

Considerando, por lo tanto, la trayectoria participativa de España y la importancia de la política de participación en Cataluña y de su liderazgo en su promoción, se ha seleccionado esta Comunidad Autónoma como ejemplo ilustrativo del modelo de participación por convicción institucional para la realización de esta investigación. Entre las diversas experiencias impulsadas por la DGPC entre 2004 y 2011, la elaboración de la Directiva Marco del Agua (DMA) ha sido particularmente importante. Además de la importancia política del documento, dirigentes y técnicos de la Agencia Catalana del Agua han estado altamente involucrados durante el proceso de elaboración de la DMA que ha sido llevado a cabo en colaboración con la DGPC. También el proceso ha sido largo en el tiempo, ha involucrado diferentes tipos de actores y privilegiado el encuentro presencial entre ellos, privilegiando el diálogo y cambio de argumentos para la elaboración de propuestas presentes en el documento final.

¹⁶² GENERALITAT DE CATALUNYA, Direcció General de Participació Ciutadana, Plan interdepartamental de participació ciutadana 2008 – 2010, 2009: 7.

3.2 La Directiva Marco del Agua y la participación

A finales del año 2000 el Parlamento Europeo aprobó la Directiva Marco del Agua (DMA) 2000/60/CE, siendo traspasada al ordenamiento jurídico estatal español a finales de 2003. Esta normativa crea un marco único de actuación en políticas de agua para todos los estados miembros de la Unión Europea. Aborda de manera global la gestión del agua y tiene como objetivo la protección de las aguas superficiales continentales, las aguas de transición, las aguas costeras y las aguas subterráneas. Como está redactado en el artículo 1 de la Ley se pretende establecer un marco que:

- a) prevenga todo deterioro adicional y proteja y mejore el estado de los ecosistemas acuáticos y, respecto a sus necesidades de agua, de los ecosistemas terrestres y humedales directamente dependientes de los ecosistemas acuáticos;
- b) promueva un uso sostenible del agua basado en la protección a largo plazo de los recursos hídricos disponibles;
- c) tenga por objetivo una mayor protección y mejora del medio acuático, entre otras formas mediante medidas específicas de reducción progresiva de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias prioritarias, y mediante la interrupción o la supresión gradual de los vertidos, las emisiones y las pérdidas de sustancias peligrosas prioritarias;
- d) garantice la reducción progresiva de la contaminación del agua subterránea y evite nuevas contaminaciones; y
- e) contribuya a paliar los efectos de las inundaciones y sequías¹⁶³.

Con estos objetivos la Directiva pretende, en última instancia, alcanzar un “buen estado” ecológico y químico de todas las aguas comunitarias, desarrollando una nueva política hídrica que asuma la complejidad y la diversidad de lógicas y factores que intervienen en su gestión. Para alcanzar sus objetivos, la DMA establece en su preámbulo que “su éxito dependerá de la colaboración estrecha y de una actuación coherente de la UE, los Estados

¹⁶³ DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. In: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:ES:PDF>

miembros y las autoridades locales, pero también de la información, las consultas y la participación del público, incluido sus usuarios”¹⁶⁴.

En este sentido, en el artículo 14 la DMA concretamente se refiere a la participación, estableciendo como obligación para los Estados miembros fomentar “la participación activa de todas las partes interesadas en la aplicación de la presente Directiva, en particular en la elaboración, revisión y actualización de los planes hidrológicos de cuenca”¹⁶⁵. Asimismo, este artículo establece un calendario y programa de trabajo que fija el año de 2006 como límite para el inicio de la realización de procesos de participación que deben culminar en el año 2009 con la elaboración de los planes hidrológicos de cuencas. En resumen, la DMA obliga a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos generales¹⁶⁶ y medioambientales¹⁶⁷ con la colaboración y complicidad de las partes interesadas en el ciclo del agua.

A pesar del importante papel de la participación en la DMA y las referencias a ella en el marco legal, no existe en la Ley un diseño participativo determinado a ser seguido, siendo los países, siguiendo el calendario establecido, libres para la elaboración de su propia estrategia participativa. Es decir, a pesar de que la DMA determina tres tipos de participación – información, consulta e implicación activa – no establece como se debe implementar y desarrollar cada uno.

La norma europea, por ejemplo, obliga a los estados miembros a dar acceso público a todos los documentos de trabajo e informaciones de referencia, pero no explicita ninguna obligación de difundir tales documentos e informaciones. Respecto a las consultas, consta en la Ley que los Estados miembros deben garantizar la consulta al público durante la elaboración de los planes de cuenca. No obstante, no hay obligación de incorporar las opiniones recogidas en el proceso de consulta así como tampoco se define como se debe proceder en esta consulta¹⁶⁸. Por último, en relación a la implicación activa, la DMA establece que los Estados deben promover la participación efectiva de todas las partes interesadas en la implementación de la Ley, especialmente en la elaboración y revisión de los planes de cuenca. Sin embargo, este tipo de participación no es obligatorio, pero sí que se recomienda por parte de la Directiva que los Estados miembros hagan el esfuerzo por incluirla tanto como sea

¹⁶⁴ Considerando decimocuarto.

¹⁶⁵ DIRECTIVA 2000/60/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. In: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:327:0001:0072:ES:PDF>

¹⁶⁶ Artículo 1.

¹⁶⁷ Artículo 4.

¹⁶⁸ Pero se establece un período de seis meses como mínimo para la realización de estas consultas.

posible (Parés, 2008).

En este sentido, las determinaciones contempladas en el artículo 14 pueden ser realizadas de diferentes intensidades, niveles y formas. Como bien afirma Parés (2008), “a pesar del texto de la Directiva poner énfasis especial en las tres formas de participación, lo que no queda tan claro son los detalles de cómo se debe llevar a la práctica las diferentes formas de participación, y deja en manos de los estados miembros la decisión final sobre como se organizará la participación en el ámbito de cada cuenca hidrográfica”¹⁶⁹. Como consecuencia de esta obligatoriedad, pero sin una definición de como se debe proceder, se observaron en Europa diferentes experiencias de participación para la elaboración de los planes de cuenca.

En España la gestión del agua es de competencia autonómica cuando se trata de ríos que pasan solamente por el territorio autonómico. Los ríos que son intercomunitarios tienen competencias compartidas entre las instituciones autonómicas y las del poder central. En este sentido cada comunidad autónoma organizó su propio proceso participativo para la elaboración del Plan de Gestión del Agua de sus cuencas internas. En Cataluña, la Agencia Catalana del Agua (ACA), integrada al Departamento de Medioambiente y Vivienda, es la responsable y posee plenas competencias sobre el ciclo integral del agua, y en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, organizó un proceso participativo (para las cuencas internas) reconocido en Europa y en España debido a su intensidad y ambición y se constituye en un caso paradigmático entre los países miembros de la UE.

3.2.1 El proceso participativo de la DMA en Cataluña

Dos razones principales podrían explicar “el por qué” del proceso participativo que se ha implementado en Cataluña para la elaboración de la DMA. Como ya se ha visto, uno de los principios de la DMA es la inclusión de los ciudadanos principalmente en la elaboración de los planes de cuenca, siendo ésta la primera razón para la realización de un proceso participativo. Sin embargo, como se ha resaltado anteriormente, no se definió en la Ley el cómo la participación debería ser implementada siendo, por lo tanto, la voluntad de la

¹⁶⁹ Parés, 2008:44.

Agencia Catalana del Agua y de la DGPC la principal razón para la realización del proceso participativo que se ha llevado a cabo en Cataluña durante los años de 2006 a 2009. Es decir, además de la exigencia legal, el contexto catalán era bastante favorable a prácticas participativas a principios de los años 2000.

La Agencia Catalana del Agua, vinculada al Departamento de Medioambiente, estaba bajo la competencia del partido político Iniciativa por Cataluña. Como ya se ha mencionado, Iniciativa por Cataluña era parte del gobierno tripartito que iniciaba el mandato en 2003 y específicamente este partido tuvo gran participación en la creación de un órgano de promoción de la participación supra local como la DGPC. Por lo tanto, el proceso participativo se realizó debido a un imperativo normativo, pero la forma como fue implementado está relacionada a la entrada de un gobierno – o parte de el – que quería cambiar la manera de hacer política pública.

Como bien explica el Director de Planificación de la ACA de aquel momento al ser entrevistado, “la normativa europea y, digamos, el convencimiento de una parte del gobierno de la Generalitat que promovía la participación ciudadana y evidentemente la voluntad de la ACA de hacerlo, de llevarlo adelante, permitió que se desarrollase el proceso”¹⁷⁰. También se puede encontrar referencia a la voluntad de la ACA y de la DGPC en el discurso de los representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil como, por ejemplo, el presidente de la organización Grup de Defensa del Ter al ser entrevistado: “*nosotros nunca habíamos participado de un proceso así donde había una buena voluntad de la administración y con esta amplitud de convocatoria*”¹⁷¹. Otro representante de la sociedad civil dijo tener muy claro que la ACA encaraba el proceso de forma bastante seria y que pretendía que diera resultados no siendo “*sólo una cuestión de cumplir con la DMA*”¹⁷².

El compromiso de una parte del gobierno y la voluntad de la Agencia de que la hablan los entrevistados se ha traducido concretamente en la firma de un convenio entre la ACA y la Fundación Nueva Cultura del Agua (FNCA), que tiene entre sus objetivos establecer criterios para una gestión alternativa del agua en Cataluña. Durante dos años se crearon mesas de trabajo que debatían tanto los problemas de las cuencas como también en una de las mesas se analizaba específicamente de qué forma se podría poner en marcha el proceso. En esta mesa

¹⁷⁰ Entrevistado 6.

¹⁷¹ Entrevistado 24.

¹⁷² Entrevistado 32.

de trabajo participaron principalmente funcionarios de la ACA y expertos de participación¹⁷³. Además de una mesa de trabajo sobre la participación, se creó, en 2005, una unidad dedicada a la participación dentro de la propia ACA. A la unidad se destinaron recursos financieros y un equipo de técnicos en participación fue formado. Esta unidad tuvo la función de llevar a cabo el proceso, siendo realmente un intento de institucionalizar la participación dentro de la Agencia.

Además de la creación de una unidad de participación, la voluntad de la dirección de la Agencia se expresaba también en la colaboración entre la ACA/unidad de participación y la DGPC. La DGPC colaboró al proporcionar recursos económicos y humanos. Antes del proceso por ejemplo, la Dirección realizó un estudio de las experiencias europeas en procesos participativos derivados de la DMA o similares, con la finalidad de conocer estas experiencias y sus resultados, y aprovechar sus aspectos positivos y negativos, para poder así diseñar un proceso propio recogiendo las experiencias anteriores¹⁷⁴. Además, la DGPC participó en la elaboración del diseño del proceso como también de su ejecución.

Tanto técnicos de la Agencia como representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil resaltaron el papel positivo de la DGPC en el proceso participativo. La directora de la unidad de participación, por ejemplo, citó la importancia de tener al director de la DGPC en diálogo continuo con el director de planificación de la Agencia. Según la entrevistada, esto funcionó como “*una estrategia de seducción para los técnicos de la Agencia que tenían que estar involucrados en el proceso de debate*”¹⁷⁵. De acuerdo con la entrevistada, se hicieron sesiones abiertas con grupos de técnicos del Departamento de Planificación para explicar el porqué de la participación, sus peligros y prejuicios.

Muchos representantes de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil entrevistados consideraron la presencia de representantes de la DGPC - principalmente del director - en las sesiones de los procesos participativos como indicador de la voluntad de la administración pública en hacer “*un proceso de verdad*”. No solo la presencia de los representantes de la DGPC, sino también la propia presencia de altos cargos de la ACA, tuvo este impacto de dar una cierta legitimidad y seriedad al proceso. Muchos entrevistados

¹⁷³ En la mesa que debatía la participación estuvo presente también un representante de la Xarxa Nova Cultura del Aigua (XNCA). A partir de las entrevistas lo que se percibe es que este representante de la XNCA estuvo presente por influencia de una persona de la FNCA que tenía muchas relaciones con los directivos de la ACA y no demuestra, por lo tanto, una disposición de involucrar en el proceso de decisión la sociedad civil organizada.

¹⁷⁴ Fueron estudiados un total de 10 procesos participativos en los siguientes locales: Reino Unido (1); Francia (3); Polonia (2); Estado Español (2); Cataluña (1); Martinica (1).

¹⁷⁵ Entrevistada 5.

asociaron la presencia de representantes de la dirección de la ACA con una voluntad real, “*al menos de algunos*” de hacer un proceso serio.

El proceso que se puso en marcha en el territorio catalán a lo largo de tres años tuvo el apoyo administrativo, logístico y financiero tanto de la Agencia Catalana del Agua, responsable de la elaboración de la Directiva, como también de la Dirección General de Participación Ciudadana. La creación de una unidad de participación dentro de la Agencia, las reuniones y estudios de preparación del proceso, así como la participación personal de altos cargos directivos tanto de la ACA como también de la DGPC demuestran el compromiso y la preocupación de la puesta en marcha de un proceso legítimo. En aquel momento, en Cataluña, se puede decir que la Agencia Catalana del Agua y la Dirección General de Participación Ciudadana realmente consideraron que la participación sería una forma más justa, eficiente y legítima de llevar a cabo la Directiva exigida por la normativa europea. Una vez que se observa este contexto favorable y la implicación de la ACA y la DGPC se cuestionan las características de este proceso, su funcionamiento y consecuencias, principalmente sobre los actores sociales.

Así, a continuación se discute el diseño institucional del proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua realizado en Cataluña, buscando explicar como sus dimensiones influyeron tanto en la dinámica participativa y deliberativa del proceso como sobre los actores sociales. Como se ha visto en el capítulo anterior, se analizará el diseño y sus consecuencias a partir de las siguientes dimensiones: 1) forma de organización; 2) quién participa; 3) cómo se participa; y, 4) sobre lo que se participa.

3.2.2 Forma de organización del proceso participativo

En la primera dimensión, “forma de organización”, se pretende principalmente verificar los aspectos generales que estructuraron el proceso como, por ejemplo, la forma cómo fue liderado y coordinado y si hubo una integración entre diferentes departamentos relacionados al tema en debate.

3.2.2.1 Liderazgo y coordinación del proceso participativo

En cuanto al liderazgo y coordinación, en la elaboración del diseño del proceso como también en su implementación, sobresale el papel de la Agencia Catalana del Agua así como el de la DGPC. Algunas definiciones en cuanto al formato del proceso eran abiertas a la opinión de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, pero no se ha identificado ninguna situación en que estos actores hayan sido llamados para contribuir en la decisión de cualquier aspecto - diseño, forma, cronograma - del proceso.

El liderazgo prácticamente exclusivo de la administración pública, específicamente la ACA y la DGPC, está verificado en los documentos oficiales como, por ejemplo, la memoria del proceso elaborado por la DGPC en el que se afirma: que “la Agencia Catalana del Agua y la Dirección General de Participación Ciudadana, con la colaboración de las empresas encargadas de coordinar los procesos, establecieron las condiciones del marco de referencia que debían orientar los procesos”. En otro documento – de carácter informativo – se afirma que “la ACA y la DGPC elaboraron un protocolo para hacer efectivo un proceso de participación abierto a todos” y en seguida se informa sobre dos canales para que se pueda opinar: “queremos contar con tu opinión. Puedes establecer contacto con nosotros a través de la Agencia Catalana del Agua, teléfono 93 567 28 00 o a través de la dirección electrónica acaparticipació@gencat.net”.

La forma como se escriben los documentos informativos y divulgativos de cierta forma ya demuestran una división de papeles entre administración y participantes. Y esto se refleja en la manera como los entrevistados que forman parte de la sociedad civil se refieren al proceso. Queda muy claro a través de expresiones como “*el proceso que ha hecho la Agencia*”, “*en la primera sesión nos decían como sería el proceso*”, “*ellos han diseñado bien el proceso*” que no hay una sensación de apropiación del proceso por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Lo que sobresale de las entrevistas es que el proceso no pertenece a ellos y sí que son invitados a participar.

La falta de participación de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil en las decisiones sobre el propio proceso también se verifica después que se finalizaron las dos experiencias piloto – en las cuencas Ter Superior y Gaià-Francolí - y se decidió que modelo se seguiría. La idea de realizar dos procesos simultáneos y con diferentes diseños metodológicos propuestos por dos empresas distintas¹⁷⁶ tenía como objetivo verificar los puntos fuertes y

¹⁷⁶ Las propuestas de diseño metodológico para los procesos participativos eran basados en una propuesta inicial elaborada por la Dirección General de Participación Ciudadana.

débiles de cada formato y seleccionar un modelo único para aplicar en las cuencas restantes. A pesar de que esta iniciativa demostrara la importancia dada al proceso y la voluntad de “hacerlo bien”, la elaboración de un modelo único fue realizada por la DGPC y por la unidad de participación sin un debate con los propios participantes de los dos procesos. Los participantes emitieron sus percepciones a través de un cuestionario de evaluación al final de cada proceso, pero no fueron llamados para un diálogo más profundo sobre el diseño metodológico que deberían seguir los procesos de las otras cuencas.

Así, el papel de definir y coordinar el proceso lo asumió absolutamente la ACA y la DGPC. Como se ha descrito, hubo intentos de informar y crear canales de comunicación – por medio de teléfono y mail, no obstante eran canales para que la ciudadanía pudiera opinar y no para el diálogo. En algunos casos específicos se hicieron reuniones con algunas organizaciones para presentar el andamio de lo que se estaba haciendo como contó uno de los académicos entrevistados que participó como observador en algunas sesiones de los procesos¹⁷⁷: *“un poco antes del proceso la ACA hizo reuniones con entidades sociales, la mayoría ecologistas, y presentaba lo que iban haciendo. Por ejemplo, hicieron un video educativo de difusión sobre el agua en Cataluña y decían ‘mira, hemos hecho esto... y antes de lo que lo difundamos y lo acabemos bien queremos saber qué opináis. Eran reuniones de temas muy concretos que la ACA quería validar”*.

Lo que se puede concluir es que hubo un liderazgo de la administración pública, pero un liderazgo predispuesto a buscar y escuchar opiniones. No fue un proceso decidido conjuntamente con las organizaciones y asociaciones de sociedad civil, pero al mismo tiempo se observa un intento de aproximación, principalmente para escuchar opiniones e impresiones. No obstante, las reuniones y consultas realizadas, como ya se ha mencionado, no fueron suficientes para que estos actores se sintiesen corresponsable por el proceso y lo que se percibe de las entrevistas es que realmente estaban participando *“de un proceso de la ACA”*. En las palabras de un entrevistado, miembro de la comunidad académica, que hizo una investigación sobre el proceso de participación de la DMA: *“es difícil encontrar el equilibrio, pero en el caso de la DMA hubo un exceso de liderazgo en el sentido de que el diseño del proceso, la metodología, los timings... todo venía muy determinado por quien asumía el liderazgo del proceso que era la unidad de participación de la ACA y la DGPC”*¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Entrevistado 16.

¹⁷⁸ Entrevistado 17.

Un funcionario de la ACA entrevistado también destacó el “*posible dirigismo*” de la Agencia: “*Claro que un proceso participativo organizado por la administración tiene sus límites. En mi opinión uno de los límites es que quizá era un proceso demasiado dirigido*”¹⁷⁹. Compartieron la misma opinión otros entrevistados representantes de la administración pública que comentaban que era posible que el “*proceso fuera tan preparado que se dirigiera mucho el debate*”¹⁸⁰. Otro miembro de la ACA afirmó que el “*posible exceso de liderazgo no deja de ser una crítica*”, pero que al mismo tiempo “*tampoco hay alternativa porque en la sociedad actual es difícil llevar a cabo un proceso participativo poco dirigido y estructurado, ya que seguramente no daría resultado*”¹⁸¹. Estos comentarios, no obstante, no son dichos como un aspecto negativo del proceso o con un tono de desacuerdo y sí como una constatación, pero que no afecta la valoración final del proceso.

En relación a la percepción de los representantes de la sociedad civil, el liderazgo de la administración pública y la condición de “*invitados*” no apareció en las entrevistas como un problema. Es decir, no haber participado de la propia definición del proceso no era destacado como una cuestión o una reclamación. Algunos comentarios o quejas, en cuanto a la intensidad o cronograma del proceso, fueron realizados por representantes de la sociedad civil organizada, pero no llegaron a ser reivindicaciones de participación en la definición del proceso. De forma general, por lo tanto, muchos entrevistados, de la administración pública, de la sociedad civil y expertos en participación, comentaron y reconocieron que el liderazgo y coordinación del proceso quedó concentrado en la administración pública, pero, como se ha mencionado, esto no fue resaltado como un punto negativo. Al revés, la centralización fue considerada necesaria para el desarrollo de un proceso de tal magnitud tanto en relación a su duración como del número de participantes.

3.2.2.2 Integración con departamentos relacionados

En algunos de los documentos elaborados por la Agencia Catalana del Agua se hace referencia a la importancia del concepto de transversalidad en cuestiones como el agua. En la memoria del proceso participativo la preocupación con la transversalidad se demuestra con la creación de dos comisiones: una interdepartamental y otra interna a la Agencia.

¹⁷⁹ Entrevistado 13.

¹⁸⁰ Entrevistado 14.

¹⁸¹ Entrevistado 13.

La Comisión Interdepartamental para la Implementación de la Directiva Marco del Agua (CIIDMA) fue creada en 2005 por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña pues se consideró que “para alcanzar las finalidades establecidas por la Directiva era necesario crear la Comisión para que, entre otros aspectos, coordine las actuaciones sectoriales de los diversos departamentos de la Generalitat que pueden incidir en el cumplimiento de los objetivos señalados por la Directiva”¹⁸². La presidencia de la Comisión la ejercía el director general de Políticas Ambientales y de Sostenibilidad y la vicepresidencia fue ejercida por el director del área de planificación de la ACA.

En la Comisión estaban presentes un representante de diversos departamentos correlatos como: Departamento de Política Territorial y Obras Públicas; Departamento de Agricultura Ganadería y Pesca; Departamento de Trabajo e Industria; Departamento de Economía y Finanzas; Departamento de Universidades, Investigación y Sociedad de la Información; Departamento de Gobernación y Administración Pública; Departamento de Relaciones Institucionales y Participación; Departamento de Comercio, Turismo y Consumo; Departamento de Salud; Secretaria de Coordinación Interdepartamental. Además de los representantes de estos 9 departamentos y de un representante de la Secretaria de Coordinación Interdepartamental también formaba parte de la CIIDMA un experto designado por la consejería de Medioambiente y Vivienda.

Además de esta Comisión también fue creada una Comisión Técnica para la Implantación de la Directiva Marco del Agua (CTIDMA) que tenía como finalidad “obtener plena y adecuada coordinación interna de la propia Agencia Catalana del Agua, y una óptima adopción de políticas, medidas y actuaciones adecuadas al pleno cumplimiento de la Directiva Marco del Agua”. Esta comisión era compuesta por técnicos de diversas áreas de la Agencia, por equipos de consultores y por investigadores de diversos centros y estructurada de acuerdo con la tipología de masa de agua: 1) aguas continentales; 2) aguas costaneras; 3) aguas subterráneas. Esta Comisión fue responsable, por ejemplo, de la coordinación y dirección del diagnóstico de las masas de agua materializado en el documento IMPRESS.

Formalmente, por lo tanto, se verifica un esfuerzo institucional de integración entre diversos departamentos relacionados con el tema del agua y un esfuerzo de coordinación interna de la ACA. Sin embargo, en relación a la integración interdepartamental, este esfuerzo no sólo no es percibido por los actores sociales entrevistados así como también, en su

¹⁸² GENERALITAT DE CATALUNYA, Memoria DMA. 2010:15.

mayoría, creen que no hubo implicación de los departamentos relacionados en el proceso participativo. Sobre la Comisión Interdepartamental solamente uno de los entrevistados, el representante de la entidad Ecologistas en Acción, comentó al respecto, pero dijo que no sabía de ninguna información sobre la Comisión. Dijo no saber si se había reunido alguna vez y sobre lo que se había discutido.

Para dos integrantes de la red XNCA entrevistados, por ejemplo, el problema es que el proceso nace de una parte del gobierno y que faltó, para que se diera un debate profundo con una visión integrada del agua, la implicación de los otros departamentos. Muchos entrevistados destacaron esta cuestión cuando se preguntaba sobre este asunto, como este representante de una de las asociaciones que fue entrevistado: *“sin la presencia de Agricultura hay un vacío de contenido muy grande. El problema es que los temas más importantes acababan en una partida de tenis pues dependen de otras consejerías”*¹⁸³. El representante de la Confederación de la Asociación de Vecinos expresó la misma idea diciendo que había faltado implicación de los otros departamentos y que *“el proceso quedaba muy restringido al ámbito de la ACA”*.

Los entrevistados asociaron esta no implicación con la fragmentación del gobierno y con el hecho de que en el gobierno tripartito el Departamento de Medioambiente y Vivienda y el Departamento de Interior y Relaciones Institucionales eran de competencia de Iniciativa por Cataluña y por esta razón eran *“menos poderosos”*. Como bien expresa el representante de la entidad Martorell Viu: *“La ACA está haciendo un trabajo muy importante, pero luego cuando hay un conflicto muy puntual la Agencia no tiene fuerza para imponerse a otros departamentos del gobierno como política territorial, por ejemplo. Siempre tiene más fuerza la política territorial. Hay proyectos que se llevan a cabo sin que ella tenga suficiente fuerza para plantarse”*. El representante de Ecologistas en Acción refuerza esta percepción como se puede ver en su argumento: *“es una administración que gestiona el agua, pero se ve impotente ante las administraciones del mismo gobierno. Y desgraciadamente son las otras administraciones las que tienen más poder”*.

A pesar de la existencia de la Comisión Interdepartamental, como se analizará más adelante, para los actores sociales entrevistados la falta de interacción entre los departamentos tuvo consecuencias en el debate, como también tuvo impacto en el documento final, el Plan de Gestión, que reunía las propuestas originadas del proceso.

¹⁸³ Entrevistado 30.

3.2.3 Quién Participa

Este apartado se centra en las decisiones institucionales que influyen en la composición de los participantes. Para la comprensión de quien ha participado en el proceso se analiza tanto como se ha realizado la divulgación del proceso y de sus objetivos, como también quien era el público del proceso, si el proceso era abierto a todos los ciudadanos o cerrado a determinados grupos sociales y, en este caso, cómo esta elección se ha realizado.

3.2.3.1 Información y difusión del proceso y de sus actividades

El proceso participativo así como los objetivos de la DMA fueron explicados a través de diferentes documentos y difundidos por diversos medios de comunicación. Todos estos documentos estaban disponibles en la página web de la Agencia y algunos eran entregados en la primera sesión del proceso, la sesión informativa.

La divulgación se hizo de forma directa y específica a través de una invitación por correo postal. Con una antelación de aproximadamente un mes se enviaba a la totalidad de entidades identificadas en el territorio una invitación para asistir a la sesión informativa del proceso. Con la invitación se enviaba también una documentación básica descriptiva de la Directiva Marco del Agua y de los objetivos del plan de gestión en elaboración: un tríptico informativo y dos *dossiers* informativos. El tríptico, específico para cada cuenca, presentaba el proceso de participación. En él se hacía una breve explicación del *por qué, qué, quién y cómo* del proceso. El *cómo* se ilustraba con un diagrama del desarrollo de las diferentes sesiones y el objetivo de cada una. Los dos *dossiers* informativos tenían como objetivo informar sobre la propia Directiva Marco del Agua. Uno presentaba el nuevo marco jurídico que aporta la Directiva y el concepto de “nueva cultura del agua” y el otro presentaba una explicación más precisa, aunque introductoria, del nuevo modelo de gestión del agua en todos sus aspectos y parámetros que incorpora la nueva Directiva Marco del Agua¹⁸⁴.

Además del correo postal, en las semanas previas al inicio del proceso de cada cuenca se publicaban de dos a cuatro anuncios en los diarios locales de máxima difusión territorial y,

¹⁸⁴ El primer dossier se titula: La Directiva Marc de l'Aigua. La Nova Política de l'Aigua per a una Nova Cultura de l'Aigua. El segundo dossier se titula: Implantació de la Directiva Marc de l'Aigua a Catalunya. Anàlisi de Pressions i Impactes.

además, según la memoria de la ACA, se hacían anuncios también en la radio. Los anuncios tenían como objetivo informar la fecha de inicio del proceso y daban una dirección de correo electrónico y teléfonos para aquellos que quisiesen contactar y saber más informaciones.

Fue producido también un DVD, entregado en la primera sesión informativa, que tenía el objetivo de facilitar la comunicación, explicar de forma simplificada los objetivos de la DMA e incentivar la participación (*Per una nova cultura de l'Aigua: Participa-hi*). Además del DVD, se elaboró otra estrategia de comunicación audiovisual a través de la televisión y del cine, pero, según la jefa de la unidad de participación “*el Gobierno decidió no llevarla a cabo, pues suponía un esfuerzo económico importante*”¹⁸⁵. Aunque no haya sido implementada, es significativo que se haya hecho esta propuesta y es también un indicador del empeño de la Agencia en buscar diferentes formas de difundir el proceso de participación.

La difusión del proceso se hizo también con la colaboración de algunas entidades. Según el presidente de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña (CONFAVC), por ejemplo, con la financiación de la ACA, la CONFAVC hizo un trabajo de presentación de la DMA y del proceso participativo en alrededor de 45 poblaciones que están fuera del ámbito metropolitano. Además, algunos entrevistados comentaron la colaboración de las administraciones locales en la divulgación del proceso, aunque parece que no haya sido una forma de vehiculación significativa.

Además, el esfuerzo comunicativo se ha concretado en una página web en que estaban disponibles los materiales informativos enviados por correo y otros que se entregaban en la primera sesión y que se elaboraban durante el proceso. La web www.acaparticipacio.cat posibilitó y facilitó el acceso a la información así como fue una herramienta de transparencia. Según la memoria elaborada por la propia Agencia, las funciones de la página web eran: 1) difusión y explicación del proceso participativo; 2) difusión del calendario de todas las sesiones; 3) espacio para la publicación (y descarga) de todos los documentos elaborados durante el proceso participativo; y, 4) establecer una vía de contacto para todos los ciudadanos interesados en participar.

En resumen, para difundir el proceso participativo se utilizaron diversos medios de comunicación como el correo postal, el periódico, la radio, internet y reuniones presenciales. Y para explicar el proceso se publicaron diversos tipos de materiales con grados de

¹⁸⁵ Entrevistada 5.

complejidad distintos.

En relación a la percepción de los entrevistados - tanto de representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil como de la administración pública y expertos en participación - se verificó que realmente la sensación era de un proceso abierto en que “todos eran invitados”. Aunque algunos apuntasen la poca participación de la ciudadanía a título individual no se han identificado diferencias de percepción en cuanto a la abertura del proceso, siendo frecuentes comentarios semejantes a estos: “*nosotros ya hemos ido a muchos procesos, pero tan abierto como este nunca había visto*”¹⁸⁶; “*se invitaba a todos. No importaba lo que pensasen. Se invitaba*”¹⁸⁷. Por lo tanto, el esfuerzo hecho por la Agencia de difundir e invitar al máximo de actores posible y de, por lo tanto, llevar a cabo un proceso participativo amplio y diverso fue reconocido por los entrevistados.

El esfuerzo de divulgación y difusión de la información fue reconocido y resaltado por prácticamente todos los actores sociales entrevistados que dieron énfasis en la facilidad de comunicación con la Agencia. En las entrevistas esta cuestión salía con un cierto tono de sorpresa. La abertura de la ACA fue bastante acentuada, siendo comentado en algunas entrevistas la cantidad de *emails* que la Agencia enviaba como, por ejemplo, esta declaración destacada: “*la información del proceso me ha llegado por todos los medios. A partir del primer día que he dejado mi correo electrónico ahí en la primera sesión... yo habría el mail y era terrible. Los mails circulaban de todas partes, de la propia ACA, de otros compañeros y de otra gente. O sea, si tenías ganas te chupaban fueras una persona que tenías una visión positiva o negativa*”¹⁸⁸.

A partir de los documentos existentes y de las entrevistas con los actores involucrados en el proceso queda muy claro la preocupación en explicar y difundir el proceso participativo, siendo esta divulgación realizada por diversos medios de comunicación.

3.2.3.2 Abertura y selección de los participantes

El proceso participativo de la Directiva Marco del Agua fue abierto para cualquier persona que quisiera participar, siendo ésta implicada en temas de agua o no. Es decir, no hubo selección de personas y se invitó tanto a organizaciones y asociaciones como a la

¹⁸⁶ Entrevistado 30.

¹⁸⁷ Entrevistado 27.

¹⁸⁸ Entrevistado 30.

ciudadanía a título individual. El objetivo no fue encontrar voces representativas y sí voces diversas.

Además de hacer anuncios públicos, como se ha mencionado anteriormente, hubo una preocupación por aproximarse a actores clave y hacer una invitación directa. Para esto, previamente al proceso, fueron realizados mapas de actores presentes en los territorios (referentes a cada cuenca). Estos mapas tenían como objetivo identificar los principales actores locales que tuviesen relación e interés en el ciclo integral del agua. De esta manera se buscaba el máximo de representatividad y diversidad de visiones e intereses que había en el territorio. El proceso para la elaboración de la Directiva Marco del Agua, por lo tanto, fue abierto a la ciudadanía, pero se observa la preocupación de dirigirse directamente a sectores específicos del territorio y participantes en potencial. La elaboración de mapa de actores fue realizada por diferentes consultoras sociales contratadas por la ACA.

Estos mapas fueron realizados por medio de entrevistas a actores significativos de los territorios, por búsquedas en internet y contactos con organizaciones de segundo nivel. Después de la identificación de las diversas organizaciones se las clasificaba con el objetivo de determinar el grado de relevancia de cada actor – elevada, mediana o baja - en la gestión del ciclo integral del agua, sea por intereses económicos, por ser directamente impactado o por intereses ambientales. Una vez verificados y clasificados los actores estos eran categorizados en la siguiente tipología: 1) Educación ambiental, prevención y defensa del territorio y del medioambiente; 2) Profesionales y explotadores del primero sector; 3) Industria y empresas; 4) Turismo, ocio y otros usuarios del río; 5) Responsables de la gestión del agua; 6) Actores relevantes para la estructura social de territorios; 7) Actores relevantes de la administración; 8) Ciudadanía; 9) Medios de comunicación.

Los mapas de actores, realizados previamente al proceso, fueron mejorados a lo largo del proceso de participación al incorporarse nuevos actores que no estaban en la base de datos inicial. Según la memoria de la Agencia Catalana del Agua, al final se registró una base de datos con más de 11.000 entradas¹⁸⁹.

En el conjunto del proceso se registró la participación de 2.382 personas, de las cuales se han identificado como miembros de 1.512 entidades. Si se centra en las 12 cuencas internas (donde el proceso fue coordinado exclusivamente por la ACA) el número de participantes fue

¹⁸⁹ Este número se refiere a la base de datos y no significa que hayan participado.

de 1.769 personas, siendo representantes de 1.085 entidades. A pesar de ser difícil saber exactamente el porcentaje de actores por sector que participaron del proceso por cuenta de la existencia de datos contrastantes en diferentes documentos de la Agencia, lo que se verifica en todos los documentos es que el mayor porcentaje de participantes forman parte del sector de *entidades sociales, ambientales y recerca* (30%) seguido de los sectores de *administraciones* (29%) e *industrial, energético y empresarial* (20%). Por último, con porcentajes menores siguen los sectores *agromader, forestal* (13%) y por último *particulares* (8%).

A pesar del esfuerzo de divulgación y la abertura del proceso, los entrevistados resaltaron la significativa ausencia de los técnicos industriales y empresarios en el proceso, como cuenta este técnico de la Agencia: “*en el Gaià-Francolí hay una gran problemática con la contaminación de la industria y las empresas como Repsol, AEQT (Associació Empresarial Química de Tarragona) y otras grandes empresas que no estaban. Estas grandes empresas no iban aunque les invitáramos*”¹⁹⁰. En algunas cuencas, no obstante, con el avance del proceso e insistencia de la Agencia algunas empresas empezaron a enviar representantes, como expresó uno de los entrevistados de una de las asociaciones entrevistadas: “*Repsol después de mucha insistencia de la ACA al final participó. Poco, pero participó y se comprometió*”¹⁹¹. Otro entrevistado también resaltó la participación no implicada de una de las empresas: “*Vino Iberpotas, pero más que nada para lavarse la cara...*”¹⁹².

La razón apuntada por los entrevistados, sea los de la administración pública sea los de la sociedad civil, fue que los industriales y empresarios tienen otras vías de acceso para hacer llegar su influencia y voluntad. En las palabras de la jefa de la unidad de participación de la ACA, por ejemplo, los grandes industriales “*entendían que el proceso era un foro de ecologistas y que ellos tenían un canal privilegiado de relación con el gobierno*”¹⁹³. Según un técnico del área de planificación “*los grandes intereses económicos no iban porque es más fácil llamar al consejero de economía o medioambiente...*”¹⁹⁴. De la misma forma los actores sociales entrevistados expresaron la misma percepción: “*no han venido ciertos actores. Faltaron sobre todo los actores con intereses industriales y también los ayuntamientos. Los que tienen poder.*”¹⁹⁵; y, “*a las reuniones que yo iba no venían las empresas químicas, por ejemplo. A mí me gustaría estar cara a cara. Tampoco el ayuntamiento venía. Tanto ellos*

¹⁹⁰ Entrevistado 7.

¹⁹¹ Entrevistado 27.

¹⁹² Entrevistado 29.

¹⁹³ Entrevistado 5.

¹⁹⁴ Entrevistado 7.

¹⁹⁵ Entrevistado 25.

*como las empresas tienen línea directa con la administración. No van a los procesos participativos. Los procesos participativos se plantean para la gente, para que puedan participar, pero los poderes reales, los económicos, tienen otras líneas de participación*¹⁹⁶.

La ausencia de participación de los ayuntamientos también fue destacada tanto por técnicos de la ACA como por los representantes de las asociaciones y organizaciones sociales, como se puede ver en la siguiente afirmación de uno de los técnicos de la Agencia: *“faltaron los actores empresariales del sector del agua. Faltaron también los ayuntamientos que, con algunas excepciones, no se interesaron ni implicaron en absoluto en el proceso”*¹⁹⁷. No sólo se resaltó la ausencia de la administración local sino que también se resaltó la ausencia de otros departamentos del Gobierno catalán, como fue descrito en el apartado anterior.

Algunos entrevistados tanto de la ACA como de la sociedad civil dijeron que la ausencia de ciertos actores privados y públicos limitó el proceso de participación al *“impedir que se debatieran temas más conflictivos”*¹⁹⁸. Expresando la misma percepción que el representante de la sociedad civil, el director de la Agencia Catalana del Agua en Tarragona considera que la falta de ciertos actores hizo que el debate no fuera completo. Esto, de acuerdo con un técnico del área de planificación, hizo con que se generara *“una sensación de que el plan se había hecho más por unos sectores que por otros”*¹⁹⁹. Esta constatación del funcionario de la ACA fue compartida por otros entrevistados, generando, en cierto sentido, una frustración en relación a la profundidad del debate como expresa el representante de la organización La Sínia: *“la falta de ciertos actores hacía que la tónica general de cuando se acababan las sesiones fuera de que no servía para nada el proceso”*²⁰⁰.

En resumen, se verificó que el proceso participativo fue abierto a todos los interesados en participar y que, según la memoria de la Agencia, hubo un gran número de participantes de diversos sectores. No obstante, la percepción de los entrevistados es que faltó una representación significativa de las grandes empresas e industrias lo que afectó la profundidad del debate.

¹⁹⁶ Entrevistado 37.

¹⁹⁷ Entrevistado 12.

¹⁹⁸ Entrevistado 25.

¹⁹⁹ Entrevistado 10.

²⁰⁰ Entrevistado 25.

3.2.4 Cómo se participa

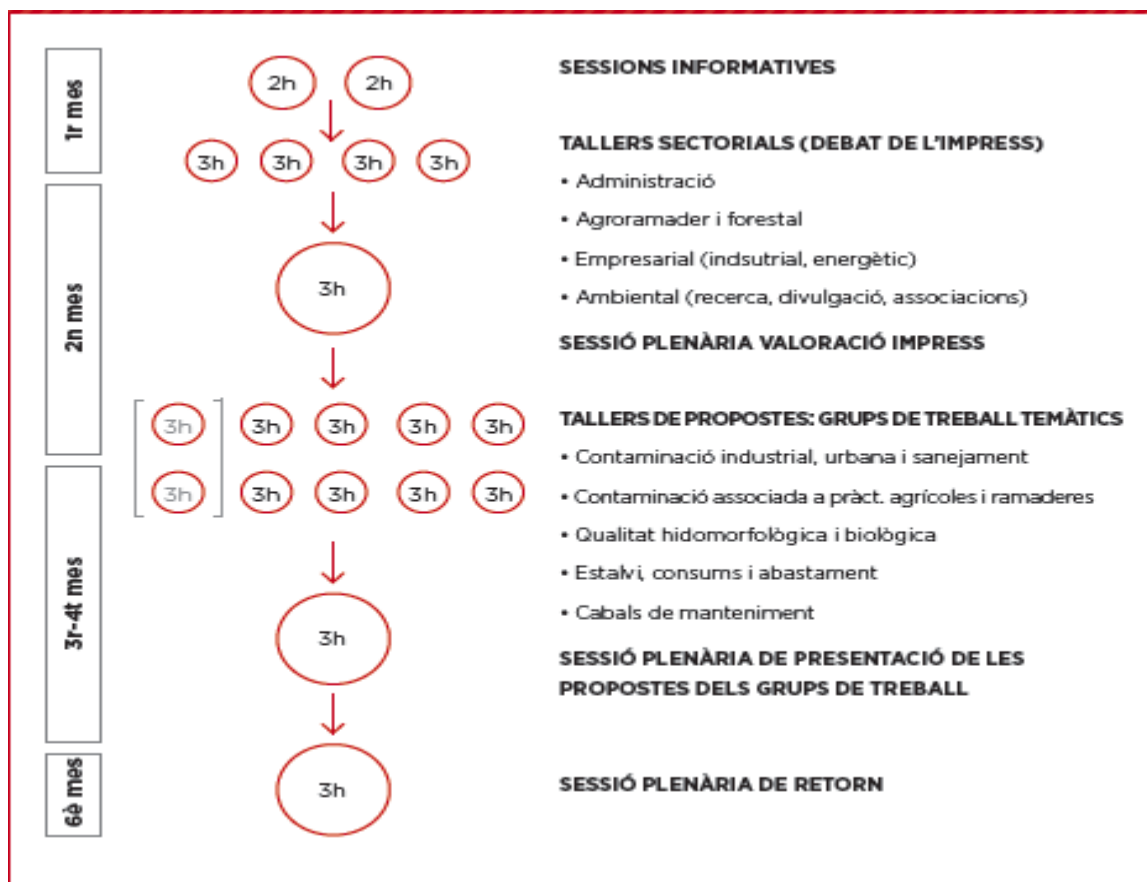
El diseño del proceso buscó incorporar mecanismos que proporcionasen el diálogo e intercambio de argumentos entre diversos actores. Es decir, más que escuchar la opinión de los actores sobre el diagnóstico se buscaba construir en conjunto un documento concreto, un plan hidrológico de cada cuenca. Según la ACA, se han llevado a cabo procesos consultivos, de deliberación no vinculantes que proponían medidas y reflexiones que el Consejo de Administración de la ACA y el Gobierno de la Generalitat deberían decidir, “no sin haber dado previamente una respuesta a los participantes sobre la inclusión total, parcial o exclusión de sus propuestas: en definitiva, un retorno de compromiso político y público”²⁰¹.

Para la realización del proceso de participación se ha dividido el territorio catalán en 16 ámbitos, que no se justificaban estrictamente en términos hídricos sino que respondían a la voluntad de aproximar los debates a los territorios y a las personas que en el vivían. Con excepción de los dos ámbitos que sirvieron de pruebas piloto, todos los 14 ámbitos restantes han seguido una dinámica participativa similar conducida por diferentes empresas profesionales contratadas por la Agencia. Aunque diferentes empresas llevasen las dinámicas estas seguían el mismo diseño para todas las cuencas.

Las reglas y protocolos que definían este diseño fueron elaboradas por la DGPC, con la colaboración de la unidad de participación de la ACA y de las empresas profesionales en participación. Como se ha descrito en el apartado anterior, para llegar a esta estructura se hicieron dos pruebas piloto con formatos distintos en las cuencas del Ter Superior y Gaià-Francolí. A partir de un análisis de cada formato se llegó a una estructura única reproducida para el restante de las 14 cuencas. El diseño del proceso era compuesto por cuatro fases - informativa, diagnóstico, propuestas y retorno – que se desarrollaban en aproximadamente seis meses. En la tabla a seguir se reproduce el diseño del proceso participativo:

²⁰¹ Memoria del los procesos participatius, 2010:19.

Gráfico 3.1 Diseño del proceso de la DMA



Fuente: ACA

Las sesiones informativas tenían como objetivo presentar la DMA, el propio proceso, los documentos de apoyo al proceso y diagnóstico específico del local. Además, se hacían encuestas de percepción, se identificaban los principales conflictos y se presentaba la empresa dinamizadora. Se hacían aproximadamente entre dos y tres sesiones informativas en cada unidad de participación (cuenca). El número de sesiones informativas variaron en función de las características geográficas, volumen de habitantes y distribución y densidad geográfica de las poblaciones. La media, según la memoria de la Agencia, fue de tres sesiones informativas.

En la fase siguiente, de diagnóstico, los participantes agrupados por sector tenían la oportunidad de debatir separadamente respecto a las problemáticas de la cuenca. Los debates tenían como base el documento de diagnóstico facilitado por la Agencia (entregado en la sesión informativa) y el objetivo era valorar si las cuestiones recogidas en el documento eran las adecuadas y si era necesario hacer modificaciones o también si faltaban algunas problemáticas. De acuerdo con la ACA, la idea de hacer estas sesiones separadas por sector

era para “evitar todo tipo de enfrentamiento que pueda viciar, en este momento del proceso, el debate libre y abierto. En definitiva se trata de que todos se sientan cómodos y puedan emitir su parecer de forma plena con la certeza de que no generará un debate de confrontación con personas que defiendan visiones diferentes”. Durante las sesiones estaba presente un técnico de la ACA para poder atender y resolver las dudas que los participantes pudiesen formular respecto a las políticas y actuaciones vinculadas a las masas de agua y sus problemáticas. Las sesiones, sus debates y conclusiones o resultados obtenidos, eran recogidos en una acta que en 48 horas se disponibilizaba en una página *web* creada para los procesos.

Para apoyar la discusión en esta fase, estaba disponible en la página *web* de la Agencia el documento IMPRESS, un diagnóstico de 800 páginas elaborado por técnicos de la Agencia sobre el estado de las masas de agua de Cataluña. La elaboración de este diagnóstico constaba como exigencia por la normativa de la Directiva Marco del Agua de la Comunidad Europea, pero los documentos de síntesis (83 páginas) y simplificación (31 páginas) fueron elaborados por iniciativa de la ACA. Este último documento, simplificado, que reproducía los principales datos y mapas de forma reducida era entregado impreso en la sesión informativa. Además también se facilitaba en esta sesión un diagnóstico de impactos y presiones adaptados a los ámbitos en cuestión. Así como el IMPRESS estos documentos también estaban disponibles en la página *web*.

El esfuerzo emprendido por la Agencia para la producción de documentos de apoyo a los participantes se reconoce por todos los entrevistados. Los funcionarios de la ACA explicaron con satisfacción la tarea de simplificación de los documentos. El director de planificación de la Agencia, por ejemplo, dijo que el lenguaje tecnocrático es un lenguaje dictatorial, pues no es accesible a la ciudadanía. El mismo director considera uno de los éxitos del proceso el cambio de lenguaje emprendido. La jefa de la unidad de participación también acentuó el esfuerzo adicional de traducción realizado por los técnicos. Estos, a su vez, comentaron que desde la unidad de participación se hizo mucha presión para que se evitara utilizar el lenguaje técnico. A pesar de resaltar la dificultad de realizar este trabajo por “*falta de hábito*” los entrevistados de la Agencia no demostraban insatisfacción y no lo decían con tono de queja. Al contrario comprendían y valorizaron el trabajo.

Los representantes de los actores sociales reconocieron el esfuerzo realizado por la Agencia para la publicación de materiales, resaltando principalmente la calidad: “*la información que se facilitaba a los participantes no era muy técnica. Para nosotros yo creo*

que estaba la información perfecta”²⁰². Algunos también llamaron la atención sobre la preocupación visual de los documentos “*No es una hoja de word y ya está. No, estaba todo muy bien currado. Se nota que hay un trabajo*”²⁰³. La información y documentos disponibles en la página web fueron uno de los principales elementos levantados cuando se les preguntaba sobre lo que había aportado el proceso participativo. Muchos entrevistados afirmaron haber aprendido mucho con todo lo que se producía.

La fase de diagnóstico terminaba con una sesión plenaria de diagnóstico. Esta consistía en una exposición de lo que se había debatido en las sesiones por sector y una puesta en común e intercambio de opiniones y visiones. Al final de la sesión plenaria se entregaban documentos donde se recogían y exponían, de forma breve, medidas para la solución de las problemáticas analizadas al largo de las sesiones sectoriales. A partir de este documento, entregado en la sesión plenaria, los participantes debatían la adecuación o no de las medidas propuestas para la solución de los problemas identificados en la fase anterior o también formulaban nuevas propuestas. Esta fase de propuestas no era dividida por sectores y sí por temáticas. Normalmente había cuatro grupos con temáticas regulares, pero en algunos ámbitos con otras cuestiones significativas se hacían talleres específicos.

Los participantes ya recibían en la sesión plenaria un cronograma con las fechas y horarios de cada grupo temático y de esta forma podían participar en los grupos que fuesen de su interés. El objetivo era intentar llegar a un acuerdo o consenso sobre que acciones se deberían llevar a cabo por parte de la administración competente para resolver las problemáticas existentes. Si no se llegase a un consenso, las disensiones también eran escuchadas y registradas.

Para facilitar el debate, como en las sesiones de la fase de diagnóstico, en cada grupo de trabajo estaba presente un representante de la Agencia especializado en la temática. Su tarea no era defender o valorar propuestas sino simplemente dar apoyo técnico que permitía clarificar aspectos relativos a las medidas recogidas en los documentos facilitados por la Agencia y ayudar en la elaboración o redacción a nivel técnico de las ideas y propuestas que iban surgiendo en el debate.

Después del debate en los grupos de trabajo se realizaba una sesión plenaria de propuestas donde se presentaban a todos los participantes los resultados de las discusiones

²⁰² Entrevistado 25.

²⁰³ Entrevistado 37.

temáticas. Un representante de cada grupo de trabajo exponía las propuestas de medidas que debería adoptar la Agencia o las administraciones competentes para solucionar las problemáticas que a lo largo de las discusiones se habían identificado como indispensables. Al final de la sesión plenaria se elaboraba un documento final que no necesariamente era consensuado por todos. Existía la posibilidad de registrar la no concordancia con algunas propuestas.

En la última fase, de retorno, un representante de la Agencia presentaba y daba respuestas a las propuestas de medidas elaboradas por los participantes. Durante dos meses los técnicos de la Agencia analizaban la totalidad de las propuestas y, en la sesión de retorno, pronunciaban una valoración de las medidas. Las propuestas se clasificaban en 4 grupos:

1) verde: propuestas que ya formaban parte de los planes y programas en ejecución o aprobados por la Agencia así como también propuestas que eran aceptadas.

2) amarillo: propuestas aceptadas no incluidas en el grupo anterior o que requieren un estudio más preciso para poder determinar su posible aceptación. El hecho de que una propuesta se encuentre en este grupo significa una primera valoración favorable por parte de la Agencia, pero aún no es posible emitir un pronunciamiento definitivo.

3) marrón: son las propuestas que son de competencia de otras administraciones u organismos que se les son trasladadas y se les solicita respuesta. Cuando se recibe una respuesta se comunica tanto a los participantes como a todas las personas interesadas a través del portal de participación.

4) roja: son las propuestas que no son aceptadas. En este caso el representante de la Agencia explica la razón por la cual no se puede aceptar esta propuesta. Las causas pueden ser diversas y múltiples: económicas, técnicas, sociales, medioambientales, políticas, legales, etc.

Por último, después de ser redactado, el Plan de Gestión fue enviado por email a todos los participantes, además de encontrarse disponible en la página *web*. Es decir, los participantes y cualquier otra persona podían manifestarse vía internet respecto a la redacción final del Plan siendo contestada por la Agencia.

Como ya se ha comentado, las cuatro fases del proceso se desarrollaban en aproximadamente seis meses. La implementación del proceso en las 16 cuencas tuvo una

duración de tres años, así que, entre 2006 y 2009 se han realizado 290 reuniones. En algunos momentos estaban en marcha simultáneamente procesos participativos en diez cuencas diferentes. Las sesiones de participación eran realizadas en diferentes municipios, o sea, eran dispersas por el territorio de cada ámbito. Fueron realizadas sesiones de participación en 132 municipios que corresponden a 13,85% de los municipios catalanes. Ha sido, por lo tanto, un proceso extenso, realizado por todo el territorio catalán, largo, con muchas fases, y abierto para cualquier interesado. Estas sesiones eran llevadas a cabo en lugares públicos como escuelas, centros cívicos y locales del propio ayuntamiento.

Lo que se verificó con la lectura de los documentos y las entrevistas realizadas es que la intención de realizar un proceso con tal magnitud fue compatible con su nivel de organización. El proceso en sí fue bastante estructurado y detallado y es evidente, por ejemplo, la preocupación con las reglas y procedimientos del proceso. También se nota una preocupación con la mediación de los debates buscando una mayor neutralidad con la contratación de una empresa profesional para la gestión y dinamización de las sesiones. De acuerdo con la memoria del proceso elaborado por la ACA, el objetivo era garantizar el mínimo de intervencionismo en el desarrollo de las sesiones en general y en los debates en particular.

Es importante resaltar que el tiempo entre las sesiones era suficiente para que los participantes pudiesen leer los materiales y reflexionar al respecto. En el caso específico de las dos sesiones de los grupos temáticos había un tiempo de un mes entre la primera y la segunda. Como está descrito en la memoria del proceso elaborado por la Agencia: “el período entre la primera y la segunda sesión de cada taller tiene como finalidad permitir que los participantes puedan reflexionar sobre las cuestiones presentadas en la primera sesión”²⁰⁴. En general las sesiones tenían una duración de tres horas, pero estas podían extenderse o también reducirse o también era posible que se crease una sesión extra en cualquier fase en función de la necesidad.

En general, el diseño del proceso ha sido bien valorado por los entrevistados. Uno de los entrevistados, por ejemplo, dijo que el proceso había sido “*modélico*”. Para la representante de la Plataforma Delta del Ebro “*estaba todo formalmente muy bien hecho. La exposición, el tiempo, el cronograma... el cronograma es algo impensable en la mayoría de*

²⁰⁴ En la primera sesión de los grupos de trabajo un técnico de la Agencia explicaba sobre lo que consistían el plan y las medidas recogidas en el documento facilitado por la Agencia.

*las veces... ”²⁰⁵. A pesar de algunas quejas en cuanto a la intensidad del proceso, la cantidad de sesiones y la dificultad de desplazamiento, lo que se percibe es que el proceso, en términos de organización y de diseño, es visto como muy positivo. Para el representante de la entidad IAEDEN, “*hemos participado en muchos lugares y clarísimamente el plan de participación de la DMA es el mejor en el que ya hemos participado. Por varias razones. Primero porque fue más largo y hubo tiempo de participar, después porque te decían desde el principio como participarías, cuál era el mecanismo, estaba bien organizado. Estaba organizado de una manera que podías ir a las sesiones*”²⁰⁶.*

Como ya se ha comentado, las fases y etapas del proceso fueron elaboradas por la DGPC y por la unidad de participación de la Agencia. No obstante, no se ha registrado en las entrevistas una sensación de frustración por la falta de participación en el planteamiento y la formulación del proceso. De todos los entrevistados representantes de los actores sociales, uno de ellos reivindicó una mayor implicación en la propia elaboración del proceso: “*creo que el diseño inicial del proceso debería haber tenido en cuenta las opiniones de los participantes. En lugar de hacernos llegar un proceso ya perfectamente diseñado, nos deberían de haber hecho llegar previamente la intención de realizar el proceso para que pudiésemos hacer aportaciones necesarias*”²⁰⁷. A pesar de esta manifestación no se ha visto una insatisfacción significativa en este sentido. Otros entrevistados representantes de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil comentaron el hecho del proceso ser “*un poco burocrático*” o “*pesado*”, pero no llegaron a ser demandas por mayor implicación en su estructuración.

La cuestión de la falta de inclusión en la propia elaboración del diseño del proceso más bien fue levantada por los entrevistados que estudian participación y por técnicos de la Agencia, específicamente de la unidad de participación como, por ejemplo, lo expresa una experta en participación que estuvo en los dos procesos realizados como prueba piloto: “*era muy claro que era un proceso conducido por la ACA que, si comparado a otros procesos sí que incentivaba la participación de las asociaciones. Pero, era muy claro, quien define qué hablamos y cómo lo hablamos. Había poca capacidad de incidencia en el proceso en sí mismo*”²⁰⁸.

²⁰⁵ Entrevistado 37.

²⁰⁶ Entrevistado 36.

²⁰⁷ Entrevistado 34.

²⁰⁸ Entrevistada 16.

En general, los entrevistados de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil no sólo evaluaron positivamente el diseño del proceso sino que también consideraron que este fue pensado para facilitar el debate, como afirmaron el representante de la entidad Rius amb Vida y el presidente de la CONFAVC: *“lo veo muy positivo todo que está relacionado con el diseño del proceso; con las normas y como se planteó su estructura. Esto ayudó el debate”*²⁰⁹ y *“había un real interés por el debate”*²¹⁰. Además, muchos entrevistados citaron a las empresas dinamizadoras como un factor que contribuyó para que los debates fuesen *“constructivos”* y no *“se desviasen del tema”*. Los dinamizadores eran contratados para otorgar las palabras, moderar los debates, hacer explícitas las conclusiones, canalizar los conflictos y gestionar las contradicciones de los debates. La presencia de los dinamizadores fue bastante valorizada en el sentido de contribuir para bajar las tensiones y hasta *“permitir que diferentes colectivos se sentasen en la misma mesa”*²¹¹, como argumentó el representante de la Plataforma Delta del Ebro: *es importante que haya una empresa que más o menos sepa trabajar las dinámicas de grupo y sea capaz de poner en una misma mesa agentes sociales y políticos que tengan intereses sociales muy contrapuestos y que sean capaces de hablar con respeto y escuchándose unos y otros*²¹².

El papel de los dinamizadores en las sesiones fue muy valorizado por los actores sociales y por los propios técnicos de la Agencia, pues ayudaban a *“mantener el ritmo”* y a *“bajar las tensiones”*. En las palabras de la directora de la entidad Associació Habitats: *“estas empresas te ponen más fácil para que participes, proponen dinámicas... hacen que la participación sea eficiente. Ellos tienen muy claro cual es el objetivo de aquella sesión y a través de dinámicas acabas viendo resultados, que concreta cosas. En tres horas han salido puntos en común, ideas, propuestas y no una sola persona hablando. La gracia es que son independientes”*²¹³.

Un cuarto factor facilitador del debate, además del diseño del proceso, de los materiales entregados y de los dinamizadores, fue la presencia en las sesiones de los técnicos especialistas en las temáticas. Ellos tenían la tarea de clarificar y explicar algunas dudas referentes a los documentos facilitados por la Agencia. Para los actores sociales, los técnicos realmente contribuyeron para mejorar el debate, como destacó el representante de la entidad

²⁰⁹ Entrevistado 27.

²¹⁰ Entrevistado 31.

²¹¹ Entrevistado 30.

²¹² Entrevistado 37.

²¹³ Entrevistado 33.

Rius Amb Vida: *“la actitud de los técnicos de la ACA que participaron de las sesiones fue muy positiva. En todos los momentos estaban atentos al debate para clarificaciones y explicaciones siempre que era necesario y daban información de una manera muy completa”*²¹⁴. Los miembros de la XNCA también evaluaron positivamente la actitud de los técnicos de la ACA que *“iban a las sesiones con total predisposición para explicar toda la información que no había quedado clara”*. Además de estos entrevistados, también otros destacaron la *“predisposición”* de los técnicos de la ACA durante las sesiones. No se han identificado durante las entrevistas críticas a los técnicos de la ACA que asistían las sesiones.

Sobre los debates, en general, los entrevistados los calificaron como *“muy vivos”*, como dijo el representante de la Unión de Pagésos: *“los debates eran tan vivos que a veces una intervención tercera de uno de nosotros mismos ayudaba al entendimiento. Uno entraba y decía ‘él lo que quería decir era esto...’ A veces nos auto regulábamos”*. La percepción de los entrevistados es que se ha generado un ambiente, en general, confortable para que todos pudiesen hablar. Muchos manifestaron la *“actitud favorable”* y de *“aceptación”* de las diferentes visiones. Esto se expresa también en el número de propuestas realizadas: en las 12 cuencas internas fueron realizadas 1.529 propuestas para los Planes y 1.859 propuestas si se consideran las 16 cuencas.

A pesar de la percepción de que se generó una interacción constructiva entre actores, todos los entrevistados relataron que había momentos de tensión en el debate. No obstante, solamente hubo un relato de sesión interrumpida donde fue necesario separar al grupo de ecologistas y de empresarios. El papel de los dinamizadores fue muy valorizado también en este aspecto, pues actuaban en un sentido de *“calmar los ánimos”*. Para el representante de la entidad La Sínia, *“a pesar de algunos temas despertaran más tensiones, como los aspectos económicos, el ambiente en general era positivo, de diálogo.”* El representante del Grup de Defensa del Ter tuvo la misma impresión como se ve en su afirmación: *“había un clima de diálogo fluido pero también había momentos de grandes enfrentamientos.”*

Con excepción de un caso, los entrevistados consideraron el proceso bastante abierto. Cuando se preguntaba sobre la posibilidad de manipulación del proceso, afirmaban rápidamente que no. Así mismo en un ejemplo de dificultad durante las sesiones, relatada por el representante de la entidad Ecologistas en Acción, el entrevistado no relacionó la *“censura”* con la ACA y sí con los poderes económicos, como se puede ver en la transcripción:

²¹⁴ Entrevistado 27.

Hubo movimientos internos para hacernos callar. Nos llamaron la atención. Dimos nuestros argumentos, la persona que hizo de interlocutora se los llevó y no nos pararon. No nos han quitado la financiación. A pesar de esto nunca estuvimos censurados. Se nos intentó censurar porque estaban presionados por un grupo de fuera, o sea, claro, era el tema de los purines. Había presiones del sector muy fuertes hacia la ACA. La ACA nos pidió explicaciones, nosotros las dimos, y todo se quedó igual.

En resumen, se ha verificado que cuatro principales factores contribuyeron para una percepción en general positiva en cuanto al funcionamiento del proceso de participación y al debate: 1) el diseño del proceso determinaba espacios de diferentes tipos y objetivos (sectoriales, temáticos, plenarias) para el debate y la presentación de propuestas; 2) el acceso a materiales impresos, como también disponibles en la página web; 3) la coordinación de las sesiones por dinamizadores externos y profesionales; 4) la presencia, postura y abertura de los técnicos de la ACA en las sesiones de debate.

3.2.5 Sobre qué se participa

La relevancia de los temas discutidos fue una de las cuestiones más criticadas por los actores de las organizaciones de la sociedad civil. Para los entrevistados, los temas determinados por la administración no cubrían todos los problemas de las cuencas. Algunos entrevistados relacionaron la falta de libertad de elección de los temas a ser discutidos con el hecho de que era un proceso institucional organizado por la administración pública, como se puede ver en la siguiente frase: *“el problema de estos procesos es que están muy conducidos. La discusión se orienta siempre. Las cosas que no les interesan no se discute”*²¹⁵. Así, a pesar de que la coordinación de la ACA y de la DGPC no haya sido significativamente criticada, sino más bien elogiada por la realización del proceso, fueron manifestadas insatisfacciones en relación a la forma en que fueron seleccionados los temas para el debate.

Según los entrevistados, aunque se reivindicara, durante las sesiones, la discusión de algunos temas específicos *“la ACA te contestaba que esto no era competencia suya y sí de otro departamento”*²¹⁶. De acuerdo con la Agencia, se explicaba desde el principio, en la sesión informativa, que no se podía intervenir en cuestiones que no fueran de su competencia.

²¹⁵ Entrevistado 35.

²¹⁶ Entrevistado 34.

Sin embargo, aunque la Agencia informase previamente sobre los temas que se podría discutir, esto no dejó de ser una de las principales críticas de los actores participantes. En general el tono era de bastante frustración, como se puede ver en las frases destacadas:

*En realidad sólo se podían debatir las respuestas que estaban al alcance de la propia responsabilidad de la ACA. Y ésto es nada. Es hablar de muy pocas cosas. Tú no puedes hablar como recuperamos las zonas inundables porque el departamento de urbanismo no está interesado pues...*²¹⁷

*El proceso estaba limitado de entrada porque no se discutían aspectos de la realidad sobre las cuales el ACA no tenía competencia. Esto fue el problema*²¹⁸.

*Durante el proceso participativo no se habló de planificación fluvial y nosotros poníamos el tema de la ocupación de zonas inundables con viviendas, que es lo que pasa aquí. Sin embargo, sobre esto no se habló nunca*²¹⁹.

El proceso, de acuerdo con los entrevistados, quedó restringido a la Agencia y esto limitaba la amplitud del debate en términos de cuestiones que se podían abordar. La creación de una Comisión Interdepartamental para la Implementación de la Directiva Marco del Agua (CIIDMA) no fue suficiente para garantizar la transversalidad. Así a pesar de la creación de la CIIDMA el proceso, según uno de los entrevistados, “no fue del conjunto del gobierno y sí de la ACA y de la DGPC”²²⁰. Esta cuestión también fue resaltada por los expertos en participación que fueron entrevistados. Uno de ellos hizo una investigación sobre el proceso y el otro participó como observador de las dos experiencias piloto. Para ellos:

Uno de los principales problemas es que ésto se impulsó desde el Departamento de Medioambiente, ACA, con la colaboración de la DGPC, pero muchas de las cosas que salían en el proceso tenían que ver con la política agrícola, con la política de turismo, con la política urbanística. Entonces en la medida que estos otros departamentos de la Generalitat no estaban en el proceso, pues, todas estas aportaciones y propuestas quedaban frustradas. Quien lideraba el proceso era la ACA y decía que todo lo que fuera competencia suya, pues iba a tener en cuenta, sea incorporando o explicando el porqué de no; pero todo lo que no era competencia suya, pues no podía decir nada e iba a pasar para el departamento responsable. Entonces, claro, a nivel de contenidos el proceso estaba un poco flojo porque

²¹⁷ Entrevistado 29.

²¹⁸ Entrevistado 26.

²¹⁹ Entrevistado 35.

²²⁰ Entrevistado 27.

había una serie de temas que se podía hablar pero que luego no quedaban recogidos. No se sabía muy bien que iba a pasar²²¹.

Tenían todo muy planteado lo que es bueno, pero el problema es que como nunca se hablaba de estas cosas a la que tú quieres abrir te sale todo y para mí se ha perdido mucha cosa en el camino debido a esta rigidez. Salían cosas que afectaban a otros departamentos y el ACA simplemente sólo decía 'es que esto está fuera de mi competencia'. Pero el tema del agua no es una cosa de un sector, es amplio. Entonces era como 'quiero hablar de esto, pero quiero hablarlo sólo hasta aquí porque lo demás no está en mi competencia. Muchas cuestiones no tenían lugar. Es una estructura muy fragmentada de la administración²²².

Además de la falta de integración entre los departamentos para la realización del proceso, que se quedó restringido a los asuntos que eran de competencia de la ACA, tanto entrevistados de la sociedad civil como también técnicos de la propia Agencia resaltaron los diferentes niveles de poder entre los propios departamentos del gobierno catalán. De acuerdo con los entrevistados, no sólo no hubo implicación en el proceso de departamentos importantes ya que éstos tenían más poder que la ACA y que el propio departamento de Medioambiente, limitando aún más el debate y el alcance del proceso de participación. La falta de integración y de poder entre los diferentes departamentos fue comentada, respectivamente, por los técnicos de la Agencia y de representantes de entidades de la sociedad civil.

Del principio al final la ACA fue muy clara y dijo siempre: 'esto no se dijo que entraría... debería haber entrado, sí, pero no puede entrar'. El proceso era marcado por estos términos... Bueno, ¿el tema económico por qué no sé habló? Porque la dirección dijo que no. Es un tema muy espinoso y no se podía tocar²²³.

Fíjate en la estructura del gobierno de la Generalitat: dentro del Departamento de Medioambiente está la Agencia Catalana del Agua. La ACA hace un proceso por cuenta de la DMA y porque quiere el agua limpia. Pero resulta que lo que la está ensuciando es una mina. Esta mina depende de la Dirección General de Minas que depende de Obras Públicas y Sostenibilidad. Entonces, era mucho más potente esta otra consejería con un presupuesto más potente, con más dinero, con más poder económico que no la de medioambiente que estaba en manos de Iniciativa²²⁴.

Entonces nosotros hicimos un proceso secuestrado dentro de una administración secuestrada. Este es el problema. Porque en el fondo

²²¹ Entrevistado 17.

²²² Entrevistado 16.

²²³ Entrevistado 14.

²²⁴ Entrevistado 34.

sólo se podía hablar de lo que la ACA podía hacer. No tiene ningún sentido hacer un proceso participativo de este tipo. Porque lo que podía hacer era muy poco.

Otro aspecto, destacado por algunos entrevistados, que limitó el debate y, en consecuencia el proceso, fue la influencia y la fuerza del poder económico que “*no quería que se abordara aspectos más estratégicos de la política del agua*”. Además, como ya se ha comentado, la propia ausencia de representantes de industriales y empresarios en las sesiones del proceso, para los actores sociales, fue un aspecto que limitó los temas que se podían tratar. De acuerdo con estos actores:

Tú puedes abrir procesos de participación, pero quien está gobernando, quien está tomando las grandes decisiones en temas de agua no es la administración y tampoco los voluntarios. Son las grandes empresas, Agbar, La Caixa... que estos no están en los procesos de participación. Por lo tanto metodológicamente está bien lo que se ha abierto, sí que reconozco que se ha hecho una apuesta formal interesante, pero... el resultado final aún no se sabe completamente porque aún se está llevando a cabo pero se está parando²²⁵.

¿Realmente el poder quiere poner las cartas sobre la mesa? No, no es verdad. Ni el poder político ni mucho menos el económico. Entonces una parte de este poder, una parte muy lateral dice: vamos a hacer un proceso participativo. Y, quizás, este grupo miente para sí mismo sobre el proceso participativo porque no tienen poder. No fue la administración que quiso hacer participación y sí un grupo reducido²²⁶.

En resumen, hubo una grande frustración por parte de los actores de la sociedad civil en cuanto a los temas que eran puestos en debate, definidos previamente por la ACA. Como se ha visto, esta cuestión fue también destacada por expertos en participación y reconocida por técnicos de la ACA. Los entrevistados asociaron esta limitación del proceso a una estructura fragmentada de la administración y la influencia de poderes económicos, y consideraron que el proceso fue realizado por un departamento sin contar con la implicación de los otros y, para ellos, un departamento, comparativamente, con menor poder de influencia.

²²⁵ Entrevistado 32.

²²⁶ Entrevistado 26.

3.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales

A partir de la comprensión de las dimensiones y de las variables seleccionadas del diseño institucional, su elección y puesta en práctica, se analiza como estos aspectos han influenciado en la percepción de efectividad de los actores sociales y su fortalecimiento.

3.3.1 Efectividad

El proceso participativo está vinculado a un resultado concreto que es la redacción y aprobación del Plan de Gestión de las cuencas internas de Cataluña. Como se ha explicado en el capítulo anterior, una de las formas de verificar la efectividad del proceso es a través de la percepción de representantes de organizaciones y asociaciones participantes en cuanto a su capacidad de incidir e influir en el Plan. Además de la percepción en cuanto al documento, también se considera un indicador de la percepción de efectividad como los actores sociales han percibido su participación, su importancia y papel durante el proceso y también si existe alguna intención de seguir participando.

Al final del proceso de cada cuenca, como se ha analizado en el apartado anterior, se realizaba una sesión plenaria de retorno. El objetivo de estas plenarias era presentar el documento de conclusión, versión anterior al Plan de Gestión, que recogía las propuestas realizadas en los grupos de trabajo y discutidas entre los participantes. Como se ha explicado anteriormente, en la sesión de retorno las propuestas eran analizadas y clasificadas por categorías: propuestas aceptadas y ya planeadas; propuestas aceptadas y nuevas; propuestas refutadas; propuestas que se remeten a otros departamentos.

De acuerdo con la memoria del proceso elaborada por la ACA, de las 1.529 propuestas recogidas, 608, que corresponde a 40% del total, estaban en la categoría “aceptadas y ya planeadas” y 356, que corresponde a 23% del total, fueron consideradas aceptadas e innovadoras. Relativamente se podría decir que el proceso ha contribuido poco, pero al mismo tiempo es relevante que fueron creadas 356 nuevas propuestas. El porcentaje de propuestas refutadas fue de 3% que corresponde a 51 propuestas y el porcentaje de propuestas que eran de competencia de otros departamentos fue de 34% que corresponde a 514 propuestas. A pesar del bajo porcentaje de propuestas refutadas, el 3%, es relevante la cantidad de propuestas (514) que se quedaron sin respuesta por estar relacionadas a la competencia de otros departamentos.

En relación a la percepción de los actores sociales en cuanto al documento final, el Plan de Gestión redactado, se han verificado principalmente dos tipos de respuestas. Un grupo valora positivamente el documento, pero lamenta y critica que éste no haya sido implementado en la práctica. Otro grupo tiene una opinión mucho más crítica en relación al Plan y considera que el documento quedó limitado y que muchas problemáticas no podían ser debatidas y se quedaron fuera del Plan. Es importante resaltar que muchos de los entrevistados que reconocían sus contribuciones en el Plan, que consideraron que habían sido capaces de influir en el documento final, también resaltaron los límites impuestos en el debate. No obstante, aun considerando éstos límites, valoraron positivamente el documento final producido. Se ha observado que esta valoración, sin embargo, está relacionada a una satisfacción en relación a la propia estructura y coordinación del proceso. Para el otro grupo de entrevistados, aunque reconociesen la calidad del proceso en términos de estructura y coordinación, la limitación al debate fue un factor determinante para que tuviesen una percepción negativa tanto del proceso como del Plan de Gestión de Cuencas. Los dos grupos, por lo tanto, destacaron la no incidencia política del Plan y se mostraron frustrados principalmente con la no creación de los consejos de cuenca.

En las respuestas del primer grupo se ha observado que hay una satisfacción de haber participado del proceso y esta sensación positiva influyó en la propia percepción sobre el resultado concreto del proceso, la redacción del Plan. Es decir, cuando decían que se había realizado un “buen trabajo”, en general se referían tanto al resultado final, el Plan, como principalmente a todas las actividades realizadas, o sea al proceso en sí. Para uno de los entrevistados, por ejemplo, las personas que han participado pueden estar satisfechas, “*con el hecho de que fueron escuchadas, de que hayan podido participar*”. No obstante, añade el entrevistado, “*la frustración puede ser que después de un trabajo fantástico no se haga nada, que muchas propuestas no se realicen en la práctica*”²²⁷. Así como para este entrevistado, otros también destacaban tanto el lado positivo del proceso como también del Plan como resultado, aunque reconociesen sus limitaciones, como se puede ver en las afirmaciones destacadas a seguir:

Yo siento que hemos conseguido influir el documento final. Podría ser más, podría ser mejor, pero de todos los planes que hemos participado esto es clarísimamente el mejor. Por ejemplo, ayer por la noche el ayuntamiento de Figueres hacía una sesión informativa, participativa sobre un castillo que genera muchos conflictos sobre su uso. ¿Qué ha

²²⁷ Entrevistado 27.

pasado? Que el alcalde ha explicado lo que quería hacer él durante una hora y durante media hora ha dejado que la gente hablase. No han recogido propuestas, nada. Participación como estas hemos estado en muchas. Y esto no es nada. En cambio la ACA hizo diferente porque sentías que estabas ahí para contribuir. Recogían las opiniones, las propuestas y además te las evaluaban y decían la propuesta que has hecho es posible o no es posible. Notabas que podías influir.

Estuvimos contentos de participar de este proceso porque vimos que había unos frutos. Primero que te escuchaban, que tenían en cuenta tu opinión, que trabajaban tu propuesta. Hacías una propuesta y ellos analizaban y te decían si era posible o no y porque no. Es que normalmente las cosas de participación que habíamos estado eran solamente de ir un día, escuchar una sesión informativa y como mucho te dejaban opinar y se quedaba ahí. En cambio, en el proceso de la DMA, había muchas sesiones, había feedbacks, había propuestas que podías hacer...

Durante las entrevistas, como se puede observar en parte de las entrevistas destacadas, la percepción en cuanto a la influencia en el Plan se confunde, o se mezcla, con una satisfacción de haber participado de un “*buen proceso*”. El hecho de que considerasen el proceso bien organizado y coordinado contribuyó para una valoración positiva del Plan, “*pues se ha puesto mucho esfuerzo en esto*”. Ninguno de los entrevistados, por ejemplo, se refirió al hecho de que el 40% de las propuestas ya estaban planteadas. La cuestión de que muchas propuestas ya estaban planteadas, más bien, fue diversas veces citado por técnicos del área de planificación de la ACA como también por expertos de participación. No parece que haya sido una frustración sugerir propuestas que ya eran consideradas y lo que sobresale es que se ha propuesto, se ha contribuido. Por otro lado, la frustración es evidente con la no aplicación del Plan, como se puede ver:

Todos queríamos que el Plan de Gestión fuera diferente de como ha salido. Esto es indiscutible, pero claro queríamos cosas muy diferentes porque tenemos posiciones diferentes y yo lo valoro como positivo en general. Ahora que pasará si no se va a aplicar? El gobierno actual, según parece, no quiere aprobar el Plan de Gestión. Lo quieren poner en un cajón y olvidarse. Entonces, ¿para qué ha servido todo este esfuerzo? ¿Para reafirmarnos de que a este gobierno no le interesa el medioambiente?²²⁸

Sobre el plan de gestión puedo ver mis contribuciones en el documento, pero la cuestión es: ¿de qué servirá? O sea, el trabajo

²²⁸ Entrevistado 27.

*está hecho y bien hecho*²²⁹.

*El proceso fue muy interesante porque fue muy amplio y muy bien pensado y ejecutado. (...) Otra cosa es lo que se ha quedado después. Normalmente estas cosas siempre acaban fallando en lo que dejan*²³⁰.

*Cuando empezó el proceso éramos incrédulos, durante el proceso empezamos a creer que serviría y acabamos el proceso convencidos de que servía realmente, de que había sido un esfuerzo útil. Ahora empezamos a pensar que va a ser un esfuerzo perdido, que no va a servir para nada porque si políticamente no se ejecuta lo que allí se determinó no sirve de nada*²³¹.

Así, lo que se percibe es que la forma como fue diseñado y estructurado el proceso ha conquistado la confianza de muchos de los participantes. En relación a las expectativas del proceso, la mayor parte decía que era de escepticismo, pero que después de ir a la sesión informativa y ver que “había realmente una voluntad de la ACA” y “que los técnicos y directivos estaban ahí” no sólo decidían seguir en el proceso, sino que también creían que “podía ser que llevara a alguna cosa”. La sesión de retorno también se menciona como uno de los ejemplos de que “se quería hacer algo serio”. Por lo tanto, la forma en que el proceso fue definido y coordinado, y sus aspectos institucionales en general, tuvieron influencia en la percepción de efectividad de algunos actores entrevistados. Principalmente el espacio para el diálogo y elaboración de propuestas, con la presencia de técnicos de la Agencia, y el cuidado en dar una respuesta a cada propuesta realizada en la sesión plenaria de retorno contribuyeron para que la sensación, para una parte de los entrevistados, fuese de que el documento reflejara lo que se había discutido durante el proceso.

Como se ha visto en los apartados anteriores, el diseño del proceso estaba bien definido y había una estructura que era reproducida en las diversas cuencas. Esta estructura era compuesta por diferentes fases y pensada estratégicamente para informar, escuchar y responder. Es decir, la estructura comportaba una fase informativa, una fase propositiva (diagnóstico y propuestas) y la fase de retorno. En la fase informativa no sólo se explicó el proceso y se definió “las reglas de juego” sino que también fueron entregados por la Agencia documentos de apoyos para los debates que serían realizados en las sesiones siguientes. La fase propositiva fue dividida en sesiones separadas por sectores y por temática, con sesiones

²²⁹ Entrevistado 30.

²³⁰ Entrevistado 24.

²³¹ Entrevistado 27.

plenarias de puesta en común después de cada etapa. De esta forma, la sensación de que el proceso fue bien estructurado y coordinado ha contribuido para que se aceptase y, de cierta forma, se considerase legítimo el documento resultante de las discusiones, influenciando en la percepción sobre la capacidad de incidencia de algunos actores.

Otro grupo de actores de la sociedad civil, por otro lado, fue bastante crítico en relación al Plan de Gestión redactado. En general, no dejan de reconocer que *“mucha energía se ha puesto en el proceso”* y, en general, consideran que el proceso en sí ha sido muy bien hecho, no obstante, la imposibilidad de profundizar el debate en determinados temas es una cuestión clave que, para este grupo, descalifica el documento como resultado final. Como se ha mencionado anteriormente, los temas tratados en el debate durante el proceso participativo fueron definidos previamente por la Agencia Catalana del Agua y restringidos a las temáticas de su competencia. A pesar de la creación de una Comisión Interdepartamental para la Implementación de la Directiva Marco del Agua para coordinar los diversos departamentos relacionados con el tema, tanto actores de la sociedad civil como de la propia ACA y de la DGPC, como se ha visto, destacaron la falta de implicación de otros departamentos importantes para el debate. Además de la falta de interacción entre departamentos, la diferencia de poder entre los departamentos del gobierno catalán, siendo el departamento de medioambiente considerado el más débil, limitó, en la visión de los entrevistados, el proceso de participación para la elaboración de la DMA y, en consecuencia, el Plan de Gestión de las Cuencas internas de Cataluña.

La influencia de empresarios e industriales en la política del agua, para la mayor parte de los actores sociales, también fue apuntada como un factor limitador del proceso y generó una sensación de impotencia en los actores sociales entrevistados. De acuerdo con los mismos, muchas decisiones eran tomadas en paralelo al proceso, por otros canales, en los que participaban solamente los intereses económicos como argumentó uno de los entrevistados: *“se ha tomado decisiones de manera paralela al proceso que tenían una brutal incidencia en la política de agua y que en ningún momento estos temas fueron tratados en las sesiones de participación como, por ejemplo, la concesión de la licencia medioambiental para la explotación de las minas de sal. Esto deslegitima el proceso y genera un desanimo en los participantes”*²³².

Por lo tanto, para algunos representantes de asociaciones y organizaciones

²³² Entrevistado 28.

entrevistados, la capacidad que tenían para incidir en el documento final originado del proceso de participación, el Plan de Gestión de Cuencas, fue reducida debido principalmente a una limitación en relación a lo que se podía debatir, esto es, los temas en la pauta de discusión. Como se ha analizado, los principales aspectos que limitaron los debates, para los actores sociales entrevistados, fueron: 1) la falta de integración con otros departamentos; 2) la debilidad de la ACA y del departamento de medioambiente frente a los otros departamentos; 3) la influencia y fuerza del poder económico que no querían que se abordara aspectos más estratégicos de la política del agua. Por lo tanto, aunque algunas iniciativas buscaran la transversalidad y la integración entre departamentos, aspectos que van más allá del diseño institucional, como la propia correlación de fuerzas entre departamentos y la influencia de sectores económicos, fueron citados como factores que restringieron el debate y, en consecuencia, influyeron en la percepción de un grupo de actores en cuanto al resultado final del proceso y su capacidad de incidencia.

Es importante destacar también la frustración con la aprobación de la Ley Omnibus en 2011 que, de acuerdo con los entrevistados, cambió algunas medidas discutidas en el proceso como, por ejemplo, la creación de los consejos de cuenca. Además, las entrevistas para esta investigación fueron realizadas a un mes de las elecciones en las cuales se preveía un cambio en el gobierno catalán, con la entrada de un partido menos abierto a la participación²³³. Para la mayor parte de los entrevistados, este cambio era percibido con un sentimiento de desilusión una vez que, para ellos, la perspectiva era que poco de lo que se había discutido y decidido durante el proceso sería implementado.

A pesar de las diferentes percepciones de los actores sociales sobre su capacidad de incidencia en el documento final, todos lamentaron la no creación de los consejos de cuenca, un espacio de participación permanente, que significaría la continuidad del proceso. Todos los entrevistados, con mayor o menor énfasis, expresaron que seguirían participando en los consejos de cuenca, como afirmó esta entrevistada representante de una de las asociaciones de la sociedad civil: *“aquí lo que queríamos era crear un consejo de cuencas para asegurar una participación permanente y para que no quedase sólo en aquel proceso que tenía un inicio y un fin. Era la gracia para que todo este proceso no finalizara y sí se mantuviese a través de estos consejos de cuenca”*²³⁴. Así mismo aquellos más críticos al proceso y al Plan de Gestión elaborado consideraban que la creación de consejos de cuenca representaría un éxito del

²³³ De hecho en el día 20 de noviembre, Convergència i Unió ganó las elecciones generales en Cataluña, logrando 16 escaños.

²³⁴ Entrevistado 33.

proceso. A pesar de que decían que el “*proceso no servía para nada*”, tenían mucha esperanza en la creación de los consejos, que eran previstos para tener la representación de diversos sectores. Uno de los entrevistados, por ejemplo, contó que ya habían seleccionado sus representantes para el consejo de cuencas:

Nosotros como entidad hemos presionado. Y presionamos para que se impulsara los consejos de cuenca. En el caso del Gayá, había cuatro sillas de las veinte y pico para los colectivos medioambientales. Pues nosotros hicimos un proceso, hemos creado la asociación de entidades ambientalistas del río Gayá, para decidir nuestros representantes. O sea, nos reunimos, todas las entidades medioambientalistas del río Gayá, nos sentamos en una mesa e hicimos un proceso para escoger una representación. Enviamos una carta al director de la ACA diciendo “nosotros del Gayá, entre nosotros hemos escogido que irá tal, tal y tal persona al consejo”. O sea, nosotros hicimos nuestro proceso interno. Fueron ellos que sea por lo que sea que no dieron continuidad al consejo. Y esto ha sido para mí un golpe bajo²³⁵.

Para el representante de la XNCA entrevistado, por ejemplo, la no creación de los consejos de cuenca implica la pérdida de todo el aprendizaje realizado durante el proceso tanto en relación a la participación en si como de construcción de conocimiento ya que, según el entrevistado, es necesaria la continuidad para que todo el aprendizaje tenga efectos reales. A continuación se destacan algunas manifestaciones que relacionan la frustración con la no creación de los consejos con la percepción de efectividad:

Sobre la efectividad, a ver, si al final los consejos de cuenca no se montan. Las conclusiones que están muy bien recogidas en el documento se pierden por falta de continuidad²³⁶.

No se ha cumplido uno de los objetivos principales del proceso que era la creación de los Consejos de Cuenca. Este tema es un poco indignante porque, por una vez en la vida que se hace una cosa como esta, tan chula...²³⁷

No se hicieron los consejos de cuenca. Hemos pedido sin parar. Uno de los objetivos del proceso era que llegase a la creación de consejos de cuenca y que estos fuesen órganos donde se debatiesen las decisiones alrededor de esta cuenca. Esto no se hizo. No existen los consejos de cuenca. Entonces, ¿para qué hacer un proceso participativo sino estableces el órgano de participación?²³⁸

Llegamos al punto de poner la semilla de realmente crear una

²³⁵ Entrevistado 25.

²³⁶ Entrevistado 30.

²³⁷ Entrevistado 25.

²³⁸ Entrevistado 29.

participación ciudadana muy importante con los consejos de cuenca. Los grupos de trabajo [en los consejos] serían ágoras escondidas... Crear un espacio donde se puede hablar de que el Gaya no tiene agua por cuenta de la petroquímica sería una gran vitoria. Todo esto no se creó²³⁹.

La no creación de los consejos de cuenca ha sido frustrante también para el Director de Planificación de la Agencia así como para el jefe y técnicos de la unidad de participación. Todos ellos al referirse a la decisión de no llevar adelante la creación de los consejos daban a entender que esto era una decisión política que no estaba al alcance de la ACA como tampoco del departamento de medioambiente y decían que “lo que podían hacer lo habían hecho”, como dijo la jefe de unidad de participación: “*se crearon los instrumentos, se cambiaron los estatutos de la propia agencia para crear estos espacios de participación, pero llega a un punto que dependemos de decisiones políticas...*”. De la misma forma, un técnico de la unidad de participación, así como uno de los actores sociales entrevistados, comentó sobre lo que sucedió en la cuenca del Gayá: “*de la cuenca del Gayá teníamos todos los miembros para el consejo ya organizados y sólo nos faltaba decidir el municipio donde sería, pero nos interrumpieron ahí...*”.

Por lo tanto, se ha verificado que, a pesar de las diferentes percepciones en relación a la capacidad de incidencia en el documento final, los actores entrevistados tenían muchas ganas de seguir participando a través de los consejos de cuenca, incluso aquellos más críticos en relación al proceso y al documento producido. Lo que se ha percibido es que los actores consideran importante tener un espacio para hablar, escuchar y seguir acompañando las decisiones. Como se ha visto en apartado anterior, fue bastante enfatizado por los actores entrevistados (y no sólo por los actores de la sociedad civil) que los empresarios e industriales tienen otros canales de comunicación con la ACA y con otros departamentos. Para los actores de la sociedad civil, los consejos representaban una oportunidad de estar presentes y una forma de tener voz, como se puede ver en esta afirmación de uno de los entrevistados: “*hay determinados sectores de la sociedad que tienen línea directa con los gobiernos, locales o generales. Pero nosotros no tenemos línea directa. Por esto es tan importante que existan los consejos y que en la ACA exista un área de participación. ¿Por qué sino a que puerta llamo*

²³⁹ Entrevistado 34.

yo?”²⁴⁰ .

Aunque no se pueda asociar una dimensión o variable del diseño institucional que, en particular, haya sido determinante para motivar a los actores a seguir participando, se puede asumir que la satisfacción con la forma cómo el proceso fue definido e implementado ha, de cierta forma, despertado y motivado a los actores a seguir participando. Como se ha visto anteriormente, en general la percepción es que el proceso ha sido bien estructurado y coordinado, “*modélico*”, como afirmó uno de los entrevistados. Así, a pesar de que todos los actores entrevistados hayan destacado la frustración de la falta de aplicación, o incidencia en la política del Plan, la experiencia de haber participado en este proceso les motivó a demandar los consejos de cuenca.

3.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil

En este apartado se analiza las consecuencias de la puesta en marcha del proceso de participación para la elaboración de la DMA y de sus especificidades institucionales sobre los actores sociales desde una perspectiva del fortalecimiento de estos actores. Como se ha explicado en el capítulo anterior, se analiza la dimensión fortalecimiento a partir de cuatro variables: creación de lazos y redes; aprendizaje de contenido; aprendizaje de proceso; y, reconocimiento, confianza y motivación.

Uno de los aspectos positivos más citados en relación al proceso fue la posibilidad de conocer no sólo a otras asociaciones de la sociedad civil sino también conocer a actores de otros sectores como cazadores y agricultores. De acuerdo con los entrevistados, como el ámbito de una cuenca abarcaba muchos municipios, el proceso fue una oportunidad de encuentro entre asociaciones de municipios vecinos que a veces trabajaban por causas similares en el mismo río y no se conocían. La experiencia de participar en el proceso, de acuerdo con la mayor parte de los entrevistados, ha servido para crear vínculos con otras asociaciones y actores que no conocían. Algunos entrevistados destacaron la importancia de tener relaciones con representantes de la red Xarxa Nova Cultura del Agua, “*que ya venía con experiencia de participar en el proceso de otras cuencas*” y que hacían de puente con actores de otras cuencas también, circulando emails e informes.

A pesar de que muchos entrevistados destacasen la oportunidad de conocer a

²⁴⁰ Entrevistado 35.

miembros de otras asociaciones y organizaciones, formalmente no se ha creado ningún tipo de red entre las asociaciones. Por otro lado, de forma más informal, se ha verificado que el proceso contribuyó para el estrechamiento de lazos entre los representantes de las organizaciones. No obstante, no se puede decir que sean lazos fuertes y consolidados, más bien, por los relatos escuchados durante las entrevistas, se tiene la impresión de que el proceso proporcionó una aproximación muy de “tú a tú”. Es decir, aquellas personas que fueron a los procesos pasaron a tener vínculos, pero no se puede afirmar que se haya dado el paso de firmarse un vínculo entre entidades. Lo que la mayoría de los entrevistados expresaba es el “saber que tiene mucha gente también trabajando por las mismas cuestiones”²⁴¹, como se puede ver en los relatos destacados:

*Muchas organizaciones ya se conocían, pero el proceso proporcionaba muchos encuentros, nos veíamos mucho más y esto facilitaba que se aumentara las relaciones al menos personales*²⁴².

*El proceso ha sido muy positivo porque hemos entrado en contacto con muchas organizaciones. Ahora nos conocemos más y también hemos ganado confianza*²⁴³.

*El proceso no nos afectó en términos de número de socios. Lo que sí ha habido es mucha más relación con las entidades. Entre entidades. Esto lo dicen todas, no sólo digo por la Rius amb Vida*²⁴⁴.

*Fue una oportunidad de relacionarse y estrechar vínculos con entidades del territorio, construyendo un discurso conjunto. Nunca habíamos tenido esta oportunidad*²⁴⁵.

A pesar de que no haya sido relatada la creación de redes formales y de que se haya visto un vínculo mayor de “tú a tú” que entre organizaciones, hubo una excepción como explicó el representante de la Associació Habitats sobre una campaña realizada entre organizaciones de diferentes municipios para proteger el río.

Con todo este proceso se ha conocido a la gente que vive en el municipio de arriba... Ha permitido que se cambiara la percepción de que “yo soy de un pueblo, tú eres de otro” para que la gente viera que la gestión del río no puede ser local. Entonces al final se montó una campaña entre organizaciones de los dos municipios para proteger el

²⁴¹ Entrevistado 25.

²⁴² Entrevistado 33.

²⁴³ Entrevistado 34.

²⁴⁴ Entrevistado 27.

²⁴⁵ Entrevistado 28.

río²⁴⁶.

Además del estrechamiento de lazos entre asociaciones, fue bastante resaltado como un punto importante durante las entrevistas el conocer a los representantes de otros sectores, ver “cara a cara a los ‘malos’ y saber que quien nunca contesta tus mails podía estar a tu lado”²⁴⁷. Este conocimiento contribuyó, según los entrevistados, para que pudiesen comprender cómo pensaban los diferentes actores, entender sus problemas y, como decían algunos, ver “que muchos de ellos no piensan tan diferente así”. Sobre esto, algunos entrevistados comentaron que el proceso ayudó a que se rompiera un ciclo de desconfianza y también se rompieran muchos mitos, tanto de un lado como de otro. A continuación se han destacado algunas de las percepciones de los actores entrevistados que demuestran la importancia, para ellos, de haber entrado en contacto y conocido representantes de diferentes sectores:

*Todos han aprendido mucho. Cada uno defendía su parcela al inicio y, al final del proceso, todos han conocido diferentes realidades. Hoy en día tenemos una visión mucho más completa y concreta del problema*²⁴⁸.

*Establecimos puentes muy interesantes. Nosotros estamos sobretodo en la parte baja del río y el proceso nos ha puesto en contacto con la gente de la parte media, sobretodo regantes, cazadores, o sea, colectivos que trabajan alrededor del río, pero que nuestro día a día no tiene nada que ver con ellos. Establecimos contactos muy interesantes con la comunidad de regantes, sobretodo de la parte mediana del río. Los regantes y cazadores son colectivos que están un poco separados y gracias al proceso de participación, pues pudimos conocer a todos estos agentes*²⁴⁹.

*Hubo momentos de mucha tensión. Pero sentarse con los otros colectivos te ayudaba a comprender cuales eran sus problemas. Y ellos veían los nuestros. Los agricultores y los ganaderos respetan mucho la naturaleza y si tú les explicabas lo que supone tener un acuífero en determinadas condiciones, en una época de cambio climático, con la sequía de los últimos años, ellos entendían... pero tienen sus problemas de competitividad...*²⁵⁰

Los colectivos que tienen una visión diferente. El proceso ha permitido conocer algunos, tener más interacción. Y los colectivos que son totalmente beligerantes, pues, ahora sabes quienes son, sabes

²⁴⁶ Entrevistado 32.

²⁴⁷ Entrevistado 33.

²⁴⁸ Entrevistado 27.

²⁴⁹ Entrevistado 25.

²⁵⁰ Entrevistado 34.

*donde están*²⁵¹.

*Yo creo que el proceso sirvió para muchas cosas. Entre las cuales poder compartir mesa y opiniones con gente absolutamente opuesta a nosotros. Desde nuestros ojos era prácticamente imposible poder dialogar porque no nos podíamos ver... En cambio, en este proceso participativo, hemos tenido mucho contacto con gente que representa actividades - agricultores, regantes... de todo el tipo – que difícilmente encontramos y dialogamos. Contrastar opiniones con todos fue posible dentro de este proceso y me ha parecido muy interesante*²⁵².

El proceso, por lo tanto, permitió que actores que normalmente se encuentran confrontados pudiesen encontrarse en una misma mesa de discusión y explicar sus puntos de vista. Dos entrevistados dieron ejemplos de situaciones que solo fueron posibles debido al contacto, durante el proceso, con representantes de otros sectores. El representante de la entidad La Sínia, por ejemplo, explicó que el proceso le permitió establecer contacto con regantes y cazadores que no estaban implicados en la lucha por el río. Según el entrevistado, gracias a la relación establecida en el proceso, ahora éstos colectivos fueron invitados a participar de la plataforma Salvem el Gayá, plataforma de la que la entidad La Sínia forma parte y donde el entrevistado también milita²⁵³. El representante de la entidad IAEDEN también destacó que conocer a los representantes de otros sectores facilitó la comunicación en una situación específica posterior al proceso:

Hace unos seis meses los agricultores nos llamaron porque tenían muchos problemas de sequía y querían hacer una propuesta a la ACA de hacer una nueva presa o de aumentar la que tenían y antes de hacer la propuesta a la Agencia querían hablar con nosotros para saber qué pensábamos. Yo pienso que si no hubiera tenido el trabajo en la DMA en el cual nos hemos conocido y hablado temas del agua, pues ellos simplemente habrían llevado adelante la propuesta sin nuestra opinión.

Aunque no se haya verificado la formación de redes consolidadas, se puede considerar que el solo hecho de conocer y tener contacto con asociaciones de municipios vecinos que trabajan con el mismo tema y con actores de otros sectores proporcionó una aproximación que

²⁵¹ Entrevistado 37.

²⁵² Entrevistado 24.

²⁵³ Cuando se ha realizado la entrevista la invitación había sido hecha y los colectivos estaban en contacto, pero no se sabe si realmente los cazadores y regantes se han adherido a la Plataforma.

contribuye para el fortalecimiento del tejido social. Como algunos entrevistados comentaron, esta aproximación sólo fue posible debido a la amplitud y extensión del proceso como también debido a sus características institucionales y forma de coordinación. Además de la abertura del proceso, la estrategia de divulgación y difusión del proceso por la ACA fue fundamental para que, en las sesiones y actividades desarrolladas, estuviesen presentes organizaciones y asociaciones de diferentes sectores. Como se ha visto, la divulgación y difusión de la realización del proceso y de sus objetivos fue realizada a partir de diversos medios de comunicación, como también a través de invitaciones directas a actores claves, identificados por medio del mapa de actores. Es evidente, por lo tanto, el empeño de incluir diversos grupos sociales en el proceso. Además, el hecho de que el proceso fuera largo, con seis meses de duración, con diversas sesiones y grupos de trabajo, y no solo encuentros en plenarias, también permitió que los actores tuviesen más contacto y fuesen conociéndose y creando complicidades.

Por último, también se destaca el papel de los dinamizadores para la conducción de las sesiones. Como se ha mencionado, empresas fueron contratadas para la mediación de los encuentros y esto, de acuerdo con los actores entrevistados, fue importante para que todos pudiesen expresarse y también para que los ánimos y tensiones fuesen controlados. Así, la mediación ha contribuido para que los actores no sólo estuviesen presentes, sino para que también estuviesen incluidos en los debates y sesiones. Esta mediación fue fundamental para que las relaciones fuesen posibles entre actores con intereses diferentes y confrontantes, como resalta este entrevistado:

Muchas veces los debates se van y estas personas, de la empresa, en seguida reconducían los debates e intentaban que los enfrentamientos fuesen suaves, que se expusieran los problemas, pero sin agresiones. Han sido la clave para que las discusiones nunca llegasen a ser enfrentamientos duros que acabase con la posibilidad de seguir allá. Eran discusiones con contenido. Cada uno discutía y defendía su posición. La persona de la empresa luego resumía muy bien, identificaba los problemas, iba sintetizando, sintetizando y, al final, la gente pues aceptaba lo que había sido hecho. Daba gusto. Salíamos muy contentos de las reuniones. Tiene mucha importancia en el proceso esta persona²⁵⁴.

Otra consecuencia de la experiencia de haber participado del proceso de la DMA, según los actores de la sociedad civil y también por los técnicos de la ACA, fue el aprendizaje

²⁵⁴ Entrevistado 33.

tanto de contenido como también de proceso. En cuanto al aprendizaje de contenido, por ejemplo, muchos entrevistados afirmaron tener ahora “*más conocimiento*” y ser “*una experiencia enriquecedora*” tanto por las experiencias intercambiadas entre los actores que tenían afinidades como también entre sectores diferentes. Así, que el proceso fuese abierto a todos aquellos interesados en el tema del agua y que se haya hecho un esfuerzo para llamar a estos actores son importantes aspectos para que experiencias e informaciones fuesen cambiadas, como afirmó este entrevistado: “*Quieras o no quieras aprendes mucho. Piensas que una cosa es de un color y cuando entras ves que existen muchos más colores. Esto enriquece. Te hace analizar más las cosas, con mayor profundidad. Me enriqueció mucho la relación con gente que conocía muy poco y he tenido la oportunidad de conocer mucho más*²⁵⁵”. Como comentó otro entrevistado, el contacto entre diferentes actores proporcionó una “*visión más completa*” de las problemáticas de cada territorio.

Así como las reglas y procedimientos de las actividades del proceso, con grupos de trabajo y sesiones plenarias, fueron importantes para que los actores pudiesen conocerse personalmente, éstas también fueron fundamentales para el intercambio de informaciones y el aprendizaje. Además, el tiempo largo de las sesiones y la alta frecuencia de los encuentros y actividades también contribuyeron para que los actores fuesen confiando más tanto en el proceso como en las opiniones de los otros actores, posibilitando este cambio de informaciones. La importancia de tener un mayor conocimiento de las problemáticas fue diversas veces resaltada durante las entrevistas.

*Para mí, participar del proceso ha sido enriquecedor porque, claro, yo llevaba aquí actuando un montón de años y al participar te das cuenta que desconoces un montón el río que tu defiendes porque conoces la zona que estás tú, pero es que tiene muchos kilómetros arriba o tiene muchas peculiaridades que no conoces. Entonces a mí me ha gustado porque he aprendido mucho de aquello que defiendo.*²⁵⁶.

*El proceso ha sido muy positivo porque hemos entrado en contacto con muchas organizaciones. Nos conocemos más. Estos procesos participativos hacen con que la gente tenga una visión más global y no sólo de su caso*²⁵⁷.

Después del proceso todos tenemos más información, sabemos quién son los interlocutores, quizá sabemos escribir mejor nuestras

²⁵⁵ Entrevistado 27.

²⁵⁶ Entrevistado 37.

²⁵⁷ Entrevistado 34.

*alegaciones, pero los problemas siguen siendo los mismos*²⁵⁸.

Además del aprendizaje a partir de las aportaciones de otros participantes, los actores entrevistados también citaron como importantes fuentes de información los documentos producidos y disponibles por la Agencia así como la presencia de los técnicos de la ACA en las sesiones. Como se ha analizado anteriormente, los documentos de diagnóstico de los ríos fueron no solo resumidos sino también simplificados por los técnicos de la ACA. Que el lenguaje fuera accesible fue una preocupación, citada anteriormente, de la coordinación del proceso. Y esta preocupación no solo fue reconocida sino que fue una importante parte del proceso de aprendizaje generado en el proceso, como comentan estos entrevistados:

*Otra cosa positiva del proceso: toda la información que tenemos. Había una web que había todo colgado, todas las informaciones disponibles*²⁵⁹.

*Lo bueno fue la parte de documentación que ahora tenemos. En el fondo también nos fortalece porque hemos aprendido y hemos aprendido mucha cosa de la ACA. Todo lo que hemos leído nos enriqueció individualmente, pero queremos que este conocimiento sea productivo en el sentido de la Directiva*²⁶⁰.

Además de la producción de documentos, la presencia de los técnicos de la ACA durante las sesiones fue citada por algunos actores como importante fuente de información, además de contribuir para que sus propuestas fuesen más concretas. Para uno de los representantes de la XNCA participante, por ejemplo: *“la ACA ha traído los técnicos adecuados. Los que venían a las reuniones eran siempre los expertos, realmente. Con lo cual ha habido una transmisión de conocimiento, un debate, una identificación de los actores. Esto es muy bueno. A nivel formativo fue maravilloso”*²⁶¹.

El proceso de aprendizaje del cual los entrevistados se refieren también es percibido por los técnicos de la Agencia. Un técnico de la unidad de participación, por ejemplo, dijo haber notado que *“todo el mundo salió con una comprensión de la complejidad del tema*

²⁵⁸ Entrevistado 29.

²⁵⁹ Entrevistado 34.

²⁶⁰ Entrevistado 35.

²⁶¹ Entrevistado 28.

mucho mayor". Según el jefe de la unidad de participación *"lo que se pudo percibir en relación a la sociedad civil fue que habían aprendido, podían argumentar más, conocían más, ampliaron el horizonte"*. Uno de los técnicos del área de planificación de la ACA, que iba a las sesiones para dar apoyo, considera que *"a medida que avanzaba el proceso se notaba un cambio en los conocimientos de la gente, incluso en el lenguaje. Se notaba mucho también en el nivel de las alegaciones. En muchas alegaciones se veía que sabían de que hablaban, veías que habían pasado por un proceso de aprendizaje"*.

Así como fue valorizado el aprendizaje de contenido, algunos entrevistados indicaron que, con la experiencia, han adquirido una noción de "lo que es participar". Para el jefe de la unidad de participación esto fue un importante resultado intangible, *"entender lo que significa deliberación"*. Para el representante de la entidad Ecologistas en Acción, *"llevamos tres años ahí y, claro, al final teníamos mucha experiencia; ya sabíamos la dinámica de las sesiones, entonces sabíamos cómo participar, qué propuestas hacer, sabíamos también cómo negociar con otros actores"*. El mismo reconocimiento hizo el representante de la entidad Martorell Viu: *"no sabíamos que era exactamente la Directiva ni tampoco muy bien lo que hace la ACA. Nos ha costado participar del proceso y, durante él, fuimos aprendiendo"*. El representante de la entidad IAEDEN, por ejemplo, dijo que una de las razones del proceso haber sido importante es porque vieron que es posible que la administración pública haga procesos *"serios"*.

Algunas decisiones relacionadas a la coordinación del proceso como la creación de una unidad de participación en la Agencia, así como también la presencia de técnicos de la ACA en las actividades y grupos de trabajo del proceso y la frecuencia con que esto fue realizado contribuyeron también para que otro tipo de relación fuese establecida: entre los actores sociales y la propia Agencia y sus técnicos. Entender lo que hace la Agencia y conocer personalmente a los técnicos de la Agencia fueron aspectos positivos mencionados diversas veces. De acuerdo con los entrevistados, la creación de una unidad de participación para coordinar el proceso de participación facilitó la comunicación, pues *"ya sabían donde dirigirse"*. Además de la creación de un canal de comunicación, los actores entrevistados también destacaron que el contacto que tuvieron con los técnicos de la Agencia fue importante pues *"pasaron a hablar la misma lengua"*. De acuerdo con el representante de la entidad Ecologistas en Acción, por ejemplo, *"yo percibí que nosotros hablábamos en un idioma diferente de los técnicos y hoy ya conseguimos entendernos"*. Otro entrevistado dijo percibir una mayor sintonía entre técnicos y representantes de las organizaciones después de toda la

experiencia del proceso de la DMA.

Esta percepción de los actores de la sociedad civil también fue compartida tanto por el Director de Planificación de la Agencia, como por los técnicos de la misma área que afirmaron haber creado una relación que antes no existía, lo que consideraron como positivo, como se puede ver en los siguientes relatos:

Lo veo positivo que se haya establecido contactos directos con muchos de los actores que participaron en el proceso y que anteriormente no existían. Esto es muy positivo, tanto para las organizaciones como para la administración. Los actores ahora llaman a la administración. Esta relación directa es extremadamente positiva²⁶².

Un técnico de la Agencia explicó que al estar en el proceso aprendió a entender lo que quiere decir la gente porque a veces te hablan en otro lenguaje²⁶³.

Pienso que se ha generado una relación de más confianza entre la ACA y los participantes²⁶⁴.

Ha cambiado la manera de funcionar de la Agencia porque nos hemos conocido personalmente con los actores sociales y esto permitió generar una confianza mutua que permite que se llame directamente para demandar opiniones²⁶⁵.

El contacto con la ACA, el encuentro con diferentes actores, entre ellos de otros sectores, y la propia oportunidad de estar en un proceso como fue el de la DMA ha sido importante para los representantes de asociaciones y organizaciones entrevistados. Se ha observado que fue importante para los entrevistados la sensación de sentirse parte del proceso y reconocer su trabajo porque “sólo el hecho de ir al proceso ya dices quien eres”. Esta sensación de estar presente y ser respetado es destacada por algunos entrevistados como, por ejemplo, el representante de la Plataforma Prou Sal: “de Iberpotas venía el jefe de medioambiente... Yo creo que a ellos les sirvió para darse cuenta de que nosotros teníamos una cierta potencia y decir –`hum²⁶⁶”. Como también expresaron los representantes de la AEMS-Rius amb Vida, de la Plataforma Delta del Ebro y del Grup de Defensa del Ter:

La parte muy positiva ha sido que había mucha entidad que estaba

²⁶² Entrevistado 6.

²⁶³ Entrevistado 7.

²⁶⁴ Entrevistado 10.

²⁶⁵ Entrevistado 12.

²⁶⁶ Entrevistado 26.

allí en el territorio un poco anónima y, con la visibilidad en el proceso, han animado a hacer cosas. Por ejemplo en el Gaya hay un grupo que lleva muchos años trabajando, pero, claro, no salen a la palestra porque falta un modo vehicular que les ayude, que aparezcan públicamente, que se visualicen. Y, claro, el proceso los visualizó mucho. La gente que se movía mucho en el terreno fue vista, ganaron un protagonismo importante para las acciones futuras²⁶⁷.

Y lo interesante es ver diferentes tipos de gente y de intereses juntas hablando sobre el territorio... yo soy una persona normal y corriente de la calle y que pueda estar en la mesa y hablar. Esto es interesante porque tú aprendes a tratar con otro tipo de gente y luego ellos también te respetan²⁶⁸.

Sí que un proceso como este no dio una alegría porque pudimos reivindicar nuestras cosas en público y con una posibilidad de que nuestra manera de entender el mundo se incorpore al cuerpo legislativo que para nosotros es una cosa espléndida²⁶⁹.

La posibilidad de exponer puntos de vista y estar presente en el debate sobre la política del agua fue un importante reconocimiento como también un factor de estímulo y motivación. Que el proceso fuese bien coordinado, estructurado, extenso e intenso, con diversas fases presenciales, grupos de trabajos y plenarias, dio a las organizaciones “un sentido de existencia”, les dio una razón, una orientación, una perspectiva y funcionó como un factor motivador. Es decir, se percibe que la existencia del proceso, bien estructurado y coordinado, ha fortalecido las entidades en el sentido de que tenían que moverse, prepararse para las sesiones, tener reuniones con los otros miembros. El proceso obligaba y estimulaba a que las entidades se dinamizaran y se prepararan para participar. Muchos entrevistados, por ejemplo, citaron estos efectos en sus propias organizaciones, como también en las actividades de la XNCA, como se puede ver en las siguientes afirmaciones destacadas:

Por nuestra parte sirvió también para que definiéramos más nuestros objetivos, supiéramos más contra que enemigos luchamos y lo difícil que es. Supimos de su poder y pudimos medirnos también²⁷⁰.

Durante el proceso, la Xarxa, los propios grupos estaban muy reforzados. Supongo que el hecho de ver posibilidades de mejorar la situación de los espacios fluviales motivaba a los grupos porque muchos grupos estaban en una depresión muy bestia de años y años de lucha donde había muy poco que hacer. En este momento estamos de nuevo en una travesía en el desierto. Pero yo creo que en cualquier momento puede saltar una chispa y todo este trabajo hecho tenga su

²⁶⁷ Entrevistado 27.

²⁶⁸ Entrevistado 37.

²⁶⁹ Entrevista 24.

²⁷⁰ Entrevistado 26.

fruto. O sea, el trabajo de estructurar la red no está perdido. Lo que sucede es que ahora el cambio de gobierno ha supuesto, en temas medioambientales, un retroceso muy importante y esto desmoraliza a la gente. Entonces la gente se pregunta para qué sirve toda esta lucha...²⁷¹.

La motivación, sensación de reconocimiento y visibilidad que el proceso ha producido en las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil fue importante para la autoestima y autoconfianza de sus representantes. El representante de la entidad Ecologistas en Acción, por ejemplo, explicó que hicieron una jornada en Barcelona para explicar el proceso de participación de la DMA a otras entidades y también a la ciudadanía en general y, para esta jornada, invitaron al director de la DGPC de aquel momento. Según el entrevistado, “*lo invitamos porque nos sentíamos bien en invitarlo*”²⁷². Así como en este relato, otros actores contaron situaciones que fueron posibles o facilitadas debido a la experiencia en el proceso y demostraron una postura de confianza.

El hecho de darnos voz hizo que lo que hiciéramos tuviera más repercusión. Entre principios de 2009 (cuando termina el proceso en el Gayá) y finales de 2010, hicimos un trabajo muy intenso con la Agencia porque éramos conscientes de que se estaba acabando el proceso. Hemos tenido muchos encuentros con el director de la ACA para que se firmara el convenio con Repsol y supongo que él sabía de nuestra existencia gracias al proceso de participación. Supongo que él, a través de Gabriel Borrás, a través de la Muntsa porque, claro, cuando fuimos a verle la primera vez ya tenía información nuestra a través del proceso de participación. Es evidente que de una manera u otra el hecho de que hayas tenido voz influye después dentro. Este convenio no existiría sino hubiésemos apretado²⁷³.

El director del medioambiente de la Mina, el primer día, pues, ni me miró, al día siguiente me miró y al tercer día fui a verle y le dije “¿qué? ¿Te invito a comer galletas saladas o que hacemos?” y me dijo “yo te puedo invitar a un café, pero el agua es malísima porque todo está salado...”. Hicimos broma... no hemos quedado como amigos ni enemigos, hemos hablado. Por ejemplo, le he pedido una información – que no me ha dado – pero la he podido pedir.

De cada reunión aprendes y la cosa está tan clara que yo creo que no hay nada que nos pueda parar en un dialogo abierto. Nosotros tenemos suficiente conocimiento del tema para poder establecer un dialogo con cualquier ingeniero, con cualquier experto. Y por esto podemos asegurar que las decisiones son arbitrarias. Y son en contra

²⁷¹ Entrevistado 34.

²⁷² Entrevistado 34.

²⁷³ Entrevistado 25.

de la Directiva²⁷⁴.

De acuerdo con una técnica de participación, que trabaja en una consultora social, un proceso bien hecho como el de la DMA genera actores con experiencias en participación y esto significa que estos actores tienen niveles de exigencia más altos y, por lo tanto, pasan a reivindicar procesos “de verdad”. Para la entrevistada, “*de alguna forma procesos bien hechos sí que empoderan porque la gente ya vio que existe otra forma de hacer política. Se vuelven actores escuchados y estos es poder*”²⁷⁵. Según la entrevistada, cuando el gobierno “*tira para tras o no hace procesos la gente sí que reclama*”. En sus palabras:

*Yo lo que veo ahora es que si los procesos no están bien definidos o se quedan cortos son los propios agentes tras la experiencia que han tenido con todo lo que han vivido que reclaman mayor participación. Especialmente en todo lo que son entidades ambientalistas y ecologistas. Y el proceso de la Directiva Marco ha contribuido para esto. Este reclamo sí que existe*²⁷⁶.

Se ha verificado, por lo tanto, que la coordinación estructurada y el diseño institucional bien definido del proceso participativo de elaboración de la Directiva Marco del Agua, siguiendo diversos principios desarrollados por la teoría participativa y deliberativa, ha influenciado positivamente a los actores de la sociedad civil participantes en el sentido de su fortalecimiento. Es decir el proceso ha proporcionado mayor conocimiento y vínculo entre estos actores así como contribuyó para el aprendizaje tanto substancial, de contenido, como de proceso, de lo que significa participar y generó una sensación de reconocimiento y confianza en los actores, motivándolos en sus actividades.

No obstante, debido a características de las asociaciones y organizaciones participantes se cuestiona si algunos de estos efectos pueden ser sostenibles en el tiempo. En la realidad catalana, la mayor parte de los integrantes de las entidades entrevistadas es voluntario. En general, éstas tienen una o dos personas contratadas en tiempo integral, principalmente para tratar de asuntos administrativos, y todos los demás son participantes voluntarios²⁷⁷. De esta forma, aunque el proceso haya generado una serie de vínculos, de conocimientos y también influenciado positivamente en el autoestima y confianza de los

²⁷⁴ Entrevistado 35.

²⁷⁵ Entrevistado 2.

²⁷⁶ Entrevistado 2.

²⁷⁷ Solamente una organización dijo tener cuatro personas contratadas trabajando.

participantes, una vez que el proceso se acaba y los actores se dispersan estos efectos tienden a reducirse.

Lo que sucedió con la red XNCA es un ejemplo significativo del efecto que el proceso tuvo en otras organizaciones y asociaciones participantes. La XNCA fue creada como resultado de una serie de movilizaciones contra el trasvase del Ebro que se quería hacer en 2001. Surgió en un contexto de movilización social fuerte que le dio vida a la entidad durante algunos años, pero, de acuerdo con los entrevistados, con el tiempo, “*con todo más calmado, pues, la entidad empezó a no saber muy bien la función que tendría. Estaba un poco en una situación como de baja...*”²⁷⁸. El proceso de la DMA organizado por la ACA, algunos años después, fue un importante incentivo para la reactivación de esta red que fue retomada, aprovechando la oportunidad también para el contacto con otras entidades. El proceso según uno de los entrevistados “*dio a la XNCA una función muy clara y muy útil en un momento clave que les dio mucha vida*”.

La Agencia Catalana del Agua hizo un convenio con apoyo financiero con la XNCA durante los años de implementación del proceso para que hiciesen seguimientos de contenido y de forma del proceso participativo de las 12 cuencas. Contando con financiación y teniendo un propósito claro para actuar, sus representantes acompañaron las actividades del proceso durante los tres años de su realización, haciendo entrevistas con entidades locales, creando vínculos con diversos actores y redactando informes sobre los procesos. Como ya se ha comentado, diversos actores entrevistados mencionaron que fue importante crear relaciones con representantes de la Xarxa.

A pesar de la actuación bastante activa durante el proceso, algunos actores comentaron que con el fin del apoyo financiero de la Agencia y de las actividades del proceso de la DMA, la XNCA, nuevamente, había perdido su función y estaba menos activa. Para uno de los entrevistados, la Xarxa dependía mucho del proceso que se había acabado y esto la había afectado. El fin del proceso participativo tuvo impacto no solo en la movilización y actividades de la Xarxa sino también en otras entidades. Como resumió uno de los entrevistados:

Yo veo que el trabajo de la Xarxa es necesario. Lo que pasa es que... Durante el proceso de participación han estado activos y han tenido capacidad económica para funcionar y tener personal preparado...

²⁷⁸ Entrevistado 16.

pero, claro, ahora no existe esta financiación y es difícil... ahora la Xarxa es como la Plataforma. Un grupo de voluntarios. Mientras no se consiga otra financiación para que los que están ahí puedan hacer un trabajo de red este será un movimiento totalmente voluntario y con la dificultad de la dispersión que esto significa. Pero tiene un papel muy importante²⁷⁹.

En resumen, el proceso permitió el contacto entre entidades, entre actores de diferentes sectores, entre los actores sociales y la propia ACA, como también fue una forma de profundización de conocimiento. Además, se ha verificado también que el proceso tuvo el papel de motivar a los actores sociales así como contribuyó para que ganasen más confianza. Así, el proceso, como fue diseñado, coordinado e implementado, representó un potente factor de incentivo y activador de las asociaciones y organizaciones sociales.

3.4 El diseño institucional del proceso de participación de la DMA, sus efectos en los actores sociales, en la realidad catalana

Con el objetivo de entender la influencia de aspectos institucionales de procesos participativos en los actores sociales participantes, en términos de efectividad y fortalecimiento, se han analizado inicialmente las dimensiones y variables del diseño institucional del proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua. Posteriormente se han destacado algunas relaciones entre variables institucionales analizadas y los efectos observados en los actores sociales. El análisis se ha realizado principalmente con base en entrevistas realizadas a diferentes actores de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil participantes de la Agencia Catalana del Agua, de la Dirección General de Participación Ciudadana y de universidades y empresas de consultoría de participación.

A pesar de que uno de los principios de la Directiva Europea del Marco del Agua fuese la inclusión de los ciudadanos principalmente en la elaboración de los planes de cuenca, no era definido específicamente en la Directiva la forma en que esta inclusión debería ocurrir, quedando a cargo de los órganos responsables la conducción de los procesos de participación. En Cataluña, como se ha visto, es evidente el esfuerzo realizado por la Agencia Catalana del

²⁷⁹ Entrevistado 37.

Agua y por la Dirección General de Participación Ciudadana en cumplir con los estándares de un buen proceso participativo y deliberativo. Así, además de la exigencia legal del marco europeo, el contexto catalán era bastante favorable a prácticas participativas.

El proceso, como se ha visto, tenía objetivos claros y divulgados, tuvo un diseño bien estructurado, abierto a todos los interesados, con material de apoyo disponible y de fácil acceso. El diseño del proceso era pensado para facilitar el debate y posibilitaba que los participantes debatiesen propuestas y no solo opinasen. Muchas sesiones de trabajo eran previstas en cada etapa y éstas eran suficientemente largas. Además, las sesiones eran llevadas a cabo por técnicos de participación de empresas profesionales y participaban también técnicos de la Agencia que apoyaban el debate. Estos técnicos además respondían en una sesión de retorno a todas las propuestas elaboradas. En definitiva un proceso intenso y extenso que, en su diseño institucional, ha buscado “cumplir” con los requerimientos de las teorías participativas y deliberativas, discutidos en el marco conceptual de esta investigación.

En relación a los efectos sobre los actores sociales se ha verificado que, en lo referente a los aspectos institucionales, los actores sociales entrevistados han tenido una imagen positiva del proceso. En el caso de la percepción de los actores sobre su capacidad de incidencia en el Plan, por ejemplo, el diseño del proceso influyó positivamente, sin embargo, algunos aspectos relacionados al contexto contribuyeron para que una parte de los actores entrevistados fuesen más críticos y estuvieran frustrados en relación al resultado del proceso. A pesar de que los actores sociales reconociesen la calidad del proceso en cuanto a su diseño, un grupo valoró positivamente el documento final y lamentó la falta de implementación del Plan en la práctica. Otro grupo de entrevistados, por otro lado, desconsideró el resultado final, el Plan, ya que algunas problemáticas no se podían debatir. A pesar de las diferentes percepciones en cuanto al resultado final, todos los entrevistados resaltaron tanto la calidad del diseño del proceso como también las limitaciones relacionadas al debate. Para algunos, sin embargo, estas limitaciones fueron razones para críticas y frustraciones más incisivas. Otros entrevistados reconocían las limitaciones, pero tenían una imagen positiva del proceso y del Plan.

Como se ha visto, a pesar de la creación de una Comisión Interdepartamental para coordinar el proceso entre diversos departamentos, no hubo implicación suficiente de otros departamentos que permitiera un debate más profundizado y transversal. Al contrario, los actores criticaron la falta de transversalidad y la imposibilidad de debatir determinados temas.

Esta cuestión fue reconocida por entrevistados de la propia ACA que también demostraban frustración, pero lo consideraban una cuestión fuera del alcance de la Agencia. No solo la falta de participación de departamentos relacionados a la política del agua fue destacada, muchos actores también afirmaron que el departamento de medioambiente y la ACA tenían menos influencia política que estos departamentos. De esta forma, aunque el departamento de medioambiente estuviese abierto para el diálogo y para la realización del proceso, algunos asuntos dependían de la colaboración con otros departamentos que tenían una “*palabra más fuerte*”. Además de estas cuestiones relacionadas a la transversalidad, el contacto paralelo de empresarios e industriales con la ACA y otros departamentos, también fue destacado por los actores sociales, como factor limitador al debate. De acuerdo con los mismos, el “poder económico” de estos actores influía en lo que se podría o no debatir.

Estas cuestiones que limitaron el debate influyeron para que una parte de los actores tuviese una percepción negativa en cuanto a la capacidad de incidencia en el Plan. Así, por más bien hecho que fuese realizado el proceso en términos de su diseño institucional y de coordinación, algunos entrevistados resaltaron los límites en cuanto a los asuntos que se podían debatir y en cuanto a la integración con otros departamentos relacionados con el tema del agua. Aunque se hayan pensado en medidas para garantizar la integración entre departamentos, como la creación de una Comisión Interdepartamental, se ha observado que cuestiones del propio contexto político interfirieron en la percepción de los actores en cuanto a su capacidad de incidencia en el documento final.

A pesar de las diferentes percepciones en cuanto a la capacidad de incidencia en el documento final y de la posición más crítica de un determinado grupo de actores, se ha observado que todos afirmaban que seguirían participando y lamentaban la no creación de los consejos de cuenca. Así, aunque los actores demostrasen frustración con la poca posibilidad de aplicación de las decisiones contenidas en el Plan, la poca incidencia política del Plan no generó un desánimo hasta el punto de que el discurso general fuese de abandono de los espacios participativos. Así, aunque el diseño institucional del proceso no pueda garantizar la incidencia política del Plan, se ha visto que la experiencia en un proceso bien estructurado y coordinado fue importante para que los actores considerasen que, a pesar de las dificultades, valdría la pena seguir participando.

La forma como el proceso fue definido e implementado, como se ha mencionado anteriormente, ha contribuido para un mayor contacto y vínculo entre los actores de la

sociedad civil así como para el aprendizaje tanto substancial, de contenido, como de proceso, sobre la dinámica participativa y sobre cómo funciona la Agencia Catalana del Agua. Además, generó una sensación de reconocimiento y confianza en los actores, motivándolos en sus actividades. Se ha verificado que la existencia del proceso motivó y dio un “sentido de existencia” para diversas organizaciones que, con el objetivo de participar del proceso para la elaboración de la DMA, pasaron a actuar más, reuniendo más esfuerzos para garantizar sus intereses en el Plan de Gestión de Cuencas. El caso de la XNCA, como se ha mencionado anteriormente, es un ejemplo de lo que un proceso de participación puede generar.

De esta forma, el diseño institucional del proceso de elaboración de la DMA y su funcionamiento fueron importantes e influyeron directamente sobre los actores sociales participantes. El cuadro siguiente, inspirado en el realizado por Fung (2004), resume las principales relaciones verificadas y analizadas.

Tabla 4.1 Consecuencias sobre los actores sociales de la elección del diseño institucional del proceso participativo de la DMA

	Efectividad		Fortalecimiento			
	Incidencia en el documento final	Intención de seguir participando	Creación de lazos o redes	Aprendizaje de contenido	Aprendizaje de proceso	Reconocimiento/Motivación/Confianza
1. Forma de Organización						
Liderazgo/coordinación	+	+	+	+	+	+
Integración con órganos relacionados	-					
2. Quién participa						
Divulgación/difusión			+	+		
Abertura y selección de los participantes			+	+		+
3. Cómo se participa						
Reglas y procedimientos	+	+	+	+	+	+
Tiempo y frecuencia de las actividades	+	+	+	+	+	+
Material de apoyo	+	+		+		+
Dirección las actividades/reuniones	+	+	+		+	
4. Sobre qué se participa						
Selección y relevancia de los temas	-					

En el caso de Cataluña, por lo tanto, las definiciones en cuanto al diseño institucional del proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua fueron realizadas con la intención de realizar un “buen proceso”, siguiendo los diversos requerimientos presentes en las teorías participativas y deliberativas. Se ha verificado que los aspectos del diseño institucional del proceso fueron factores importantes y tuvieron influencia en la percepción de los actores entrevistados, tanto en términos de efectividad como de fortalecimiento. De la experiencia de Cataluña, donde se ha hecho un esfuerzo en la realización de un buen proceso participativo, se podría concluir que el diseño institucional fue capaz de movilizar y dar confianza a los actores, contribuyó para un mayor aprendizaje, tanto de contenido como de proceso así como les motivó a seguir participando de otros espacios participativos.

No obstante, algunas cuestiones del contexto político y social, más allá del diseño institucional, también tuvieron influencia tanto en la percepción de efectividad de estos actores como en la capacidad de los mismos de seguir participando con el mismo ritmo y profundidad una vez finalizado el proceso. Como se ha visto, las diferencias de poder entre los departamentos del gobierno catalán y el canal paralelo que sectores económicos tienen tanto con la ACA como con el departamento de medioambiente fueron cuestiones bastante citadas y criticadas e influyeron también en la percepción de los actores sobre su capacidad de incidencia en el documento final y en la propia relevancia de su papel en el proceso.

Por otro lado, la característica de las organizaciones de la sociedad civil en Cataluña, en que la mayor parte de los integrantes son voluntarios, levanta la cuestión sobre la sostenibilidad de los efectos sobre los actores. Es evidente que el proceso fortaleció y movilizó a las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil de participantes, sin embargo, como se ha visto, con el fin de las actividades muchas tuvieron sus acciones reducidas. El diseño institucional bien estructurado, por lo tanto, fue fundamental para que se observasen efectos positivos sobre los actores de la sociedad civil en Cataluña, sin embargo, se ha verificado que la continuidad de estos efectos depende de factores relacionados al contexto. Aunque el proceso haya “conquistado a los actores”, que tenían la intención de seguir participando, no se han creado, por cuestiones políticas, los consejos de cuenca y, por otro lado, aunque el proceso haya movilizó y aumentado la confianza de los actores, por la naturaleza voluntaria de las organizaciones estos efectos tienden a disolverse con la finalización del proceso.

CAPÍTULO 4

MODELO DE PARTICIPACIÓN POR INFLUENCIA EXTERNA: PROCESO PARTICIPATIVO DEL II PLAN DE ACCIÓN PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ABSOLUTA EN MOZAMBIQUE

4.1 La participación en Mozambique

Como se ha realizado en el caso de la Directiva Marco del Agua en Cataluña, en este capítulo se tiene como objetivo la descripción del análisis del proceso participativo para la elaboración del segundo Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza, PARPA II, en Mozambique. A partir del análisis de documentos y entrevistas, al final de este capítulo se analizan las consecuencias de un proceso participativo sobre los actores sociales en un contexto con condiciones políticas y sociales poco favorables a la participación.

Este capítulo, por lo tanto, está dividido en dos partes. La primera tiene como objetivo la descripción de las principales razones que llevaron a que, en Mozambique, se empezase a poner en marcha algunas experiencias de participación institucional y, la segunda parte, se centra en la descripción y análisis del proceso participativo realizado para la elaboración del segundo Plan de Reducción de la Pobreza Absoluta, PARPA II 2006-2009.

4.1.1 De 1975 a 1992: de la independencia al Acuerdo de Paz

Mozambique fue uno de los países que se volvió independiente en la ola de independencias de los países africanos en la segunda mitad del siglo XX. Con el debilitamiento y caída de la dictadura de Salazar en Portugal en 1974 y tras una década de lucha interna, Mozambique ganó su independencia en el año siguiente, en 1975, y fue redactada su primera Constitución. La Constitución de la República de Mozambique, según Francisco y Matter (2007) estableció un sistema político monopartidista que garantizó el poder sin elecciones a la *Frente de Libertação de Mozambique* (Frelimo). La Frelimo, el

único movimiento de liberación de Mozambique durante los años de lucha contra Portugal, fue capaz de construir alianzas con países como la extinta Unión Soviética y China que, como resaltan De Renzio y Hanlon (2009), son “apoyos poco usuales para movimientos de liberación en aquel período”²⁸⁰, y también con países del Norte y movimientos progresivos de Estados Unidos y de Europa. Después de la independencia de Mozambique, la Frelimo siguió con apoyo internacional y, en 1977, se proclamó un partido Marxista-Leninista, iniciando un gobierno de acuerdo con la ideología y orientación del bloco socialista.

Los años siguientes a la independencia fueron difíciles para el país que, gobernado por la Frelimo, buscaba la construcción de un Estado Nacional. Con la partida de los portugueses tras la independencia, Mozambique se encontró en una situación social bastante precaria con un porcentaje de población educada muy bajo, con el 90% de su población analfabeta, pocos profesores formados y solamente 30 médicos capacitados para una población de 12 millones de personas. La capacidad administrativa del país, con la partida de los portugueses, quedó comprometida y además haciendas e industrias fueron abandonadas y hasta saboteadas por los portugueses, que controlaban la economía del país y tuvieron que dejar Mozambique, si no se nacionalizaban como mozambiqueños²⁸¹. Así, a pesar de que la Frelimo anunciase, después de la independencia, que los años de 1980 serían la “Década del Desarrollo”, el país pasó por una serie de obstáculos que dificultaron su construcción económica y social (Buur y Baloi, 2009).

Añadida a la complejidad del período posindependencia, en la intensificación de la Guerra Fria en el gobierno de Ronald Reagan, Mozambique (así como Angola) se volvió un “campo de batalla” geo-estratégico. En 1981, con el apoyo de los Estados Unidos, el gobierno surafricano inició una guerra de desestabilización de Mozambique, particularmente financiando y capacitando la Renamo (*Resistência Nacional Moçambicana*), una fuerza de guerrilla. Así, el conflicto entre Frelimo y Renamo que desde 1977 se eludía en algunas partes del país ganó fuerza con el apoyo surafricano. En la década de 1980, debido a la guerra civil instaurada en el país, más de un millón de personas murieron y mucha de la infraestructura mozambiqueña fue destruida. Algunas inversiones para la recuperación económica realizadas por el gobierno mozambiqueño pos independencia, así como escuelas y hospitales, fueron los principales objetivos de la Renamo.

²⁸⁰ De Renzio y Hanlon, 2009:5.

²⁸¹ Esta medida quedó conocida como 2420. En 24 horas los portugueses que no querían nacionalizarse mozambiqueños tenían que dejar el país llevando como máximo 20 kg.

En la mitad de los años de 1980, con la crisis del bloque soviético, Mozambique vio su apoyo bastante reducido y, al mismo tiempo, se complicaba la situación económica del país e intensificaba la guerra civil. En medio de esta situación fueron iniciadas negociaciones informales con los Estados Unidos buscando, de acuerdo con De Renzio y Hanlon (2009), apoyo para finalizar la guerra, ser incluido en los programas del Banco Mundial, abrirse para la entrada de ONGs americanas en su territorio y, por fin, abrirse para el capitalismo. A partir de 1987 Mozambique empezó formalmente a formar parte del Programa de Ajuste Estructural financiado por el Banco Mundial y por el FMI. Por lo tanto, a finales de los años 80, algunos cambios empezaron a suceder en el país como la venta de tierras improductivas y el proceso de liberalización del comercio y de la producción (Buur y Baloi, 2009).

A pesar de la guerra civil y de la compleja situación posindependencia, según De Renzio y Hanlon (2009), la inyección de dinero en la economía por el gobierno mozambiqueño asociado a la política de reformas estructurales como la liberalización de precios y de tasas de interés, la privatización de empresas públicas y otras medidas que tenían como objetivo promover un cambio para una economía de mercado, contribuyeron para un crecimiento económico del país. No obstante, a pesar de la primera ronda de medidas de ajustes realizadas por el gobierno mozambiqueño haber sido aceptada por el BM, éstas no fueron aceptadas por el FMI. En el año de 1990, el Fondo Monetario Internacional pasó a tener papel dominante en Mozambique, en lugar del Banco Mundial, imponiendo severas medidas restrictivas al gobierno con el argumento de que era necesario controlar la inflación ya que la guerra civil caminaba para su fin e iniciativas de reconstrucción empezaban. De acuerdo con De Renzio y Hanlon (2009), el FMI, por ejemplo, no solo limitó el gasto del gobierno sino que demandó la reducción de la ayuda financiera internacional en más de 100 millones de dólares, lo que resultó en unos esfuerzos limitados para la reconstrucción del país y en un decline de la economía en lugar de crecimiento, con la queda del PIB per capita.

Así, en medio a una crisis económica, fue consagrada una nueva Constitución para el país que, en 1992, tuvo la paz asegurada con la firma del Acuerdo General de Paz. La Constitución de 1990 estableció una democracia multipartidaria y elecciones directas, universales, secretas y periódicas para elegir al presidente y a las autoridades municipales, resultando en un mayor espacio para la participación política. Además, con la nueva Constitución de la Republica de Mozambique y la aprobación de la Ley de Asociación (1991) se consagró la libertad de asociación que tuvo como resultado la proliferación de asociaciones y organizaciones durante la década de 1990.

Desde el período colonial hasta el inicio de los años 90, con el fin de la guerra, de acuerdo con Sogge (1997), la situación del país dificultaba y limitaba el surgimiento de una sociedad civil organizada con el objetivo de influenciar políticas públicas. Con la misma opinión afirman Monteiro y José (1995), “el surgimiento de movimiento sociales u organizaciones sociales fue siempre dificultado desde el régimen colonial, posteriormente por el régimen político y el modelo de gobierno adoptado después de la independencia, siendo caracterizado por un régimen de partido único y por una economía centralmente planificada”²⁸².

Así, antes de la independencia, las organizaciones de la sociedad civil eran predominantemente asociaciones culturales y de deportes, esto no se debía, afirma Francisco (2007), a que la población era indiferente a las condiciones políticas sino que simplemente era lo que permitía la dura dictadura del régimen colonial Portugués. Estas asociaciones eran escogidas y limitadas por los portugueses que gobernaban el país. Ya en el período pos independencia, hasta un poco antes de la Constitución de 1990, también afirma el autor, las únicas organizaciones de la sociedad civil que podían existir en Mozambique eran aquellas establecidas por la Frelimo, las llamadas Organizaciones Democráticas de Massa²⁸³. Entre estas organizaciones se destacan los Grupos de Dinamizadores creados después de la independencia con el objetivo de movilizar a la población para apoyar las políticas del nuevo gobierno. Otras organizaciones religiosas y orientadas a cuestiones humanitarias también estaban permitidas durante el período pos independencia y de guerra civil. Durante la guerra civil, por ejemplo, Caritas empezó a actuar en el país y el Conselho Cristão de Mozambique (que ya existía antes de la independencia) siguió actuando en el período posindependencia (Milissão, 2009).

Así, en los años pos independencia hasta la firma del Acuerdo de Paz, Mozambique pasó por grandes dificultades políticas, económicas y sociales que resultaron en la entrada de diferentes actores internacionales, tanto donantes bilaterales como multilaterales, que inyectaron recursos en el país e influenciaron en las decisiones políticas y económicas del gobierno.

²⁸² Monteiro y José, 1995:57.

²⁸³ OMM (Organização da Mulher Moçambicana), OJM (Organização da Juventude Moçambicana), the Children's organization (Organização dos Continuadores da Revolução), OTM (Organização dos Trabalhadores de Moçambique).

4.1.2 De 1992 a 1999: ayuda humanitaria y reconstrucción del país

Con la firma del Acuerdo de Paz, en 1994 fueron realizadas las primeras elecciones libres en Mozambique, monitoreadas por las Naciones Unidas. Desde entonces las elecciones nacionales y municipales ocurren con regularidad y “si no son totalmente libres, al menos son lo suficientemente libres para ser aceptadas por la comunidad internacional” (Buur y Baloi, 2009)²⁸⁴. La propia Frelimo salió victoriosa de las elecciones de 1994 y el país políticamente más estable inició un período de reformas institucionales y económicas. La influencia de la comunidad internacional que fue creciendo al largo de los años de guerra fue determinante en el rumbo del país en los años 1990, que se caracterizan por el cambio de la orientación económica para una economía de mercado, privatización de empresas estatales y bancos.

Aunque De Renzio y Hanlon (2009) afirman que dentro de la Frelimo había un grupo que refutaba la línea neoliberal, buscando la aproximación con un modelo nórdico de capitalismo en el cual el estado podría tener un papel más intervencionista en el desarrollo promoviendo un “proyecto nacional” más coherente, la parte dominante de la Frelimo estaba de acuerdo con el modelo capitalista de intervención mínima del estado y de prevalencia del sector privado. Con el apoyo de la parte dominante de la Frelimo, la comunidad internacional tuvo gran influencia en la construcción de una economía de mercado en Mozambique, con incentivos financieros y políticos.

En la mitad de los años 90, sin embargo, una serie de críticas empezaron a cuestionar la efectividad de los programas de ajustes estructurales que habían sido adoptados tanto en Mozambique como en otros países en desarrollo. De Renzio y Mulley (2006) citan tres principales cuestionamientos a los programas de ajustes estructurales: 1) en algunos países las medidas de los programas tenían poco apoyo, lo que resultaba en la no implementación de condicionalidades significativas para el programa; 2) en los países que implementaban las medidas los resultados del desempeño económico fueron menos que satisfactorios; y, 3) el costo social de las reformas estructurales eran extremadamente altas. Además de los cuestionamientos sobre la efectividad de los programas de ajustes estructurales, los donantes internacionales también empezaron a volverse más atentos con lo que Cassen et al. Llamaron de “proliferación de proyectos” descoordinados, que afectaba negativamente la capacidad financiera y humana de los gobiernos receptores, dificultando la organización y planificación presupuestaria de los mismos.

²⁸⁴ Buur y Baloi, 2009:9.

Debido a las críticas a los programas de ajustes y en el inicio de un proceso de cambio del modelo de cooperación internacional, a partir de 1995 fueron reducidas las restricciones impuestas al gobierno mozambiqueño. Con esto, en la segunda mitad de los años 90 Mozambique pasó por un período de fuerte crecimiento económico y de reducción de la pobreza²⁸⁵. Para De Renzio y Hanlon (2006), el proceso de transición a la democracia realizado por Mozambique combinado con el crecimiento económico del país, con la reducción de la tasa de la población viviendo por bajo de la línea de pobreza, con los altos índices de inversión extranjera directa y con el apoyo de los donantes hizo de Mozambique “una historia de éxito” para la comunidad de donantes internacionales²⁸⁶.

El proceso de apertura y de cambios en el país creó condiciones para la entrada de las ONGs de los países desarrollados. Éstas, a su vez, necesitaban de ONGs locales para trabajar en cooperación y por lo tanto tuvieron un papel fundamental en la creación y expansión asociativa de Mozambique. La Constitución de 1990 que había consagrado la libre asociación posibilitó, en el período pos-guerra, de relativa estabilidad política y cambios económicos, la creación y proliferación de diferentes organizaciones no gubernamentales incentivadas y financiadas por los donantes. Para Negrão (2003), se asistió en la década de 1990 a “la formación acelerada de ONGs locales donde la lengua utilizada en las reuniones era el inglés, los recursos venían del exterior, la elección de personal era en detrimento del tejido productivo y administrativo local, se usaba metodologías hasta el momento desconocidas y, sobretudo, respondían a agendas concebidas y elaboradas en el exterior”²⁸⁷. Para el autor, se buscaba configurar la sociedad civil mozambiqueña en el formato de las ONGs del Norte, las ONGs del desarrollo.

No obstante, inicialmente las organizaciones creadas, como resalta Negrão (2003), estaban orientadas a la prestación de servicios y ninguna tenía como prioridad la investigación o un trabajo de *advocacy*. De acuerdo con Francisco (2007), la apuesta en la recuperación de infraestructuras sociales básicas, principalmente en las zonas rurales, destruidas por la guerra fue la principal característica de gran parte de las ONGs y asociaciones internacionales y nacionales que empezaban a proliferarse en el escenario mozambiqueño.

²⁸⁵ En una situación poco usual, resaltan De Renzio y Hanlon (2009), la comunidad de donantes internacionales, que venían apoyando a Mozambique desde la independencia y durante la guerra, “se rebelaron” contra las medidas exigidas por el FMI e hicieron una protesta pública. El FMI redujo las exigencias y según De Renzio y Hanlon (2009) esto también llevó a un cambio de poder ascendiendo en este momento el Banco Mundial.

²⁸⁶ De Renzio y Hanlon, 2006:3.

²⁸⁷ Negrão, 2003:3.

Solamente al final de los años de 1990, según Negrão (2003), tiene inicio un movimiento de cambio del perfil de las organizaciones de la sociedad civil mozambiqueña. La organización de la sociedad civil llamada *Grupo Moçambicano da Dívida* (GMD), por ejemplo, fue creada para acompañar el proceso de perdón de la deuda y las condiciones impuestas al país.

4.1.3 De 2000 a 2011: La nueva estrategia de cooperación y participación

Como resultado de los cuestionamientos y críticas de la efectividad de la ayuda internacional a los países en desarrollo, como se ha comentado anteriormente, se inició un proceso de cambio del modelo de asistencia y cooperación. Organizado por el Comité de Asistencia al Desarrollo, fue elaborado y publicado en 1996 el documento *Shaping the 21st Century* que introducía un nuevo abordaje para la ayuda internacional. Según De Renzio y Mulley (2006), “el propósito principal del documento era volver a declarar la nueva situación de la ayuda internacional, centrándola en objetivos fundamentales, compartidos y fáciles de entender, en lugar de cuestionables reformas políticas vinculadas a ajustes estructurales”²⁸⁸. Para los autores el documento fue un cambio de paradigma de la ayuda internacional, con cambios conceptuales y también de lenguaje, y se constituyó en el marco de una serie de iniciativas y eventos posteriores²⁸⁹.

Así, con el objetivo de aumentar el papel y la efectividad de la asistencia al desarrollo, se definió como necesario la construcción de relaciones entre donantes y países beneficiarios, con responsabilidades y compromisos compartidos. En particular, los donantes deberían enfocar sus esfuerzos en países de bajo ingreso, apoyando al gobierno local y evitando la proliferación desordenada de proyectos, estableciendo un abordaje basado en programas que fuesen desarrollados localmente (De Renzio y Mulley, 2006). Una serie de actividades y encuentros internacionales se realizaron con el objetivo de discutir sobre el “nuevo modelo de asistencia al desarrollo”. En 1998, por ejemplo, fue formado un grupo llamado “*Task Force*” en el que participaron organizaciones multilaterales y agencias bilaterales de 16 países diferentes y que tenían como objetivo coordinar y organizar los principios básicos de una nueva forma de trabajar de la comunidad internacional (De Renzio y Mulley, 2006).

²⁸⁸ De Renzio y Mulley, 2006:3.

²⁸⁹ En los documentos oficiales que orientaban la ayuda internacional De Renzio y Mulley (2006) apuntan el cambio de algunos términos. Los términos “recipient countries”, “conditionality”, “project aid”, “upward accountability” fueron substituidos por “partner countries”, “selectivity/ownership”, “programme assistance”, “downward accountability”.

En concordancia con este movimiento, en enero de 1999, el Banco Mundial publicó el documento *Comprehensive Development Framework*, que establecía su nueva forma de cooperación, basada en la colaboración con los gobiernos de los países receptores, reconociendo la importancia de los mismos, así como reconociendo la importancia y la contribución de diferentes actores, incluyendo los propios donantes, el sector privado y la sociedad civil. Al final de este mismo año, los consejos de administración del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional aprobaron un programa para coordinar el perdón de la deuda externa para los países altamente endeudados (*Highly Indebted Poor Countries* – HIPC). Este programa relacionaba el perdón de la deuda con la reducción de la pobreza y una de las exigencias para esto era la elaboración de un *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), es decir, para el perdón de la deuda externa los países beneficiarios del programa deberían elaborar un plan con acciones específicas para la reducción de la pobreza. Para Lazarus (2008), “la iniciativa PRSP es una estratégica respuesta del Banco Mundial y del FMI a sus propias frustraciones con las condiciones y medidas para asegurar los programas de ajustes estructurales implementados a finales de los años 80 e inicio de los 90”²⁹⁰. Además, según el autor, este “movimiento” de las Instituciones Financieras Internacionales también buscaba tranquilizar las protestas tanto en los países ricos como en los países pobres relacionados con los efectos de las reformas de ajustes estructurales.

Según De Renzio y Mulley (2006), rápidamente estos planes, los PRSPs, se convirtieron “en canales para operativizar algunos de los principios básicos que fundamentaban el nuevo modelo de cooperación al desarrollo en discusión” no solo para el BM y el FMI sino también para otros donantes bilaterales²⁹¹. El hecho de que los planes fuesen un requerimiento para acceder al “perdón de la deuda” fue un incentivo para que diversos países entrasen en el proceso de su elaboración. Entre las diversas reglas que constituían la iniciativa para el perdón de la deuda externa de los países altamente endeudados, particularmente en relación a los PRSPs, las Instituciones Financieras Internacionales definieron cinco principios clave para estos planes, éstos son: 1) que fuesen coordinados y elaborados por el propio gobierno, promoviendo “ownership”; 2) que fuesen orientados para resultados y enfocasen beneficios para los pobres; 3) que reconociesen la pobreza como multidimensional; 4) que fuesen elaborados de forma participativa; y, 5) fuesen basados en una perspectiva de largo plazo para la reducción de la pobreza.

²⁹⁰ Lazarus, 2008:1206.

²⁹¹ De Renzio y Mulley, 2006:5.

Específicamente sobre el principio de la participación, para Kamruzzaman (2009), la expectativa era que la inclusión de la sociedad civil en la formulación e implementación de los PRSPs promoviese un sentido de apropiación del Plan, de que había sido producido internamente, por los diferentes actores locales, y no por la comunidad internacional. En el “*sourcebook*” sobre los PRSPs publicado por el Banco Mundial se afirma que la participación puede “ayudar a que los países se apropien del Plan, y lo haga más equitativo y representativo de diversos intereses, aumente la transparencia del proceso de formulación y vuelva la estrategia más sostenible”²⁹². No obstante, para Kamruzzaman (2009), crítico a la condición de participación en los PRSPs, el Banco Mundial y el FMI condicionaron la aprobación del Plan a un proceso participativo aceptable sin la especificación de lo que consistía un proceso participativo aceptable.

Mozambique al final de la década de 1990, a pesar de ser estable políticamente y de haber presentado un período de crecimiento económico, era uno de los países más pobres del mundo y estaba altamente endeudado. Debido a la extrema situación del país y el “éxito” de su proceso de transición a la democracia, Mozambique fue uno de los países integrantes de la primera generación de los Planes de Reducción de la Pobreza. El gobierno mozambiqueño tuvo su primer PRSP, llamado en el país de Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza (PARPA), aprobado en el año 2000. En realidad el gobierno de Mozambique había preparado un Plan para la reducción de la pobreza en 1999 que fue revisado para estar de acuerdo con los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para ser aceptado como el primer PRSP. Además de esta versión, considerada un PARPA interino, Mozambique elaboró tres versiones del Plan: el PARPA I 2001-2005, el PARPA II 2006-2009 y el PARP 2011-2014.

A pesar de la condicionalidad de la participación para la elaboración del Plan, como se analizará en el próximo apartado, las dos primeras versiones (interino y PARPA I) fueron elaboradas sin la puesta en marcha de un proceso participativo con la inclusión de actores de la sociedad civil. La evaluación del proceso de formulación del PARPA I y del PARPA II realizada por la AFRODAD (*African Forum and Network on Debt and Development*), por ejemplo, llama la atención que en el primer documento se utiliza el término “consulta” y no “participación”, como en el caso del PARPA II. La diferencia en la elaboración de los Planes será analizada posteriormente, pero es importante resaltar que la condición de participación y

²⁹² World Bank, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington, DC: World Bank, 2002, p 240.

la creación de mecanismos para el carácter de las organizaciones de la sociedad civil fueron realizados para la elaboración del PARPA II, una vez que críticas internacionales fueron realizadas a respecto del proceso de elaboración del PARPA I.

El nuevo abordaje de las agencias de cooperación, con su nuevo modelo de apoyo al desarrollo, tuvo influencia en los temas tratados, trabajo y actividades de las organizaciones de la sociedad civil mozambiqueña. Como se ha mencionado anteriormente, el Grupo Moçambicano da Dívida (GMD), por ejemplo, fue creado en 1996 con el objetivo de acompañar el proceso de perdón de la deuda y las condicionalidades impuestas al país. El GMD, según Negrão, fue el punto de encuentro entre activistas sociales e intelectuales mozambiqueños y representó una novedad para la sociedad civil del país. Sobre el cambio de actuación de las organizaciones de la sociedad civil locales, Negrão (2003) destaca que algunas iniciativas/movimientos específicos contribuyeron, según el autor, para la nueva configuración de las organizaciones como la Campaña por la Tierra²⁹³, la Agenda 2025²⁹⁴ y la creación del Observatorio de la Pobreza²⁹⁵. Estas tres iniciativas/momentos influyeron, según Negrão, en la construcción de una nueva configuración y de nuevas características de la sociedad civil mozambiqueña.

Así, según Francisco (2007), de la redemocratización hasta el período actual “se nota en Mozambique el crecimiento y consolidación de una sociedad civil que se considera fuerte y actuante, aunque prevalezcan debilidades de carácter institucional, financiero y humano lo que hace con que las acciones e influencias sean aún incipientes”²⁹⁶. Principalmente el Observatorio de la Pobreza, como resaltan Francisco (2007) y Negrão (2003) se constituyó en una gran oportunidad para la configuración de las organizaciones de la sociedad civil mozambiqueña. El Observatorio fue creado en el ámbito de evaluación y monitoreo del PARPA I y fue uno de los mecanismos de participación para la formulación de la versión siguiente del Plan, el PARPA II.

Por lo tanto, en la primera década de los años 2000 un nuevo modelo de cooperación al desarrollo buscó pautar la relación entre los agentes de cooperación internacional y los

²⁹³ Discusión sobre la nueva Ley de Tierras para Mozambique terminada en el año 2000 que reunió organizaciones de la sociedad civil locales, ONGs extranjeras e intelectuales.

²⁹⁴ La agenda 2025 “tiene como objetivo crear consensos entre todas las fuerzas políticas y demás grupos de interés nacional en torno de una visión común sobre el futuro a medio plazo y de un conjunto de estrategias de desarrollo que deberán ser asumidas por varios ejecutivos, independientemente de su color político” Negrão, 2003:7.

²⁹⁵ Foro creado en el proceso de evaluación del PARPA I con la función de ser uno de los mecanismos de participación del proceso de elaboración del PARPA II.

²⁹⁶ Francisco, 2007: 13.

países beneficiarios. Con ésto, algunas prácticas pasaron a ser consideradas importantes y presentadas como condiciones para el seguimiento de programas, como fue el caso de la participación en el programa de perdón de la deuda externa de los países altamente endeudados. Este cambio de paradigma de las propias agencias internacionales contribuyó en el cambio de las propias organizaciones locales que pasaron a tener papeles diferentes y participar de encuentros como el Observatorio de la Pobreza. Como afirma Negrão (2003), los años iniciales del año 2000, con la Campaña por la Tierra, la Agenda 2025 y el Observatorio de la Pobreza contribuyeron para la construcción de una “nueva imagen pública de la sociedad civil mozambiqueña”²⁹⁷.

4.1.4 Mozambique: el modelo de participación por influencia externa

Mozambique, así como muchos países africanos, fue independiente en la segunda mitad del siglo XX. Desde el Acuerdo de Paz, en 1992, que puso fin a los 16 años de guerra civil que sucedieron a su independencia, el país viene intentando establecer sus instituciones democráticas. Los años de 1990, por lo tanto, fueron marcados tanto por el esfuerzo de construcción de un sistema político estable como por la reconstrucción del país en términos económicos, sociales y de infraestructura. La historia mozambiqueña y este esfuerzo de (re)construcción del país están marcados también por los cambios y tendencias de las agencias de cooperación internacional multilaterales y bilaterales. Estas agencias, a través de ayudas humanitarias y de préstamo financiero o técnico, como se ha visto, ejercieron y aún ejercen gran influencia en el contexto político y social del país.

Así, a pesar del contexto mozambiqueño, el inicio de los años 2000, no era específicamente favorable a prácticas participativas, debido a una condicionalidad establecida por agencias de cooperación internacional para el perdón de la deuda externa, por lo que se inició en el país un proceso de participación para la elaboración del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta, PARPA. El PARPA es la versión mozambiqueña de los *Poverty Reduction Strategic Paper*, documento establecido por las instituciones de Bretton Woods para el perdón de la deuda externa. Mozambique es uno de los países más pobres del mundo y altamente dependiente de la ayuda internacional, siendo esta correspondiente a 20-25% del PIB. Debido a la estabilidad política y económica alcanzada en los años 90, siendo

²⁹⁷ Negrão, 2003:14.

considerado un caso de éxito por las agencias internacionales como resaltó De Renzio y Hanlon (2009), fue seleccionado para formar parte del programa liderado por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional de perdón de la deuda externa. Como se ha visto, esta iniciativa de perdón de la deuda externa a los países altamente endeudados (HIPC) era parte de un “nuevo modelo de desarrollo” que venía siendo discutido y puesto en práctica por las agencias internacionales.

Para el perdón de la deuda el gobierno mozambiqueño se comprometía a formular una política de lucha contra la pobreza en colaboración con la sociedad civil y con otros actores, como los propios donantes. Es decir, la participación en la elaboración del PARPA no se planteó por iniciativa del gobierno ni tampoco por una demanda de la sociedad civil, sino por imposición de las agencias donadoras para legitimar la ayuda que estaban confiriendo al gobierno. Debido a estas características Mozambique es un ejemplo ilustrativo del modelo de participación por influencia externa y por esto se ha buscado estudiar un proceso participativo en su contexto. Además, algunas facilidades para la realización de la investigación de campo también fueron importantes para que se seleccionara un proceso participativo en Mozambique como estudio de caso.

Como se ha mencionado, anteriormente al PARPA II fueron elaborados el PARPA interino y el PARPA I, ambos reconocidamente elaborados prácticamente sin participación. Fue en el PARPA II que realmente se establecieron mecanismos y espacios de inclusión de la sociedad civil organizada y por esta razón se enfocó en la elaboración de la segunda versión del Plan como estudio de caso. En el próximo apartado se explican las críticas a la elaboración del PARPA I y lo que llevó a que el proceso para la elaboración del PARPA II fuese diferente. Además, en seguida al PARPA II fue elaborado el PARP, mucho menos participativo que el anterior. Lo interesante de que haya habido una tercera versión del Plan es que se puede ver hasta que punto lo que fue creado y ocurrió en el PARPA II se mantuvo para la elaboración del documento siguiente.

4.2 El proceso participativo del PARPA II en Mozambique

El Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza es la versión mozambiqueña de los

Poverty Reduction Strategic Paper (PRSPs), una exigencia de las agencias financieras para el perdón de la deuda externa. Estas agencias no solo establecieron como contrapartida la elaboración de planes contra la pobreza sino que también determinaron que éstos fuesen elaborados de forma participativa.

A pesar de una exigencia, en las dos primeras versiones del PARPA de Mozambique, el PARPA interino 2000-2004²⁹⁸ y el PARPA I 2001-2005, la posibilidad de participación de actores de la sociedad civil en su elaboración y también en el monitoreo y evaluación fue bastante limitada o hasta inexistente. Esto es reconocido, con más o menos énfasis, por los diferentes actores entrevistados, tanto del gobierno y de la sociedad civil, como de los donantes e investigadores del tema. Muchas razones fueron apuntadas como justificaciones para que en la elaboración, monitoreo y evaluación del PARPA I la participación de actores sociales no tuviera relevancia. Entre las más citadas estuvo la falta de tiempo para elaborar el documento, la falta de experiencia en temas de participación, la poca capacidad técnica y la experiencia de representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil como también la falta de incentivo de los donantes para que la participación realmente se realizara²⁹⁹.

En relación al PARPA I, algunos entrevistados afirmaron que de hecho no hubo participación para la elaboración del Plan sino que hubo una consulta a algunos actores específicos, “*aquellos menos críticos y escogidos por el gobierno*”³⁰⁰, Otros entrevistados afirmaron que, en realidad, el PARPA I fue un documento producido en Washington y que el gobierno simplemente lo aceptó. De acuerdo con uno de los actores sociales participantes, el propio gobierno “*tuvo una participación marginal en la elaboración del PARPA I*”³⁰¹.

Así como resaltan los entrevistados, algunas evaluaciones de las primeras experiencias de los PRSPs realizadas en diferentes países apuntan que, en general, los documentos no fueron capaces de cumplir con los principios de “apropiación” y participación, que definían la nueva estrategia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. A partir de una evaluación de la experiencia del PARPA I en Mozambique, por ejemplo, Falck et al. (2003)

²⁹⁸ El PARPA interino 2000-2004 fue aceptado por las Instituciones de Breton Woods con la finalidad de facilitar y no retrasar el proceso de consideración de reducción de la deuda externa, pero en el año siguiente fue aprobada una nueva versión definitiva.

²⁹⁹ Según un representante de los donantes, las propias agencias internacionales no dieron la debida importancia a la “condicionalidad de participación” en las primeras versiones de los PRSPs (no sólo en Mozambique también en los otros países que formaban parte de esta iniciativa) debido a la falta de tiempo y necesidad de que se tuviera un Plan para el perdón de la deuda externa.

³⁰⁰ Entrevistado 22.

³⁰¹ Entrevistado 14.

afirman que las consultas realizadas entre diciembre de 2000 y enero de 2001 “no representaron un proceso de participación completo, en el sentido de un análisis real del Plan y de las contribuciones de varios actores externos al gobierno en el proceso”³⁰².

A la misma conclusión llega McGee et al. (2002) en una evaluación de la participación en el proceso de elaboración de los PRSPs en países de África subsahariana. Específicamente en Mozambique, según McGee et al. (2002), “se ha realizado un proceso de consulta en lugar de participación y, aun así, limitado”. McGee et al. (2002) afirman que en la mayor parte de los países estudiados la participación estaba basada en procedimientos de consulta mal concebidos, apresados, no inclusivos y mal organizados³⁰³. Además, para los autores, “falta capacidad y experiencia de la sociedad civil para organizar su propio proceso y compensar las limitaciones del proceso oficial”. Para Booth (2001), que hizo una evaluación de las consecuencias de la implementación de los PRSPs en ocho países africanos, entre ellos Mozambique, “de forma general se han encontrado resultados limitados en lo que se refiere a la profundidad y calidad de los procesos de participación que deberían haber sido creados para la preparación de los primeros PRSPs”³⁰⁴.

En lo que se refiere a la participación en la fase de monitoreo y evaluación, una evaluación del PARPA I realizada por el grupo de donantes – en la época, el G10 - también destacó la debilidad de la inclusión de actores de la sociedad civil. De acuerdo con el documento, a pesar de que en la estrategia de monitoreo y evaluación del PARPA I se considerasen como potenciales participantes varios tipos de actores de la sociedad civil, se ha verificado que “pocos entrevistados tenían conocimiento de los detalles de esta estrategia y ninguno (con excepción del Grupo Moçambicano da Dívida) tomó parte en la discusión con el Gobierno sobre la estrategia de monitoreo y evaluación o desempeñó algún papel en su elaboración”³⁰⁵. Una de las conclusiones de la evaluación es que falta un cuadro institucional

³⁰² En la descripción del proceso de elaboración del PARPA I se puede observar el reducido papel de los actores sociales: “durante en el proceso de elaboración del PARPA I se elaboró cuatro borradores. El primer, presentado en dos versiones en noviembre de 2000 consistió en una estructura preliminar del documento realizado por el Ministerio de Planificación y Finanzas, sin incluir presupuesto e información de costos, que tenía como objetivo iniciar el debate sobre el proceso del PARPA. Este borrador fue utilizado para consultas en todo el país entre diciembre de 2000 y enero de 2001, además de comentarios del FMI y de los donantes bilaterales. El segundo borrador, completado en febrero de 2001, no fue presentado al público. Fue comentado solamente por los Ministros (educación, salud, agricultura, etc) y por el propio Ministro de las Finanzas y Planificación. El tercer borrador, presentado a finales de febrero de 2001, incluía presupuesto y una matriz operacional y fue comentado por el FMI y los donantes bilaterales. El cuarto y último borrador fue completado en marzo de 2001 y presentado en abril del mismo año al Consejo de Ministros, que lo aprobó con pocas correcciones”. (Falck et al, 2003:239).

³⁰³ McGee et al. (2002) investigaron la experiencia de los siguientes países: Bolivia, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Mozambique, Rwanda, Tanzania, Uganda y Zambia.

³⁰⁴ Booth, 2001:10.

³⁰⁵ Según el documento de evaluación, se puede verificar al menos nueve diferentes tipos de papeles destinados a los actores de la sociedad civil, sin embargo, los propios actores no estuvieron implicados en la decisión de cual serían sus papeles y

que permita la participación: “se debe reconocer que, actualmente, no existen estructuras institucionales que permitan la participación de la sociedad civil en el proceso de monitoreo como tampoco en la elaboración de políticas lideradas por el Ministerio de Planificación y Finanzas”³⁰⁶.

Sobre la participación en las primeras experiencias de los planes de reducción de la pobreza, en esta misma evaluación promovida por el G10 se afirma que “en Mozambique, y en otros países con PRSP, los Gobiernos parecen pretender involucrar a la sociedad civil en el monitoreo con el objetivo de aumentar la legitimidad del PARPA para satisfacer las exigencias impuestas por el Banco Mundial, FMI y otros donantes”³⁰⁷. Constataciones como ésta y de las evaluaciones antes citadas en cuanto a los principios de “participación” y “apropiación” de los primeros PRSPs llevó, de acuerdo con muchos entrevistados, a que se intensificara una presión internacional para que se diera más atención al proceso de elaboración de las versiones siguientes de los planes de reducción de la pobreza. Sobre la importancia de la presión internacional para el PARPA II, dos representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistados fueron enfáticos:

*En el proceso de evaluación del PARPA I se empieza un movimiento para aumentar la interacción con la SC. El BM exigió que fuera así por cuenta de la legitimidad de los PRSPs. Había mucha crítica a nivel internacional de que los PRSPs eran fabricados en Washington y que era necesario que se lo elaborase dentro del país y que en este proceso era obligatorio envolver la SC*³⁰⁸.

*En el PARPA I no hubo participación de la SC, pero al final ya había una cierta organización de la sociedad civil. Ya se sentía una reivindicación de las organizaciones de la sociedad civil por participación. Lo que pasa es que termina el PARPA I, las evaluaciones fueron hechas y hay una recomendación muy viva de que era preciso que la SC participase de la elaboración del PARPA II*³⁰⁹.

Por lo tanto, a pesar de la exigencia normativa presente en la iniciativa para el perdón de la deuda externa de los *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC), solamente para el PARPA II la inclusión de actores de la sociedad civil pasó a ser un tema de mayor relevancia. Lo que se percibe, con base en las entrevistas y en la lectura de la síntesis de reuniones, memorandos, entre otros, no obstante, es que la mayor relevancia destinada a la inclusión de

tampoco tenían claro el propio papel. (G10-Joint Budget Support Group: 2002:20).

³⁰⁶ G10-Joint Budget Support Group: 2002:21.

³⁰⁷ G10-Joint Budget Support Group: 2002:23.

³⁰⁸ Entrevistado 14.

³⁰⁹ Entrevistado 20.

las organizaciones de la sociedad civil en el PARPA II se debe principalmente a una necesidad de legitimar el documento producido; una necesidad tanto por parte del gobierno como también de los donantes. Por un lado los donantes necesitaban que el documento fuese legitimado a través de la participación de la sociedad civil debido a la presión internacional y a las diversas críticas respecto a los PRSPs en general y del PARPA I específicamente. Por otro lado el gobierno necesitaba que el documento fuese legitimado para seguir con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

A respecto de las motivaciones del gobierno para la inclusión de actores sociales, una de las entrevistadas, representante de los donantes, por ejemplo, afirmó que “*era conveniente [para el gobierno] aceptar que la sociedad civil tuviese derecho a participar*” pues “[*el gobierno] tiene la capacidad de agradar a quien tiene que agradar*”³¹⁰. La misma opinión fue frecuentemente emitida por otros entrevistados representantes de donantes como se puede ver en los relatos destacados: “*hubo mucha presión de los donantes para que se incorporara a la sociedad civil para garantizar que los procesos tuviesen legitimidad en términos de aceptación*”; y, “*no es que se haya pensado muy bien en como incorporar la SC. La participación era simplemente un principio que nos gustaría tener en el documento. El gobierno tenía que poner por obligación, pero no les gustaba nada*”³¹¹. Esta percepción también es compartida por muchos actores de la sociedad civil entrevistados como se puede ver:

*Esta cosa [de participación] es de los países donantes para legitimar el proceso*³¹².

*El proceso participativo del PARPA surge por varias razones... por demanda de la SC, pero también y principalmente por fuerza de los donantes que querían tener la voz de la SC para poder legitimar un poco más la propia estrategia de reducción de la pobreza. Tanto es así que la experiencia de participación sólo se realiza con el PARPA II y no con el PARPA I. Cuando el I es aprobado la SC no tenía conocimiento del proceso como tampoco del contenido*³¹³.

*El gobierno abrió los espacios, pero no por voluntad. Nuestro presupuesto es más de 50% de donación de las agencias internacionales. Así que hay una cierta presión de que tienen que haber cambios al nivel del propio gobierno. Pero a pesar de esto creo que estamos aprendiendo a saber exigir*³¹⁴.

El proceso de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los

³¹⁰ Entrevistado 43.

³¹¹ Entrevistado 44.

³¹² Entrevistado 30.

³¹³ Entrevistado 23.

³¹⁴ Entrevistada 27.

PARPAs, en general, fue casi una imposición, una condición, del BM y del FMI³¹⁵.

Se puede decir que el gobierno tuvo que aceptar esto [la participación] porque había presión de las agencias internacionales y también de la SC³¹⁶.

Las opiniones de los representantes del gobierno entrevistados difieren de las opiniones de los representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil y de los donantes en relación a las razones que llevaron a la inclusión de los actores de la sociedad civil en la elaboración del PARPA II. De acuerdo con los representantes del gobierno, la necesidad de incluir la participación ya era sentida o incluso, según algunos, esta ya era una característica de la Frelimo. Sin embargo, lo que se percibe es que la participación, como será abordado más adelante, es interpretada por los representantes del gobierno como una encuesta, consulta o diagnóstico participativo. El hecho de que se había hecho una encuesta para saber la situación socioeconómica de la población, por ejemplo, fue citado como ejemplo de que el gobierno ya era abierto a la participación.

Aunque muchos actores afirmasen que la participación era necesaria como forma de legitimación, se ha verificado, tanto a partir de las entrevistas como de la lectura de documentos, que hubo efectivamente un proceso de preparación para la elaboración del PARPA II y, diferentemente del proceso de elaboración del PARPA I, se nota, para el PARPA II, un ambiente más propicio para la inclusión de actores de la sociedad civil. Así, para el PARPA II fueron tomadas una serie de medidas y acciones que demuestran un papel más activo del gobierno mozambiqueño, pero también, y muy importante, de la propia comunidad internacional. Como algunos entrevistados relataron, fue en función específicamente del PARPA II que “*los mecanismos empezaron a tomar forma*” o “*a lo largo del PARPA II fueron creándose estructuras*”.

Por parte del Gobierno de Mozambique, por ejemplo, para la preparación del PARPA II, fue promovido un proceso de “*reflexión sobre cuestiones de metodología a través de un análisis crítico y retrospectivo de la metodología aplicada en la elaboración del PARPA I*”³¹⁷. Esta reflexión, de acuerdo con documentos del gobierno, representaba la primera fase de

³¹⁵ Entrevistado 18.

³¹⁶ Entrevistado 20.

³¹⁷ Relatorio Síntese del Ministério de Planificação e Desenvolvimento del Workshop realizado sobre la metodología utilizado para la elaboración del PARPA II (2005: 2).

preparación del PARPA II y comprendió una revisión de literatura asociada al PARPA I, realización de entrevistas con un gran número de personas dentro y fuera del gobierno, así como visitas a dos provincias, Nampula y Zambezia, y la producción de documentos sobre asuntos específicos como, por ejemplo, la conceptualización de la pobreza, la cuestión de las desigualdades, entre otros³¹⁸. Esta primera fase de preparación culminó con la contratación de dos consultores que elaboraron tres documentos finales de la fase de reflexión metodológica, estos son: 1) El papel y las funciones del PARPA II en el sistema de planeamiento; 2) El contenido del PARPA II; y, 3) El proceso de preparación y aprobación del PARPA II.

Este tercer documento incluyó la cuestión de la participación de actores de la sociedad civil sugiriendo diversas posibilidades para su realización³¹⁹. Este documento, además de los dos otros documentos elaborados – sobre el papel, funciones y contenido del PARPA -, fueron debatidos en un workshop realizado en febrero de 2005 en el cual participaron 43 representantes de diferentes ministerios y otras entidades del Gobierno. Según la síntesis de este workshop, su objetivo fue “abrir un debate interno sobre las opciones disponibles, las oportunidades, los riesgos y las prioridades a tener en cuenta durante el proceso de preparación del PARPA II”³²⁰. De acuerdo con la síntesis del workshop se ha discutido la importancia de aumentar la representatividad de la participación a través de una implicación más amplia de la sociedad civil. En el documento se destaca que: “la participación amplia es necesaria para asegurar un producto de calidad y no solo para ‘inglés ver’”³²¹. El resultado de todo este esfuerzo de la fase preparatoria fue la producción del documento intitulado *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II*. En este documento se explican las decisiones en cuanto a las definiciones del proceso, sus etapas y mecanismos institucionales.

Además del gobierno, como ya se ha comentado, la comunidad internacional tuvo un papel importante en la creación de condiciones para la inclusión de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil en la elaboración del PARPA II. Los donantes tuvieron influencia no solo en lo que se refiere al apoyo técnico y financiero a la administración pública sino también en lo que se refiere al apoyo interno a las propias organizaciones de la sociedad civil. En las recomendaciones de la evaluación contratada por el G10, en 2002, por

³¹⁸ MPD, 2005:2.

³¹⁹ En el documento síntesis del workshop se menciona tres opciones: a) dirigismo tecnocrático; b) participación estratégica; c) participación populista. Como no se ha tenido acceso al documento “El proceso de preparación y aprobación del PARPA II” no sabe exactamente lo significado de cada opción.

³²⁰ MPD, 2005:2.

³²¹ Síntesis del Workshop realizado en febrero de 2005, p. 8.

ejemplo, se especifican posibles acciones que deberían ser realizadas por la comunidad de donantes tanto relacionadas con la administración pública como con la sociedad civil y comunidad de investigadores.

En relación al apoyo a la administración pública, una de las acciones presentes en las recomendaciones de este documento del G10 es el apoyo al “establecimiento y funcionamiento efectivo” de un mecanismo institucional que contribuyese en las fases de monitoreo y evaluación del PARPA I – en respuesta a la debilidad en este tema detectada por el grupo de investigadores. Un año después de la evaluación del G10, en 2003, el Observatorio de la Pobreza fue creado por el Gobierno. El Observatorio se constituye en un foro de consulta con representación tanto del gobierno, como de la sociedad civil y de la comunidad internacional que tuvo en este momento el objetivo de monitorear y evaluar la implementación del PARPA I y fue uno de los espacios institucionales de participación en el proceso de elaboración del PARPA II.

El Observatorio fue creado por el gobierno mozambiqueño con apoyo importante, técnico y financiero, principalmente de las Naciones Unidas. De acuerdo con Buur y Baloi (2009), la creación del Observatorio “fue un intento de establecer un mecanismo institucional que pudiese coordinar la participación de actores no estatales [...], y además promoviendo *accountability* entre gobierno y la población”³²². Para la coordinación del Observatorio fue creado por el Gobierno un secretariado técnico dentro de la, en la época, llamada Dirección Nacional de Planificación y Presupuesto (DNPO)³²³. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través del proyecto “Apoyo al Sistema de Monitoreo y Evaluación del PARPA” tenía como objetivo apoyar institucionalmente, capacitar y fortalecer este secretariado técnico³²⁴. De acuerdo con Francisco y Matter (2007), “el PNUD desempeñó un papel fundamental en el establecimiento del secretariado técnico del Observatorio, con una financiación inicial de alrededor de US\$ 1,5 millones y sigue apoyando actividades de fortalecimiento de capacidades”³²⁵.

³²² Buur y Baloi, 2009:29.

³²³ Actualmente el departamento es llamado Dirección Nacional de Planificación. En 2005 el Ministerio de Planificación y Finanzas (MPF) fue dividido en dos, el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Finanzas.

³²⁴ El proyecto buscaba asistir el Secretariado del Observatorio con las siguientes actividades: 1) desarrollo de capacidades del Secretariado para el monitoreo de la pobreza y acompañamiento de los objetivos del milenio; 2) creación/fortalecimiento de los sistemas de información de monitoreo de la pobreza a nivel provincial; 3) estudios estratégicos y de evaluación de impacto relacionados con la pobreza; 4) sensibilización y difusión del PARPA y de los objetivos del milenio; 5) revisión y actualización del PARPA con un enfoque en asuntos transversales (HIV/SIDA, género, TCI, remoción de minas y la prevención de desastres) e integración con los objetivos del milenio

³²⁵ Francisco y Matter, 2007:39.

La presión de los donantes para que la sociedad civil fuese incluida en la elaboración del PARPA II también puede ser observada en la lectura del Memorando de Entendimiento que establece los términos y principios de la colaboración entre el Gobierno de Mozambique y los países Colaboradores para el Apoyo Programático firmado en 2004. En este documento, por ejemplo, se establece que “el PARPA debe ser desarrollado a través de procesos interactivos y consultivos con los actores políticos y económicos mozambiqueños, incluyendo el sector privado y la sociedad civil”³²⁶.

En relación a la influencia en organizaciones de la sociedad civil, la comunidad internacional contribuyó tanto técnicamente como financieramente, siendo en la mayor parte de los casos la única fuente de financiación. Además de la financiación de las actividades regulares de las organizaciones, una de las oportunidades creadas por los agentes de la comunidad internacional mencionada por un entrevistado, por ejemplo, fue la financiación de una reunión en Uganda para que organizaciones de la sociedad civil de diferentes países compartiesen experiencias de participación en los PRSPs³²⁷. De acuerdo con el representante de una de las organizaciones de la sociedad civil más tradicionales de Mozambique, el GMD, “*nuestra organización no sabía bien lo que era participación en esta época. Los donantes tuvieron un papel importante para que todo esto empezara porque ellos mismos vieron que era necesaria una buena gobernación y vieron en nosotros una especie de “watch dog”*”³²⁸. Para otro entrevistado, también representante de la sociedad civil, “*los donantes estaban abiertos para ayudarnos, lo único que querían era que nos organizásemos*”. Según otro representante de la sociedad civil, “*los donantes hacían lobby para nosotros*”.

La presión internacional por un buen gobierno y por la participación en los PRSPs, de acuerdo con muchos entrevistados, incentivó a algunas organizaciones de la sociedad civil e intelectuales mozambiqueños a también reivindicar, aunque con menos fuerza que la presión de las agencias internacionales, su participación. En las palabras de la directora del Forum Mulher, “*cuando el gobierno invita a la SC para decir que iba a hacer un PARPA II, la SC empieza a cuestionar la forma en que se había hecho el PARPA I que no había tenido la debida implicación de la SC. Esto ya creó una pequeña presión sobre el gobierno y las propias agencias de cooperación que estuvieron detrás de la elaboración del PARPA. Así se decide crear el Observatorio que sería el espacio de interacción entre SC, gobierno y*

³²⁶ Memorando de Entendimiento, 2004:4.

³²⁷ Uganda, según la investigación realizada por McGee et al. (2002:69), “presenta, sin duda, el proceso de elaboración de los PRSPs más amplio y participativo”.

³²⁸ Entrevistado 33.

donantes”³²⁹. Esto es, durante las entrevistas, principalmente algunos de los actores de la sociedad civil, apuntaban la importancia de las propias organizaciones nacionales para la creación de mecanismos institucionales, como el Observatorio de la Pobreza, aunque en su mayoría reconocían que el “*terreno lo habían preparado los actores externos*” o que “*los donantes jugaron un papel importante para que todo esto existiera*”³³⁰.

Así, aunque la participación fuese una condición presente en la iniciativa HIPC, fue después de las evaluaciones del PARPA I y en función de la elaboración del PARPA II que la inclusión de actores de la sociedad civil pasó a ser realmente considerada. Se ha verificado que, a diferencia del PARPA I, como se ha concluido por el documento de evaluación promovido por el G10 que apuntaba la falta de estructura institucional para la participación en Mozambique, para el PARPA II hay un intento concreto de avanzar en este sentido. Se han identificado diversas acciones tanto del gobierno como también de la comunidad de donantes para la creación de condiciones para la participación. No obstante, se ha verificado que la motivación principal para esta inclusión fue principalmente la legitimación del documento. A continuación se analiza, a partir de documentos relevantes y de entrevistas, el diseño institucional del proceso participativo para la elaboración del PARPA II y como éste fue implementado.

4.2.1 Forma de organización del proceso participativo

Dos variables contribuyen para la comprensión de la dimensión institucional “forma de organización” del proceso, estas son: la forma cómo el proceso fue liderado y coordinado y si hubo una integración entre diferentes departamentos relacionados al tema de debate.

4.2.1.1 Liderazgo y coordinación del proceso participativo

Como se ha visto, la inclusión de representantes de organizaciones de la sociedad civil y la realización de un proceso de participación para la elaboración del PARPA II fue una necesidad tanto por parte del gobierno como de la comunidad de donantes. Para ambos, por motivos diferentes, era necesario legitimar el PARPA II como cumplimiento de uno de los

³²⁹ Entrevistada 23.

³³⁰ Entrevistados 26 y 19.

principios presentes en el reglamento de los *Poverty Reduction Strategic Paper*, la participación.

Así como la inclusión de la sociedad civil en la elaboración del PARPA II era necesaria e importante, tanto para el gobierno como para donantes, cuando se analiza el liderazgo y la coordinación del proceso se verifica la influencia de ambos. No obstante, mientras el liderazgo del gobierno es directo y oficial, los donantes asumen un doble papel, a veces participando como un actor más, pero, a veces, asumiendo un papel de “consejeros” o “mentores” para algunas decisiones del gobierno en relación al proceso. Así, en cuanto el liderazgo del gobierno es el que queda visible, y el de los donantes es ejercido de forma indirecta, “invisible” y a veces mezclado con orientación o apoyo.

Es decir, no se han observado evidencias de que los donantes hayan liderado explícitamente ninguna fase del proceso de preparación y elaboración del PARPA II, no obstante, se ha visto que ejercen una influencia que acaba por interferir en las iniciativas, y en la coordinación, del Gobierno. A pesar del Observatorio de la Pobreza haber sido creado por el gobierno mozambiqueño, por ejemplo, su creación había sido recomendada por los donantes durante el proceso de evaluación del PARPA I que enfatizaron la necesidad del establecimiento de un mecanismo de diálogo con la sociedad civil. Sobre el Observatorio, de acuerdo con un miembro del secretariado técnico en la época del PARPA II, *“fue el gobierno quien lo creó y tomó el liderazgo. Lógicamente puede ser motivado por muchas críticas de fuera, pero el liderazgo fue del gobierno”*³³¹. Además, como se ha visto, el PNUD tuvo una contribución significativa en el establecimiento de un secretariado técnico para coordinar el Observatorio de la Pobreza a través del programa “Apoyo al Sistema de Monitoreo y Evaluación del PARPA”, que tuvo como objetivo apoyar institucionalmente, capacitar y fortalecer el secretariado técnico.

Fue también una sugerencia de los donantes, específicamente del DFID, al Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD), por ejemplo, la realización de una estrategia de comunicación para el PARPA II, después de su aprobación. Para que esta estrategia fuese creada, tanto el DFID como el PNUD contribuyeron financieramente en la contratación de consultores para su elaboración así como también se comprometieron con la financiación de las acciones sugeridas en el documento. De acuerdo con un entrevistado miembro del secretariado técnico en la época del PARPA II, *“después que aprobamos el PARPA II, el DFID*

³³¹ Entrevistado 3.

vino con esta idea de como difundirlo. El documento, según ellos, tenía que tener una estrategia de comunicación. Creamos un grupo de trabajo entre el MPD y el DFID para pensar en esto. Ellos estaban dispuestos a financiar, entonces seleccionamos y contratamos un consultor para elaborar la estrategia de comunicación”³³².

Además, en los grupos de trabajo y temáticos, principales espacios de participación del PARPA II, había dos líderes o también llamados “jefes del grupo”, un representante del gobierno y otro de los donantes. Tanto entrevistados de la sociedad civil, como de los donantes y también algunos representantes del gobierno destacaron que “*el papel de coordinación de los grupos de trabajo era realizado principalmente por el gobierno y coliderado por los donantes*”³³³.

A pesar de que algunas iniciativas o sugerencias de los donantes hayan influenciado el MPD, el papel principal de liderazgo y coordinación de la preparación y elaboración del PARPA II lo asumió la Dirección Nacional de Planificación y Presupuesto (DNPO)³³⁴, bajo el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD). Este liderazgo puede ser verificado a partir de las diversas acciones llevadas a cabo primero para la preparación del proceso de participación y, seguida continuación, en su implementación. En el documento del PARPA II no solo se encuentran referencias explícitas de la importancia del liderazgo del gobierno para el proceso de elaboración sino que también se pueden verificar referencias de un liderazgo compartido con actores de la sociedad civil y donantes como, por ejemplo, esta afirmación: “El Estado, como el principal aparato de la organización social de la nación, tiene la función de dirigir la elaboración e implementación del PARPA II, en colaboración con la Sociedad Civil y los representantes de la Comunidad Internacional interesada”³³⁵.

No obstante, a partir de las entrevistas y del análisis de los documentos se ha verificado que, de forma general, el liderazgo y la coordinación del MPD fue poco estructurada y poco sistemática, generando un proceso de participación bastante fragmentado. Lo que se nota es que a lo largo del tiempo “el liderazgo se fue aflojando”, es decir, aunque al principio, durante la preparación del proceso de participación, se verifique una secuencia de actividades estructuradas - y una abertura para compartir las decisiones sobre el propio proceso no solo con actores de la cooperación internacional sino también con actores de la

³³² Entrevistado 5.

³³³ Entrevistado 6.

³³⁴ Actualmente Dirección Nacional de Planificación.

³³⁵ Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009, pg 138.

sociedad civil - ésto se fue reduciendo durante el proceso de elaboración y principalmente después, en la fase de monitoreo y evaluación.

Durante la fase preparatoria, por ejemplo, fueron presentados tres documentos, resultados de un proceso de reflexión del PARPA I, realizados por dos consultores contratados por el MPD y uno de estos documentos se refiere exactamente al proceso de preparación y aprobación del PARPA II. Este documento, así como los otros dos, como ya se ha comentado, fue debatido en un *workshop* realizado en febrero de 2005 entre funcionarios del Gobierno, siendo el resultado final de este esfuerzo la producción de una propuesta para la organización del proceso participativo de elaboración del PARPA II, titulada *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II*. Aún como parte de la fase preparatoria para la elaboración del PARPA II se discutió esta propuesta en dos encuentros diferentes, uno con la sociedad civil y otro con los donantes.

Así, el día 17/03/2005, en el Hotel Avenida en Maputo, por la mañana, se realizó un seminario entre miembros de la DNPO y organizaciones de la sociedad civil para, según la carta de invitación enviada a las organizaciones, “discutir y hacer recomendaciones sobre los mecanismos y fases del proceso de elaboración y aprobación del PARPA II”. En este encuentro estuvieron presentes 38 personas, entre ellas, representantes del gobierno, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil. La invitación del seminario fue enviada a representantes de determinadas organizaciones de la sociedad civil y no se sabe si el seminario era abierto, es decir, si era posible la participación en el seminario sin la invitación formal. Lo que se ha verificado, a través de los documentos, es que la carta era enviada nominalmente, no obstante no se tiene la información de cuantos representantes fueron invitados, pero se tiene la información de cuantas organizaciones estuvieron presentes, estas fueron: Grupo Moçambicano da Dívida, Cruzeiro do Sul, RenSida, ABIODES, TEIA, ORAM, UNAC, LINK, Movimento Islâmico, Fórum Mulher.

En el mismo día, 17/03/2005, por la tarde, en la DNPO, se realizó también un encuentro con donantes con el objetivo de “informar a los colaboradores internacionales de la situación actual del proceso de organización y elaboración del PARPA I y presentar y discutir con los mismos los mecanismos y fases del proceso de elaboración y aprobación del PARPA II”³³⁶. En este encuentro estuvieron presentes 44 personas, representantes del gobierno y de

³³⁶ MPD. Síntese do Encontro com os Parceiros de Cooperação Sobre a Organização do Processo de Preparação do PARPA II (Maputo, 17/03/05).

diversas agencias donantes, tanto bilaterales como multilaterales. Adjunto a las cartas de invitación, tanto para la sociedad civil como para los donantes, eran enviados los tres documentos elaborados por los dos consultores sobre la función, contenido y estrategia de preparación del PARPA II.

En la síntesis de los dos seminarios se apuntaban cuestionamientos, recomendaciones y sugerencias realizadas por los actores participantes en cuanto a la estrategia de elaboración del PARPA II. Estos dos encuentros finalizaron una serie de acciones que tuvieron inicio con los documentos producidos por los consultores, y todas estas etapas demuestran el liderazgo del MPD en la preparación de una estrategia de elaboración participativa del PARPA II así como también una abertura para que actores de la sociedad civil y de la comunidad internacional pudiesen contribuir en su formato. No obstante, después de todas estas etapas no se ha redactado y difundido un documento final explicando los objetivos y fases del proceso de participación. La ausencia de un documento de este tipo no fue destacada por los entrevistados de la sociedad civil, pero pocos tenían claro las fases y etapas del proceso.

En relación específicamente a la estrategia de coordinación del proceso (discutida en los dos seminarios), en el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II* se propone la creación de tres unidades de coordinación y gestión del proceso: el Comité Estratégico de Consejeros, el Comité de Coordinación y el Secretariado Técnico. El primer Comité tendría la responsabilidad de asesoría y enriquecimiento del debate y su función sería la de hacer el control de calidad de los *drafts* de los capítulos del PARPA II y de los debates. De acuerdo con el documento, este Comité sería integrado por personas que tuviesen “conocimiento profundo de la realidad económica, política y social así como de la historia del país, experiencia en debates y toma de decisiones (...) y que no ocupara puestos de Dirección en el Gobierno”³³⁷. Además de este Comité, en el documento se propone la creación de un Comité de Coordinación que podría ser complementario al primero o hasta ser una opción alternativa. Este Comité que tendría funciones más orientadas a la coordinación del proceso “sería posiblemente integrado por todos los actores representados en el Observatorio de la Pobreza, dentro y fuera del Gobierno”, esto es, representantes del Gobierno (central y territorial), de las organizaciones de la sociedad civil (incluso la comunidad académica) y de los colaboradores internacionales. Por último, en el documento se propone la creación de un Secretariado Técnico que asumiría

³³⁷ Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II, 2005:5.

la mayor parte de las tareas de gestión del proceso.

Respecto al Comité Estratégico de Consejeros fue relatado, durante las entrevistas con algunos funcionarios y ex-funcionarios de la entonces DNPO, y también verificado en los documentos consultados que se llegó a formular un Término de Referencia para el Comité. En este documento con fecha de 11/04/2005 se abordan asuntos como mandato, tareas y características del Comité así como perfiles elegibles. No solo el Término de Referencia ya se había elaborado sino que también el nombre de los posibles miembros ya habían sido listados. A pesar de esto el Comité no fue creado y, según uno de los entrevistados, *“esto del Comité fue dejado de lado porque generó un cierto conflicto político ya que serían personas de fuera del gobierno a orientar el debate del PARPA”*³³⁸. No obstante, en la síntesis del encuentro con la sociedad civil para debatir la estrategia de elaboración del PARPA II se verifica que fue considerado como punto fuerte de la propuesta el hecho que se creara el Comité y también que no fuesen elegidos para su composición individuos que ocupasen cargos de dirección en el gobierno.

Sobre el Comité de Coordinación, la idea de su creación parece haber sido abandonada desde al principio. En el mismo documento de síntesis, del encuentro realizado con la sociedad civil, en la parte de recomendaciones de la sociedad civil, se afirma que: “la existencia de un Comité de Coordinación no tiene sentido dado que el Secretariado Técnico se encargará de la coordinación del proceso y de las tareas inherentes”. Por lo tanto, de las tres unidades de coordinación y gestión propuestas solo una realmente se concretizó. Respecto al Secretariado Técnico, fue sugerido por el grupo de donantes que: “el Secretariado Técnico de este proceso deberá ser Secretariado Técnico del Observatorio de la Pobreza (STOP)”³³⁹. Así, el secretariado técnico ya existente para la coordinación de los Observatorios fue la unidad dentro de la DNPO que realmente asumió el liderazgo y la coordinación del proceso de participación siendo responsable de enviar cartas de invitación para la participación en los Observatorios, de hacer las síntesis de las reuniones, de recordar a los puntos focales (miembros del gobierno responsables por coordinar los grupos de trabajo) de cada grupo de trabajo del cronograma y de los plazos de entrega, entre otros.

Las personas que integraron el secretariado eran ya funcionarias de la DNPO y, de acuerdo con uno de los entrevistados que era miembro del secretariado, algunas personas

³³⁸ Entrevistado 9.

³³⁹ Recomendación realizada en el seminario del día 15/03/2005.

pasaron a ser solo responsables de la elaboración del PARPA II y otras combinaban la elaboración con otras funciones. Además, no se ha registrado que haya sido una preocupación tener conocimientos sobre participación para integrar al secretario técnico. A pesar de haber un documento que describe las responsabilidades del secretariado técnico no es posible saber exactamente cuántas personas formaban parte de esta unidad. En los diversos documentos consultados aparecen diferentes números de personas identificadas como integrantes del secretariado técnico, pudiendo variar de 8 a 20 personas.

La informalidad observada en la estructura del secretariado como una unidad de coordinación puede ser una de las razones por las que, en general, los entrevistados no hayan realizado muchas referencias al secretariado y sí al MPD. En las entrevistas era común escuchar “*el documento que ha enviado el MPD*”, “*el MPD coordinaba el Observatorio*”, “*quien enviaba los mails era el MPD*”, entre otros. Así, a pesar de que durante la elaboración del PARPA II el secretariado técnico haya llevado a cabo la gestión del proceso, no se ha verificado la creación de un vínculo entre el propio secretariado y los actores de la sociedad civil. Además, la falta de una coordinación más estructurada y sistemática también puede explicar la ausencia de un documento final que explicase las fases, etapas y reglas así como también la ausencia de una memoria del proceso.

Después de la elaboración del PARPA II, en la fase de monitoreo y evaluación, la falta de una coordinación más estructurada y sistemática es aún más evidente. Aunque, por ejemplo, el MPD haya decidido mantener la estructura de grupos de trabajo para hacer el monitoreo y evaluación, el secretariado siguió formalmente existiendo, pero ya mucho más fragmentado. Uno de los miembros de aquel momento del secretariado entrevistado, por ejemplo, comentó que “*cuando acabó el PARPA II el secretariado fue desmantelado porque aquellas personas hacían otras cosas. Aquello fue creado ad hoc para aquel proceso*”³⁴⁰. Si en las fases de preparación y elaboración del PARPA II ya se notaba la falta de una coordinación más consistente, para el monitoreo y evaluación esta situación se agrava.

A pesar de la poca estructura de la coordinación del proceso, esto no fue significativamente destacado por los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil. Algunas críticas surgieron en cuanto a la falta de información, pero no se puede decir que hayan cuestionado realmente el liderazgo y la coordinación del secretariado técnico y del MPD. La falta de experiencia de participar en procesos como el que fue realizado puede

³⁴⁰ Entrevistado 7.

influir en las expectativas de los participantes y en sus exigencias, disminuyendo también sus críticas.

4.2.1.2 Integración con departamentos relacionados

A partir del concepto de pobreza como un fenómeno multidimensional, el PARPA II, como un plan de reducción de la pobreza, abarca diversos sectores del gobierno. De acuerdo con el PARPA II “la coordinación multisectorial entre las diferentes instituciones del Estado [...] es lo que asegura el desarrollo sostenible y armonioso del país”³⁴¹. De esta forma, debido al propio concepto de pobreza y naturaleza del Plan, diversos sectores del gobierno fueron involucrados en su elaboración, siendo creados 22 grupos de trabajo, divididos en tres pilares (gobernanza; desarrollo económico; capital humano) y cinco grupos temáticos: macroeconomía y pobreza; gobernanza; desarrollo económico; capital humano y asuntos transversales. Para el gobierno mozambiqueño, “este abordaje por pilares pretende evitar la excesiva ‘sectorialización’ del proceso y del documento de ahí resultante, al mismo tiempo que reconoce que, para el desarrollo del País y la reducción de la pobreza, avances en estos pilares son necesarios, sin, no obstante, establecer una priorización entre ellos”³⁴².

En cada grupo de trabajo estaba presente un representante, el “punto focal”, del secretariado técnico y también representantes del gobierno de los sectores relacionados al grupo, además de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los donantes³⁴³. Cada departamento del gobierno indicaba a sus representantes para que participasen de los grupos de trabajo, pues eran, según algunos entrevistados “convocados” a hacerlo. La implicación de estos representantes no tuvo la misma intensidad en todos los grupos de trabajo, siendo reconocido por muchos entrevistados que normalmente esto dependía de la capacidad del jefe del grupo, que era ejercido, en la mayoría, por un representante del sector o por un miembro del propio secretariado. En general, el jefe del grupo de salud era del Ministerio de Salud, como el jefe del grupo de educación era del Ministerio de Educación así como el jefe del grupo del sector financiero era del Ministerio de Finanzas. Por lo tanto, la propia forma como fue organizada la elaboración del PARPA II, a partir de grupos de trabajo por áreas temáticas, de cierta forma ya implicaba que los diversos

341 Plano de Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009, 2006:3.

342 Síntesis del III Observatorio de la Pobreza, 2005:5.

343 Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de los donantes, como se analizará en el apartado posterior, eran indicados por las propias organizaciones o por los propios donantes.

sectores del gobierno participasen de la elaboración del documento junto con otros actores, como los de la sociedad civil y de los donantes.

No obstante, a pesar de que el PARPA II consista en un documento que reúne estrategias y acciones de diversos sectores y que representantes de estos sectores estuviesen presentes en los grupos de trabajo, no se ha creado una comisión o unidad que fuese responsable específicamente de garantizar la integración entre los grupos durante la elaboración del Plan. Con excepción de algunos grupos que formaban parte del pilar “asuntos transversales”, cada grupo siguió sus actividades independientemente, siendo función del secretariado técnico relacionar los *inputs* de cada grupo en el esbozo final del PARPA II. La falta de una coordinación para garantizar la transversalidad, a pesar de no haber sido muy comentada durante las entrevistas, fue resaltada por una de las entrevistadas de la comunidad internacional: “*en términos de fundamentación el PARPA II era muy bueno, pero estaba fragmentado en la parte de estrategias justamente por esta incapacidad de varios grupos temáticos de hacer la debida transversalización*”³⁴⁴.

A pesar de que en el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II* no haya ninguna referencia de la importancia de integración entre los grupos, en el Término de Referencia de los grupos de trabajo hay una observación en relación a los grupos de Género, HIV/SIDA y Medioambiente. En este documento se afirma que “*todos los grupos de trabajo van a incluir en su evaluación los asuntos transversales: HIV/SIDA, Género y Medioambiente, integrando miembros [de estos grupos] con la responsabilidad de que estos asuntos sean incluidos en sus deliberaciones*”³⁴⁵. Y más específicamente sobre los temas de género y HIV/SIDA, también en el Término de Referencia se afirma que se debe considerar “*cómo estos asuntos son tratados dentro del sector, reforzar la introducción de la perspectiva del género y del HIV/SIDA en la concepción y análisis de políticas y estrategia del sector y la definición de indicadores que serán usados para medir el impacto dentro del sector*”³⁴⁶.

De esta forma, los miembros de estos grupos de trabajo participaron en su propio grupo y buscaban estar presentes en los encuentros de los otros grupos. Un representante de

³⁴⁴ Entrevistada 23.

³⁴⁵ Página 2.

³⁴⁶ A pesar de que en el documento final del PARPA II estén listados 8 grupos de trabajo en el apartado “asuntos transversales” (1. Desminagem; 2. Ambiente; 3. Calamidades; 4. HIV/SIDA; 5. Género; 6. Segurança Alimentar e Nutricional; 7. Ciência e Tecnologia; 8. Desenvolvimento Rural), en el Término de Referencia sólo se menciona la recomendación de inclusión en todos los grupos de trabajo de las temáticas HIV/SIDA, Género y medioambiente.

una organización de la sociedad civil, participante del grupo de género, comentó que, debido a esta dinámica, tenían menos tiempo para debatir y encontrarse porque tenían que participar e intentar influenciar a los otros grupos.

Después de la compilación del trabajo de todos los grupos y elaboración del PARPA II, pero antes de su aprobación, el documento fue enviado a todos los Ministerios relacionados para que hiciesen comentarios, como se puede verificar en la carta enviada a los Ministros correspondientes: “El MPD está completando la armonización y la globalización de las contribuciones de los Grupos de Trabajo y de los Observatorios de la Pobreza. No obstante, para asegurar que el PARPA II corresponda a metas realistas y permitir que las diversas instituciones gubernamentales realicen una profunda reflexión en lo que se dice respecto a las áreas sectoriales, nos gustaría aprovechar esta oportunidad para solicitar a V. Ex^a un análisis detallado del PARPA II, adjunto, teniendo especial atención a la sección que cabe a su institución implementar y, en caso sea necesario, sugerir correcciones o modificaciones”³⁴⁷.

A pesar de estas iniciativas mencionadas para la integración de los diversos sectores relacionados al Plan en la elaboración del documento, no ha existido de hecho una estrategia orientada a la transversalidad del Plan. Como se ha comentado, no se ha creado, por ejemplo, un mecanismo formal que buscase la integración entre los grupos de trabajo, siendo el secretariado técnico responsable de reunir e integrar las aportaciones de estos grupos, además de su tarea de coordinación del proceso. De acuerdo con los entrevistados, tanto de la sociedad civil como del gobierno, solamente los grupos de trabajo considerados transversales, en especial el grupo de género, fueron capaces de realmente trabajar con los diferentes grupos e influir en sus documentos.

4.2.2 Quién Participa

Este apartado se centra en las decisiones institucionales que influyen en la composición de los participantes. Específicamente se describe y analiza cómo se ha realizado la divulgación del proceso y de sus objetivos así como la abertura del proceso y las reglas para la selección de los participantes.

³⁴⁷ Carta a los Ministros, 2006:2.

4.2.2.1 Información y difusión del proceso y de sus actividades

En cuanto a la divulgación y explicación del proceso de participación del PARPA II y de sus objetivos, se ha verificado, a partir de las entrevistas y el análisis de los documentos, que no ha sido prioridad del MPD la creación de una estrategia de divulgación. A pesar de la realización del seminario en marzo de 2005 con actores de la sociedad civil para explicar y discutir la forma de elaboración del PARPA II, no se han pensado en formas de difusión del proceso ni tampoco sobre como informar a los diferentes actores sobre la realización del mismo. Como se ha comentado anteriormente, las invitaciones para participar del seminario fueron enviadas a determinados representantes de organizaciones. No se ha encontrado, por lo tanto, ninguna referencia de que se haya hecho un intento de difusión amplia del proceso de participación para la elaboración del PARPA II como tampoco de su significado e importancia³⁴⁸. En el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II*, por ejemplo, no se encuentra ninguna referencia sobre como serían divulgados tanto los grupos de trabajo como los Observatorios de la Pobreza.

Prácticamente el proceso de elaboración del PARPA II fue difundido a través de las organizaciones más tradicionales y reconocidas y que fueron invitadas a participar en los primeros Observatorios de la Pobreza, de 2003 y 2004 y en el seminario de marzo de 2005. Esto es, la información de que sería posible participar de los Observatorios y en los grupos de trabajo fue pasada de organización para organización, sin que haya habido realmente una intervención estratégica del MPD para difundir el proceso. Además del “boca a boca” también fue importante el incentivo de algunos donantes para que las organizaciones buscasen involucrarse. Según algunos entrevistados el incentivo de los donantes era “*casi o, mejor, fundamentalmente una obligación*”³⁴⁹ una vez que las organizaciones de la sociedad civil dependen esencialmente de los recursos externos.

En relación al acceso a las informaciones logísticas, en cuanto al local y horario de las actividades de los grupos de trabajo, por ejemplo, según los entrevistados: “*las informaciones te llegaban*”. De acuerdo con los entrevistados, informaciones en cuanto al proceso eran enviadas por el secretariado técnico o por los jefes de los grupos de trabajo principalmente por *email* (a veces por carta) a una plataforma de organizaciones de la sociedad civil, el G20, que

³⁴⁸ A pesar de que la noticia de que se realizaría un Observatorio apareciese en los medios de comunicación, no había intención de invitar a los ciudadanos a participar del foro. El acontecimiento del Observatorio aparecía simplemente como una noticia.

³⁴⁹ Entrevistado 22.

los redireccionaba. Los comunicados más generales, como los relacionados al Observatorio de la Pobreza y otros, también eran hechos vía *email* por el secretariado técnico del MPD que enviaba la información al G20, que era responsable de enviarlos a sus miembros. Como se explicará más adelante, las organizaciones de la sociedad civil crearon la Plataforma G20 para participar de la elaboración del PARPA II. Los comunicados específicos de cada grupo de trabajo eran también realizados por *email*, pero, en este caso, el líder del grupo – el punto focal, un representante del gobierno – era el responsable de enviar la información a los integrantes del grupo.

La plataforma G20 fue creada después del primer Observatorio de la Pobreza en 2003 y, a pesar de que en muchos documentos y artículos, la creación del G20 aparezca como algo organizado por la sociedad civil, en las entrevistas se verifica que, en realidad, la plataforma fue creada porque *“el gobierno dijo que no hablaría con tantas organizaciones y que tendríamos que organizarnos”*³⁵⁰. Así el G20 tenía, entre otras funciones, la de actuar como interlocutor entre el MPD y sus organizaciones miembros, que pasaron de aproximadamente 20 a más de 100 en dos años³⁵¹. De acuerdo con algunos entrevistados representantes de organizaciones de la sociedad civil, *“se avisaba del proceso al G20 y este se encargaba de divulgarlo”* y *“en la altura el G20 tenía un secretariado que era muy dinámico y era quien circulaba la información”*³⁵².

Lo que se ha constatado es que mientras el G20 estaba activo y funcionaba con regularidad, como ocurrió durante el proceso de elaboración del PARPA II, no hubo problemas de comunicación entre el MPD, el secretariado técnico, y las organizaciones. No obstante, después de la elaboración del PARPA II, se siguió enviando todo el tipo de información al G20 - relacionada, por ejemplo, con las sesiones del Observatorio para el monitoreo del PARPA II y también para la elaboración del PARP³⁵³ – cuando ya se sabía que la plataforma se encontraba en crisis y reconocidamente inoperante. El hecho de que el G20 se encontraba debilitado y con poca capacidad de articulación no hizo que el gobierno cambiara la forma de difusión de información. Se percibe en las entrevistas una postura de “lavo mis manos” cuando se afirmaba que *“la información era enviada y si no llegaba a las organizaciones era porque estaban desorganizados”*, como relató uno de los integrantes del

³⁵⁰ Entrevistado 20.

³⁵¹ De acuerdo con el Relatório Anual da Pobreza 2006, documento producido por el G20.

³⁵² Entrevistados 23 y 29.

³⁵³ Como será discutido más adelante, la tercera versión del PARPA fue llamada PARP una vez que se decidió quitar la A de absoluta.

secretariado técnico³⁵⁴. Se percibe, por lo tanto, que, para algunos funcionarios del MPD, el simple hecho de enviar la información al G20 ya significaba que se había hecho el trabajo de divulgación.

No se ha visto, por lo tanto, una preocupación de saber hasta qué punto se estaba siendo eficiente en la divulgación de los mecanismos de participación y hasta dónde la información llegaba y cómo. Aunque durante el PARPA II no se hayan escuchado críticas en relación a la difusión de información, algunos entrevistados resaltaron esta cuestión en los años posteriores de monitoreo y evaluación del PARPA II y elaboración del PARP, como estos entrevistados:

Yo pienso que hay muchas reuniones, seminarios que están relacionados con el Observatorio y que la sociedad civil podía ser invitada. Es en el sentido de estar más enterada e implicada. La información y la comunicación son barreras. Hay muchos foros pero muchas veces no sabemos cuando se reúnen. La información no fluye para todos³⁵⁵.

En el último suspiro del G20 es cuando empieza el proceso del PARP. Pero el gobierno mantuvo la idea de que el G20 era el interlocutor y mandó toda la comunicación para el G20, a pesar de saber que el G20 era un difunto³⁵⁶.

A pesar de la existencia de una página *web*, ésta no parece haber sido capaz de ser un canal de comunicación efectivo. Solamente un entrevistado, miembro del secretariado técnico del MPD, comentó sobre la creación de la página *web* (www.op.gov.moz)³⁵⁷ para informar y tener disponible las informaciones y materiales del PARPA II y de las sesiones del Observatorio. De acuerdo con la síntesis del encuentro preparativo para el PARPA II en el que se anunciaba la construcción de la página *web*, esta tenía el objetivo de “ser el vehículo multiplicador de informaciones relativas a las actividades del gobierno y de sus colaboradores contra la pobreza”³⁵⁸, no obstante, la falta de citaciones en las entrevistas en relación a la página *web* indica que ésta no ha sido capaz de cumplir su función de canal de comunicación.

Una de las razones para que la página *web* no haya sido mencionada puede ser debido a la falta de divulgación de la página por parte del MPD. Una vez que no se hayan hecho menciones regulares a la página, esta deja de ser una opción para obtener información. En las

³⁵⁴ Entrevistado 7.

³⁵⁵ Entrevistado 19.

³⁵⁶ Entrevistado 20.

³⁵⁷ Esta dirección fue después cambiada por www.od.gov.mz.

³⁵⁸ Síntesis del encuentro con la sociedad civil para la preparación del segundo observatorio de la pobreza en el día 19/02/2004.

síntesis de los Observatorios y de las reuniones de los grupos de trabajo no se encuentra, por ejemplo, ninguna mención de que aquellos documentos estarían disponibles en la página *web*. La página *web* ya no está disponible en internet y esto, por la falta de comentarios al respecto, no parece haber sido un problema aunque sigan habiendo sesiones anuales de los Observatorios.

Por lo tanto, en relación a la comunicación y difusión tanto de informaciones explicativas del proceso como del propio Plan, se ha verificado que esto no fue una prioridad para el MPD. No se ha establecido realmente una estrategia de divulgación formal sobre las posibilidades de participación para la definición de prioridades y acciones del PARPA II. A pesar de la ausencia de una estrategia y de un documento final que explicase las fases y el cronograma del proceso, articulando las funciones de los grupos de trabajo y de los Observatorios, no se han visto muchas quejas en relación a esto. La mayor parte de los entrevistados decían que “*la información circulaba*”. La informalidad que caracteriza tanto el liderazgo y coordinación del proceso del PARPA II y la forma como las informaciones fueron divulgadas no ha sido mencionada como crítica por parte de los actores de la sociedad civil. De cierta forma, la integración entre los actores sociales con la formación del G20 suplía la falta de una estrategia de divulgación tanto de las actividades como de las reuniones del proceso. No obstante, los actores manifestaron insatisfacción en relación a los años posteriores de la elaboración del PARPA II y en la elaboración del PARP, cuando la Plataforma G20 ya no era capaz de hacer con eficiencia la difusión de la información.

4.2.2.2 Abertura y selección de los participantes

En relación a los grupos de trabajo, no hay en ningún documento una regla expresa en relación a las características de los participantes. La única determinación que aparece tanto en el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II* como en el Término de Referencia de los grupos de trabajos es la exigencia de que participen en los encuentros actores del gobierno, de la sociedad civil y de la cooperación internacional. No aparecen, por lo tanto, determinaciones sobre si el proceso sería abierto solo a organizaciones de la sociedad civil o también a ciudadanos a título individual y si sería abierto o habría un número límite de participantes por grupo.

Como no hay un documento de memoria del proceso no se puede saber exactamente

cuántas organizaciones de la sociedad civil participaron de los grupos de trabajo y si en alguno hubo la presencia de ciudadanos a título individual, como tampoco se puede saber con precisión la proporción de participantes. De acuerdo con algunos miembros del secretariado técnico en la época del PARPA II, tampoco el propio secretariado tenía esta información globalizada, pues eran los jefes de los grupos los que coordinaban las actividades del grupo y contactaban a los miembros. No hubo, por lo tanto, una definición desde la administración pública, esto es, del secretariado técnico del MPD, respecto a las reglas de los participantes y tampoco una concentración de las informaciones en cuanto a los participantes.

A pesar de que no se haya encontrado registro en ningún documento del MPD al respecto de las reglas específicas en cuanto a los participantes, los entrevistados, tanto del gobierno como de las organizaciones de la sociedad civil y de los donantes, emitieron opiniones bastante similares sobre esto. De acuerdo con los entrevistados, la participación en los grupos de trabajo era abierta a cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil. No obstante, ninguno afirmó saber de un ciudadano a título individual que haya participado, siendo siempre representantes de organizaciones de la sociedad civil los que participaban en las actividades.

Como se ha comentado anteriormente, era enviada por el secretariado técnico una invitación al G20 para participar en los grupos de trabajo y esta invitación era enviada a las organizaciones por el G20. Según los entrevistados representantes de las organizaciones de la sociedad civil, *“las propias organizaciones se ofrecían como voluntarios para participar en los grupos”, “se participaba de aquel grupo que tenía más relación con el tema que la organización trabajaba”, “hemos buscado dividirnos para estar en lo máximo de grupos posible”*³⁵⁹. De la misma forma, de acuerdo con un miembro del secretariado técnico en la época del PARPA II, *“la sociedad civil se organizó para participar. Ellos nos decían que organización iba a participar en determinado grupo”*³⁶⁰.

Así como las propias organizaciones se “apuntaban” a participar en los grupos de trabajo, también los propios donantes se dividieron entre estos grupos de acuerdo con sus especialidades. En relación a los representantes del gobierno, estaban presentes en los grupos, como ya se ha comentado, técnicos específicos de cada sector como también representantes del MPD, en la mayor parte de las veces, algún miembro del secretariado técnico.

³⁵⁹ Entrevistados 17, 18 y 27.

³⁶⁰ Entrevistada 5.

En cuanto a la proporción de personas en cada grupo todos los entrevistados afirmaron que siempre había más representantes del gobierno, después de los donantes y por último representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. Algunos grupos no tuvieron representación de la sociedad civil como, por ejemplo, el grupo de justicia y, en otros, había solo un representante (el grupo económico). De acuerdo con todos los entrevistados, la participación de la sociedad civil era más activa, asidua y propositiva en los grupos con temáticas sociales. De acuerdo con los entrevistados, los grupos de trabajo tenían entre 10 y 20 personas y, con excepción de los grupos con temas específicos (de temáticas sociales), el número de organizaciones de la sociedad civil variaba entre uno o dos. Según un entrevistado, técnico del MPD y participante del grupo de trabajo sobre género, la participación de la sociedad civil no fue muy activa ni regular en todos los temas, pero se destacó en cuestiones como género y HIV-SIDA. De acuerdo con un representante de la sociedad civil:

La participación en los GT era abierta, pero tampoco existen muchas organizaciones que pueden participar. No hemos estado en todos los grupos. Grupos que tienen que ver con acceso a la justicia, por ejemplo, hace poco tiempo que empezamos a participar. En cuestión de finanzas públicas también hace poco tiempo que empezamos a trabajar con este asunto³⁶¹.

En relación a los Observatorios, solamente en 2009 se elaboró un documento donde se exponían los protocolos y reglas de los mismos. Antes de esto no hay ningún tipo de documento que explique las determinaciones en cuanto a la abertura y características de los participantes. Algunos cambios en la estructura del Observatorio fueron aconteciendo “naturalmente”, las adaptaciones fueron realizadas a cada sesión realizada. Una explicación de cómo funcionaría el foro fue realizada en el primer Observatorio, en 2003, pero en la síntesis de este primer encuentro sólo aparece que se “abordó temas como la estructura, naturaleza, periodicidad y alcance”³⁶² sin explicar y desarrollar cada uno.

Así, de 2003 hasta 2009, las reglas de los Observatorios son informales y por esto fueron cambiando a lo largo del tiempo. Así como no existe una memoria con informaciones agregadas en relación a los grupos de trabajo, tampoco para los Observatorios existe tal

³⁶¹ Entrevistada 32.

³⁶² Síntesis del I Observatorio de la Pobreza realizado en el día 28 de abril de 2003.

información. No obstante, en el caso de los Observatorios, el secretariado técnico del MPD es el responsable de hacer las síntesis (actas) de cada sesión donde también consta el nombre de los presentes. De esta forma se puede verificar la evolución de los participantes a través de un análisis de las síntesis.

Como muchos entrevistados resaltaron y como también está registrado en la síntesis del primer Observatorio en 2003, en este encuentro participaron 20 representantes del gobierno así como 20 de la sociedad civil y también de los donantes. El número 20 fue definido pues eran 20 el número de donantes que deberían participar y así se replicó para la sociedad civil y para el gobierno. Las 20 organizaciones representantes de la sociedad civil en el primer Observatorio de 2003, así como en los siguientes, fueron seleccionadas por las propias organizaciones. En el segundo Observatorio, de 2004, se mantienen el número de participantes, pero a partir del tercer Observatorio, de 2005, el número aumenta. Actualmente no hay límite de participantes en el Observatorio y la sesión plenaria es abierta a cualquier ciudadano. Las organizaciones de la sociedad civil deciden entre ellas aquella que representará a todas y que hará la presentación del punto de vista de la sociedad civil.

Los cambios en la estructura de los Observatorios y en relación a los participantes, en particular, parece haber acontecido informalmente ya que no se ha encontrado ningún documento o explicación que justificase estos cambios. Por lo que parece, a medida que las sesiones de los Observatorios fueron ganando importancia el número de participantes se alteró. El cambio en relación al número de participantes puede haber sido motivado debido a la popularidad de los Observatorios, que pasaron a ser acompañados también por los medios de comunicación.

En resumen, se verificó que tanto para los grupos de trabajo como para los Observatorios hay una carencia de definición y reglas en cuanto a los participantes. Determinar quienes serían los participantes no fue una preocupación y esto no aparece en ninguno de los documentos que explican el proceso así como en el término de referencia para los grupos de trabajo y el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II*. Solamente en los primeros Observatorios se determinó que serían 20 organizaciones para representar a la sociedad civil. Posteriormente las sesiones de los Observatorios eran abiertas a todas las organizaciones existiendo un momento para que un representante de alguna de las organizaciones (escogido por las mismas) presentara el posicionamiento de la sociedad civil.

4.2.3 Cómo se participa

La elaboración del PARPA II fue realizada en dos etapas, además de la fase preparatoria. La fase preparatoria, de acuerdo con el documento final del Plan, se extendió de enero a marzo de 2005 y consistió, como ya se ha comentado, en la discusión del documento a respecto de la propuesta de elaboración del PARPA II como también de los documentos sobre el contenido y la función del mismo³⁶³. La primera fase tuvo inicio en junio de ese mismo año con las actividades de los grupos de trabajo y temáticos y fue finalizada en el III Observatorio de la Pobreza en agosto de 2005 donde se discutieron las grandes líneas y temáticas del PARPA II propuestas por los grupos. Posteriormente, a partir de los comentarios y observaciones realizados en el III Observatorio, se inició la segunda fase, donde los grupos siguieron encontrándose, pero con el objetivo de elaborar una primera versión de su apartado para el Plan. Esta segunda fase se extendió hasta noviembre cuando se realizó el IV Observatorio de la Pobreza en noviembre de 2005 y se presentó una versión preliminar del PARPA II. Efectivamente el proceso de participación para la elaboración del PARPA II fue realizado entre junio, cuando tuvieron inicio las actividades de los grupos temáticos y de trabajo, hasta noviembre, cuando se realizó el IV Observatorio de la Pobreza. Como ya se ha comentado, los mecanismos que posibilitaron la participación fueron los grupos de trabajo y temáticos y los dos Observatorios de la Pobreza realizados en 2005.

En cuanto a los grupos de trabajo, de acuerdo con el Término de Referencia, su principal objetivo fue “facilitar debates substanciales sobre el contenido del PARPA” y el de los grupos temáticos fue “englobar las deliberaciones y recomendaciones de varios grupos de trabajo”. Los grupos temáticos eran compuestos por diversos grupos de trabajo. El principal resultado esperado de cada grupo de trabajo, de acuerdo con el Término de Referencia, era la “elaboración de un documento con objetivos, metas y desafíos prioritarios a ser perseguidos durante la vigencia del PARPA II para los sectores determinados, llevando en consideración el

³⁶³ Se ha encontrado en los diversos documentos del gobierno mozambiqueño referencias a diferentes fechas del inicio de la fase preparatoria para la elaboración del PARPA II. Mientras en la síntesis del workshop realizado en febrero se afirma que las actividades tuvieron inicio en octubre de 2004, el discurso de la entonces ministra del Ministerio de Planificación y Desarrollo, en el IV Observatorio de la Pobreza, en 2005, afirma que esta fase tuvo inicio en noviembre de 2004. No obstante, en el documento del PARPA II se afirma que la fase preparatoria se extendió de enero a marzo de 2005.

PARPA I y otros documentos y planes de sus respectivos sectores”³⁶⁴. De acuerdo con este documento, los grupos de trabajo deberían producir informes sobre: el estado actual del sector en cuestión; una visión a medio y largo plazo del sector; y, una estrategia a medio plazo para el sector.

De acuerdo con los documentos del MPD y con el propio documento del PARPA II, para la elaboración del Plan, fueron llevados a cabo 22 grupos de trabajo³⁶⁵ agrupados en cinco temáticas: macroeconomía y pobreza; gobernación; desarrollo económico; capital humano y asuntos transversales. Algunos grupos de trabajo ya existían, pues ésta era una práctica que ya venía siendo implementada, sin embargo, solamente entre representantes de los donantes y del gobierno. Los grupos de trabajo que ya existían fueron creados para facilitar el proceso de Revisión Conjunta entre los donantes y el gobierno mozambiqueño, una práctica de evaluación de algunos sectores de políticas públicas, establecida en el acuerdo de cooperación entre países llamado Memorando de Entendimiento.

Así, para el sector de salud, HIV/SIDA y educación, de acuerdo con los entrevistados del gobierno, los grupos de trabajo no fueron una novedad y esto, como se verá más adelante, tuvo influencia en la calidad de la dinámica y del debate del grupo. De esta forma, se aprovechó una estructura ya existente para ampliarla a los otros sectores, además de incorporar a ella otros actores, como los de la sociedad civil. Como bien resume un representante del MPD, *“en la época de elaborar el PARPA II ya teníamos el proceso de Revisión Conjunta con los donantes, que estaba establecido en el Memorando de Entendimiento. Nuestra decisión fue utilizar estos grupos que ya teníamos. Los grupos ya existían, pero fueron fortalecidos. Se crearon más grupos y se expandieron los temas”*³⁶⁶.

Así, los encuentros de cada grupo de trabajo fueron los principales espacios que permitían el diálogo para la elaboración del PARPA II. En relación a la dinámica de estos espacios, a pesar de la existencia del Término de Referencia de los grupos de trabajo, pocas fueron las reglas de funcionamiento que orientaron a los mismos. De acuerdo con un

³⁶⁴ Término de Referencia de los Grupos de Trabajo, 2005.

³⁶⁵ Tanto en los documentos como en las entrevistas se menciona que posteriormente fueron creados otros grupos y subgrupos, no obstante no se ha encontrado un documento con la información completa respecto a los grupos de trabajo. De acuerdo con el documento del PARPA II, fueron llevados a cabo los siguientes grupos de trabajo para la elaboración del documento: Crecimiento Económico y Estabilidad Macro; Análisis de la Pobreza y Sistemas de Monitoreo; Gestión de Finanzas Públicas; Reforma del Sector Público; Descentralización; Reforma de la Legalidad y Justicia; Sector Financiero; Sector Privado; Agricultura; Hierro; Infra-estructura: Energía; Salud; Educación; Agua y Saneamiento; Desminaje; Medioambiente; Calamidades; HIV/SIDA; Género; Seguridad Alimentaria y Nutricional; Ciencia y Tecnología; Desarrollo Rural.

³⁶⁶ Entrevistado 5.

entrevistado que en la época era miembro del MPD y miembro de uno de los grupos de trabajo, “*teníamos orientaciones generales de cómo el PARPA debería ser organizado, cuál era la estructura, los pilares y las áreas transversales. En esta base empezamos el grupo de trabajo y después quedó más claro lo que teníamos que hacer*”³⁶⁷. En el Término de Referencia, por ejemplo, no hay una indicación de cuantas reuniones deberían ser realizadas y su duración, como tampoco se encuentran informaciones de cómo organizar cada reunión, mediación de conflictos, entre otros aspectos relevantes.

El Término de Referencia de los grupos de trabajo y temático fue enviado por el G20 a sus miembros. Algunos entrevistados dijeron que también tuvieron acceso al Término de Referencia internamente, en el propio grupo de trabajo. A pesar de que muchos entrevistados citaran la existencia del Término, pocos parecían tener claro exactamente su contenido y lo que la mayor parte de los entrevistados resaltaba era la fecha límite para el envío de un esbozo con las discusiones realizadas en los grupos.

Los responsables por el liderazgo de cada grupo de trabajo eran, como ya se ha citado anteriormente, los jefes de los grupos de trabajo, puesto que ocupaba, en general, un representante del gobierno del sector relacionado al grupo o del propio secretariado técnico. Además del jefe del grupo de trabajo también había un jefe del pilar (grupo temático) y tanto el grupo de trabajo como el temático eran coliderados por un representante de la comunidad internacional. No ha quedado claro como los jefes de los grupos fueron seleccionados dentro de cada sector, pero lo que se ha visto es que no ha habido por parte del secretariado una preocupación de orientar de forma específica el trabajo de los jefes en el sentido de facilitar y promover la participación. De acuerdo con el análisis de los documentos a los que se ha tenido acceso y con la información obtenida en las entrevistas, se ha verificado que solamente se ha enviado una carta por parte del MPD a los jefes de los grupos orientándolos en algunos aspectos como formación de los miembros del grupo y calendario que debería ser cumplido.

En esta carta con fecha de 20 de mayo de 2005, por ejemplo, se informaba a los jefes de los grupos que tenían que enviar hasta el día 27 de mayo “el nombre de los miembros de su grupo (de su institución y otras si lo considera apropiado)”. Además del corto plazo de una semana para el envío de los nombres de los miembros, también en la carta se orientaba a los jefes a “empezar las discusiones, en la medida del posible, con una reunión del Grupo Temático (todos los jefes de los Grupos de Trabajo) en la semana **del día 30 de Mayo hasta**

³⁶⁷ Entrevistada 4.

el día 3 de junio, para coordinar los trabajos”³⁶⁸. Y, por fín, se indicaba que se iniciasen las discusiones de los grupos de trabajo “después de la nominación de los respectivos miembros del grupo y a lo más tardar **a partir del día 6 de junio de 2005**, incluyendo la participación de todos los miembros del grupo”³⁶⁹. El poco tiempo para la composición de los grupos de trabajo demuestra, como ya se ha mencionado, la falta de coordinación y estrategia en cuanto a los participantes.

Por lo tanto, tanto el Término de Referencia como la carta de orientación enviada a los jefes de los grupos no explican en detalle las reglas de funcionamiento y procedimientos. En el Término de Referencia se describen los resultados que los grupos de trabajo deberían alcanzar y se determina una fecha límite para que todos enviaran sus contribuciones al secretariado técnico, responsable de unificar los contenidos para la presentación en el Observatorio. La carta enviada a los jefes de los grupos trata específicamente del cronograma de inicio de las actividades. No se ha encontrado ninguna orientación en estos dos documentos ni en otros, por ejemplo, sobre como desarrollar los encuentros de los grupos, técnicas y métodos que contribuyesen para las discusiones. De acuerdo con uno de los entrevistados de las organizaciones de la sociedad civil:

*Las reuniones eran convocadas siempre que era necesario. Independiente del calendario inicial que teníamos. No había un número exacto de cuántas reuniones tenían que ser. Los grupos tenían autonomía para realizar reuniones fuera del calendario. Si estábamos en una reunión y faltaba un documento, decidíamos quien iba a buscar el documento y cuando íbamos a discutirlo. Lo que había era una fecha límite para entregar el documento*³⁷⁰.

En cuanto a la calidad de los debates en los grupos de trabajo se ha verificado que tres aspectos fueron principalmente importantes: la capacidad de liderazgo del jefe del grupo, la poca experiencia y habilidad de los actores sociales para participar en la elaboración de un Plan estratégico como el PARPA y la dificultad de estos actores de participar en determinados grupos de trabajo. En relación al jefe del grupo, como se ha visto, este tenía el papel de coordinación del grupo - de enviar informaciones sobre las fechas, horarios y locales de las reuniones y materiales que podían contribuir para el debate - como también de facilitar y mediar las discusiones. El cargo de jefe de los grupos, como ya se ha observado, era ocupado o por miembros del propio secretariado técnico o por algún funcionario del gobierno (un

368 Énfasis en el original. Carta del día 27 de mayo de 2005 del MPD a los jefes de los grupos de trabajo.

369 Énfasis en el original. Carta del día 27 de mayo de 2005 del MPD a los jefes de los grupos de trabajo.

³⁷⁰ Entrevistado 31.

director nacional, en general) que fuese del área de actuación del grupo. A pesar de la importancia de los jefes de los grupos para la calidad de las discusiones en los grupos de trabajo, ningún tipo de preparación u orientación les era dado.

Uno de los miembros del secretariado técnico en la época del PARPA II, por ejemplo, destacó la relación entre la calidad de las discusiones en los grupos de trabajo y los jefes de grupo: *“cada grupo de trabajo tenía un jefe que era del gobierno, pero dependía mucho de quien estaba a cargo. Si había un director nacional comprometido, el grupo iba bien. Y sí que había grupos en los que los directores estaban realmente involucrados. Normalmente fueron en los sectores donde había muchos donantes”*³⁷¹. Además de la importancia del jefe del grupo, la entrevistada menciona la importancia de la presencia de los donantes, demostrando, como ya se ha abordado, el papel de estos actores para la propia realización del proceso de elaboración del PARPA II con la inclusión de actores de la sociedad civil.

En relación a la dinámica entre actores en los grupos de trabajo, en el Término de Referencia se menciona un único aspecto como orientación: “no se espera ni se considera necesariamente deseable que los grupos logren alcanzar un consenso. Uno de los objetivos claves es identificar opciones y ventajas/desventajas asociadas a cada opción [...]. En la medida de lo posible, los puntos de diferencia de opinión entre los miembros de los Grupos de Trabajo deberán ser destacados y las razones que sostienen estas diferencias de opinión deberán ser explicadas”. Esta es la única afirmación tanto en el Término de Referencia como en el documento *Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II* al respecto de como deberían ser orientadas las discusiones en los grupos.

Así, la forma descentralizada en la que fue realizado el proceso, por medio de grupos de trabajo, combinado con una coordinación poco estructurada que ofreció poca orientación en términos de reglas de funcionamiento y procedimiento llevó a que las actividades de los grupos fuesen muy dependientes de la capacidad y voluntad del jefe del grupo. Lo que se ha verificado, por lo tanto, es que los grupos de trabajo son caracterizados por su informalidad y autonomía, siendo muy variable la forma como eran conducidos.

Además de la importancia del jefe del grupo, con frecuencia los entrevistados resaltaron la falta de experiencia de participar en la planificación de un documento estratégico, como el caso del PARPA II, y la especificidad técnica de los temas de algunos

³⁷¹ Entrevistada 2.

grupos así como aspectos que limitaban la inclusión de actores de la sociedad civil en el debate. Aunque de forma general la falta de experiencia y las debilidades en términos de conocimiento técnico e información fuesen frecuentemente apuntadas como limitadoras del debate, los entrevistados diferenciaron la calidad del debate entre las temáticas de los grupos. Es decir, de acuerdo con los entrevistados, los grupos de trabajo con temáticas sociales no sólo tenían más representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil sino que también éstos tenían más conocimientos y capacidad argumentativa. Según un miembro del secretariado técnico de la época, *“las organizaciones de la sociedad civil no tienen personas con conocimiento para participar de todos los grupos de los pilares. En los grupos de gobernación y capital humano se involucraban más, eran más activos”*. Otro miembro del secretariado técnico expresó la misma opinión: *“en el PARPA II hubo una participación muy activa de la sociedad civil. Principalmente en los sectores sociales. En otros faltaban representantes”*.

Esta diferencia en cuanto a la temática fue también resaltada por los miembros de la comunidad internacional, como se puede ver en los discursos destacados: *“para algunos temas la sociedad civil estaba más o menos informada como, por ejemplo, agricultura, salud, género... en estos estuvieron presentes y participaron. Pero en otros temas no era posible que si estuviesen presentes, por lo que muchas veces no estaban”*. Otro representante de la comunidad internacional también tuvo la misma percepción: *“veo más presencia y capacidad de los miembros de organizaciones de la sociedad civil en las áreas sociales”*.

La dificultad para participar de todos los grupos y la mayor capacidad de involucrarse en grupos con determinadas temáticas también fue reconocida por los propios representantes de la sociedad civil. De acuerdo con uno de los entrevistados, por ejemplo, *“en algunos grupos la participación era mejor y en otros casi no había representante de la sociedad civil”*. Para otro entrevistado, *“dependiendo de los asuntos las organizaciones conseguían debatir. Las cuestiones sociales son más propicias. En algunas cuestiones relacionadas con género la SC tiene más capacidad de influenciar”*. Aunque se participe de un grupo de trabajo con temática más próxima al trabajo de su organización, esta entrevistada habló sobre su vergüenza al participar de uno de los grupos: *“en nuestro grupo, que es donde está mucha gente porque está dentro del pilar de desarrollo humano, había unas 20 personas. A veces nosotros sentíamos vergüenza como sociedad civil de no tener muchas cosas que decir”*.

En relación a la forma como se desarrollaron los encuentros, a pesar de que ninguno

de los entrevistados de la sociedad civil haya afirmado que había algún tipo de restricción formal para hablar en los grupos de trabajo, algunos expresaron la dificultad de dialogar en los grupos. De acuerdo con uno de los entrevistados que estuvo presente durante todas las actividades del grupo “*a veces el gobierno aparece con mucha gente en la reunión y tú eres el único o a veces hay dos o tres. Esto es mucha presión. Es complicado conseguir que tu opinión pase por el grupo*”. Según uno de los entrevistados del Secretariado Técnico en la época, “*el gobierno venía con una propuesta en la reunión y muchas veces salía ganando por cuenta de esta falta de capacidad de los representantes de la sociedad civil*”. Otro representante del Secretariado Técnico afirmó que:

Sobre algunas cuestiones se tomaba la decisión entre los donantes y el gobierno porque no había la posición de la SC sobre aquella cuestión [...] el gobierno y los donantes tienen argumentos, tienen experiencia. Ya la sociedad civil... unos tienen más conocimiento, saben abarcar los asuntos, pero la mayor parte no tiene tanta experiencia y venían más para aprender. Por eso que la calidad de la participación variaba mucho.

En relación a los materiales de apoyo para las discusiones también variaban de acuerdo con la temática del grupo de trabajo. Algunos grupos eran mejor estructurados y recibían informes directamente de los sectores correspondientes. Es difícil saber exactamente la calidad de los materiales de todos los grupos, pues estos materiales eran enviados casi siempre por los departamentos de las diferentes áreas sin pasar por el secretariado técnico. De todas formas, es relevante que no haya habido comentarios positivos en cuanto a la calidad de los materiales. Al revés, se ha resaltado la poca puntualidad del envío de los materiales. El retraso en el envío de los materiales fue una de las principales críticas de los entrevistados. En la fase de revisión del esbozo del PARPA II, por ejemplo, elaborado a partir de la contribución de todos los grupos, prácticamente todos los entrevistados afirmaron que el documento fue enviado con una antelación de uno o dos días y que era “*prácticamente imposible*” una lectura profunda.

En resumen, los grupos de trabajo fueron espacios creados para posibilitar el diálogo y cambio de ideas para la elaboración del PARPA II. No obstante, la falta de una definición más clara de reglas y procedimientos de este espacio participativo combinado con la dificultad por parte de las organizaciones de la sociedad civil de participar en determinados grupos fueron limitadores importantes del debate. La falta de un liderazgo más estructurado y preocupado con la calidad del debate también dificulta que se tenga con precisión datos estadísticos

respecto al proceso y el número de reuniones realizadas en cada grupo, el número de participantes, cuanto tiempo duraban las reuniones y su frecuencia.

Además de los grupos de trabajo también el Observatorio de la Pobreza fue utilizado como medio de participación para la elaboración del PARPA II³⁷². En realidad el Observatorio fue creado en 2003 para supervisar y evaluar la ejecución del PARPA I. Como ya se ha comentado, el Observatorio es un foro que incluye representantes del Gobierno, de la sociedad civil y de la comunidad internacional de cooperación. Para la coordinación del Observatorio fue creado un secretariado técnico dentro del MPD. Al secretariado le fue también encargado, en 2005, la función de coordinar los grupos de trabajo del PARPA II, esto es, el proceso de elaboración del documento. Fue con el objetivo de capacitar al secretariado para la coordinación del Observatorio que el PNUD se propuso a financiar un programa llamado “Apoyo al Sistema de Monitoreo y Evaluación del PARPA”.

Entre 2003 y 2012 fueron realizadas 11 sesiones del Observatorio, dos de ellas en 2005 con el propósito de elaborar el PARPA II. Así, a pesar de ser creado como un mecanismo de evaluación y monitoreo de la implementación del PARPA I, dos sesiones del Observatorio fueron realizadas como parte de la elaboración del PARPA II.

El primer Observatorio para la elaboración del PARPA II - en realidad el III Observatorio de la Pobreza realizado desde su creación en 2003 - tuvo como objetivo servir, de acuerdo con el documento producido por el MPD, “como *milestone* del proceso, de forma que se reflexionase sobre las líneas estratégicas avanzadas hasta el momento, los resultados iniciales de los grupos de trabajo y los subsidios recolectados a nivel local, sea por los actores nacionales no gubernamentales sea por las estructuras del Gobierno”³⁷³. Esto es, en el III Observatorio de la Pobreza, en 4 de agosto de 2005, fueron diseñadas las grandes líneas del PARPA II y fueron presentadas las deliberaciones iniciales de los grupos de trabajo. Este Observatorio finalizó la primera fase de elaboración del PARPA II.

En la segunda fase, los grupos de trabajo y temáticos tuvieron la responsabilidad de producir los documentos y materiales necesarios para facilitar la tarea de elaboración de la versión preliminar del PARPA II. Estos documentos fueron presentados en el IV Observatorio realizado el 23 de noviembre de 2005. Después del IV Observatorio de la Pobreza se concluyó el documento del PARPA II que fue sometido al Consejo de Ministros y aprobado en

³⁷² En 2006 el nombre del Foro fue cambiado para Observatorio del Desarrollo.

³⁷³ Propuesta para la organización del proceso de preparación del PARPA II, 2005:4.

el 02 de mayo de 2006.

Para la primera sesión del Observatorio de la Pobreza, en 2003, se hicieron tres reuniones preparatorias entre el gobierno y representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional. Uno de los objetivos de estas sesiones preparatorias como también de la plenaria oficial de apertura del Observatorio, de acuerdo con su síntesis, fue esclarecer aspectos en cuanto a sus fines y estructura, naturaleza, periodicidad y amplitud. En esta síntesis consta que fueron enviados a los participantes el documento, de fecha del año 2002, con título “documento conceptual del Observatorio de la Pobreza”.

Ya para la segunda sesión del Observatorio, en 2004, fue sugerido por la DNPO³⁷⁴ que se hiciesen reuniones preparatorias por temas (económico-productivo y socio-político) y no por actores como la primera vez. Esta propuesta, entre otros temas, fue discutida con seis organizaciones de la sociedad civil, miembros del G20 en febrero de 2004. Un acta de este encuentro fue elaborada por un miembro de una de las organizaciones de la sociedad civil, el Grupo Moçambicano da Dívida y, de acuerdo con este documento, se consideró oportuno el cambio de las reuniones preparatorias de reuniones entre grupos sociales a reuniones por temas.

A pesar de las reuniones preparatorias para los Observatorios, con los grupos de actores sociales separadamente o por temas, en los que se discutía y preparaba la sesión plenaria del Observatorio, no se ha elaborado un reglamento constituido que definiese y dejase claro sus diversos aspectos ni tampoco un Término de Referencia, como el de los grupos de trabajo. Al contrario, desde la primera sesión del Observatorio, como ya se ha comentado, los cambios fueron realizándose a medida que los encuentros iban ocurriendo. El documento conceptual del Observatorio de la Pobreza entregado en 2002 no ha sido actualizado y tampoco ha servido de referencia por los actores entrevistados cuando se referían al funcionamiento de los Observatorios. Aunque una de las propuestas del G20 en el II Observatorio, en 2004, fuese la institucionalización y profundización de la participación, no se ha verificado ninguna evidencia de institucionalización del Observatorio de la Pobreza como mecanismo de participación en sentido de estructuración y definición de reglas y procedimientos.

Para el III y IV Observatorios, que formaban parte de la estrategia de elaboración del

³⁷⁴ Actualmente Dirección Nacional de Planificación.

PARPA II, las sesiones preparatorias siguieron el modelo del propio PARPA II, esto es, fueron realizadas reuniones preparatorias por pilares, juntando los grupos de trabajo de cada pilar en estas reuniones. Ya en el V Observatorio, en junio de 2006, que tenía como objetivo “presentar el PARPA II (2006-2009) a los diversos participantes que estuvieron involucrados en el proceso de elaboración del PARPA II así como divulgar su estrategia de comunicación” no fueron realizadas reuniones preparatorias³⁷⁵. Por otro lado, para el VI Observatorio, realizado en 2007, se volvieron a hacer reuniones preparatorias.

En cuanto al espacio para el diálogo en el Observatorio, también se han verificado, a partir de los documentos del MPD, algunos cambios al largo de los años. En el primer Observatorio, realizado en 2003, no había espacio, por ejemplo, para que las organizaciones de la sociedad civil se expresasen, habiendo solamente una exposición del gobierno y un espacio de discusión abierta. De acuerdo con uno de los entrevistados de la sociedad civil, “*en el primer OP, como no teníamos espacio, un representante nuestro, el Negrão, habló en la parte de la plenaria. Era un momento en el que deberíamos hacer preguntas cortas, pero pedimos la palabra y hablamos tema por tema*”³⁷⁶. Esta intervención de un representante de la sociedad civil en la plenaria del I Observatorio de la Pobreza fue citada diversas veces tanto por actores de la sociedad civil como por funcionarios del gobierno y de los donantes.

La intervención de este representante de una de las organizaciones de la sociedad civil y la creación del G20 contribuyeron para que, en el segundo Observatorio, un espacio fuese reservado para la sociedad civil exponer su evaluación y puntos de vista sobre el PARPA I, objetivo de este Observatorio. El entonces Presidente de Mozambique, Joaquim Alberto Chissano, en su discurso de apertura del Observatorio resaltó este cambio: “*hemos pasado de una situación en que en la I Sesión del Observatorio sólo el Gobierno presentaba los documentos, a una II Sesión enriquecida, en la cual hay una pluralidad de visiones. Esta es una señal de confianza de las partes involucradas y que contribuyen para una efectiva consolidación de lo que creamos*”³⁷⁷.

Además de la inclusión de una presentación de la sociedad civil, al II Observatorio también le fue incorporado un momento de comentarios/intervenciones por parte de la comunidad internacional en relación a las dos presentaciones efectuadas. En este Observatorio

³⁷⁵ Síntesis del V Observatorio de la Pobreza de 23 de junio de 2006.

³⁷⁶ Entrevistado 22.

³⁷⁷ II Observatorio de la Pobreza (2004). Discurso de apertura realizado por el Presidente de la República de Mozambique.

hablaron un representante de las Naciones Unidas y del G15³⁷⁸. Esta estructura de presentaciones del gobierno, G20 e intervenciones de la comunidad internacional y después un espacio de discusión abierta (plenaria) se mantuvo en los III y IV Observatorios, no obstante, en el V Observatorio, de acuerdo con la síntesis elaborada por el MPD, no hubo un espacio para la discusión abierta entre los participantes³⁷⁹. Así, mientras en el II, III y IV Observatorio, de acuerdo con sus respectivas agendas, era reservado un espacio de 2 horas en cada uno para la discusión abierta, en el V Observatorio no existió este momento, estando programado el fin del Observatorio dos horas antes, a las 13:30 y no a las 15:30, como los dos anteriores. En el VI Observatorio nuevamente se realizó el espacio de discusión abierta.

Como se puede ver, en los seis primeros Observatorios de la Pobreza la estructura fue cambiando y no se ha identificado ningún documento explicativo que justificase o explicase estos cambios. Para Muendane (2008), en un análisis de los Observatorios a petición del PNUD, prevalece una “impresión de improviso” en relación a la organización de los Observatorios. Para Francisco y Matter (2007), en una evaluación de los OPs a petición de la cooperación Suiza y del Banco Mundial, “una ventaja de una base legal para los OPs sería tener unos términos de referencia claros y una descripción del papel y responsabilidad de todos los actores así como del propio proceso, incluyendo la fase preparatoria (tiempo, frecuencia)³⁸⁰”.

En relación a la calidad de las sesiones de los Observatorios, diversas evaluaciones ya realizadas concluyen que tanto la estructura y la forma como son llevados a cabo dificultan que realmente ocurra un debate (Francisco y Matter, 2007; Muendane, 2008; Nuvunga, 2012). De acuerdo con estos autores, la estructura de los Observatorios no posibilitaba la realización de un debate en profundidad sobre los asuntos y prevaleció un carácter de intercambio de información. En general los entrevistados resaltaban que era importante hacerse presente en los Observatorios, pues estaban presentes altos cargos del gobierno, pero no eran momentos de grandes debates y de diálogo y más bien las sesiones plenarias de los Observatorios se caracterizan por interpelaciones a los Ministros y representantes del Gobierno.

Tanto las evaluaciones realizadas de los Observatorios, como algunos entrevistados, resaltaron el carácter más de “evento” que realmente de espacio para el cambio de ideas y

³⁷⁸ Organización de 15 donantes: Bélgica, Dinamarca, Comisión Europea, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido y Banco Mundial.

³⁷⁹ Después de 45 minutos de presentación del gobierno, fueron reservados 20 minutos tanto para el G20 como para la comunidad internacional para exponer sus puntos de vista y se terminó el Observatorio.

³⁸⁰ Francisco y Matter, 2007:34.

argumentos. A pesar del momento de la plenaria, el espacio abierto a preguntas-respuestas entre diferentes actores, se ha verificado que las sesiones fueron más de “*pequeños discursos y preguntas*”. Un entrevistado representante de una de las organizaciones de la sociedad civil destacó la poca flexibilidad de los Observatorios para el diálogo; “*puedes hacer preguntas, pero normalmente te piden para ser breve y objetivo*”³⁸¹. Una de las entrevistadas de la cooperación internacional, por ejemplo, resume bien esta posición:

*No había mucha discusión abierta. La sociedad hacía su intervención que estaba escrita y normalmente eran siempre las mismas organizaciones... Ellos leían su intervención. Y después el gobierno respondía. Un poco como el modelo en el parlamento, hacen una serie de preguntas y después el representante del gobierno responde. Esto da mucho espacio para el gobierno huir. Si era una pregunta que no les gusta simplemente omiten. Y nadie tiene el coraje de decir: señor ministro, disculpa, pero no has respondido la pregunta X. Esta fórmula de responder 10 preguntas al mismo tiempo y después responder a todas es muy fácil huir a aquellas las más complicadas. No daba espacio para una debate en sí*³⁸².

De acuerdo con Francisco y Matter (2007), por ejemplo, los Observatorios de la Pobreza no proporcionan ninguna garantía de que las preocupaciones e ideas de los ciudadanos son seriamente tomadas en cuenta. Francisco y Matter (2007) comparan los Observatorios en general a una “Bhandja”, “un encuentro de tipo tradicional donde el jefe viene y habla, el pueblo expresa sus preocupaciones y deseos y después el encuentro es finalizado. Tanto el jefe como la población expresan sus puntos de vista, pero el proceso no tiene mecanismos formales de toma de decisión o de seguimiento”³⁸³. Los autores argumentan que faltan en los Observatorios, por ejemplo, canales de feedback. Las evaluaciones de los Observatorios también acentúan que la oportunidad de diálogo sustantivo está limitada por el hecho de que el Observatorio sólo se reúne una vez al año durante un día. Además, según Francisco y Matter (2007), no se crean condiciones en las sesiones plenarias para que terminen, por ejemplo, con una declaración pública o un compromiso público en relación a las futuras prioridades, tareas y problemas.

³⁸¹ Entrevistado 19.

³⁸² Entrevistada 45.

³⁸³ Francisco y Matter, 2007: 6.

El hecho de que los medios de comunicación estuviesen invitados a participar de los Observatorios, para algunos entrevistados, contribuía para un carácter más político que técnico y de debate sobre las cuestiones relacionadas al PARPA. En las palabras de una de las entrevistadas miembro del Secretariado Técnico, *“el Observatorio en sí es un momento político, meramente político. Lo más importante es que las organizaciones participen de todo el proceso de planificación, de los grupos de trabajo”*³⁸⁴.

Así, se ha verificado que los mecanismos de participación para la elaboración del PARPA II, tanto en los grupos de trabajo como en las sesiones del Observatorio, no tenían sus reglas y procedimientos claramente definidos. Los grupos de trabajo dependían principalmente del jefe del grupo que lo coordinaba y los Observatorios fueron cambiando de estructura a lo largo del tiempo. A pesar de la falta de estructura y definición institucional de los espacios de participación, esta cuestión no fue apuntada por los actores sociales como barreras a la participación. Por otro lado, la falta de habilidad y experiencia de los mismos en estar presentes en discusiones técnicas y elaboración de propuestas para un plan estratégico, como el PARPA, fueron diversas veces citadas por los propios miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

4.2.4 Sobre qué se participa

Como se ha mencionado anteriormente, el Segundo Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza, PARPA II, fue elaborado a partir de tres pilares: gobierno; desarrollo económico y capital humano. Estos tres pilares son divididos en grupos de trabajo, que discutían cuestiones específicas sobre cada tema y pilar. La decisión de estructurar el PARPA II de esta forma fue una sugerencia de los consultores contratados por el gobierno para la fase de reflexión crítica del PARPA I y preparación del PARPA II, a finales del año de 2004. De este proceso, como se ha explicado anteriormente, fueron elaborados por los consultores tres documentos que abordaron separadamente la función, el contenido y la estrategia de preparación del PARPA II.

En el documento “contenido del PARPA II” se sugiere que el documento sea estructurado de forma similar al documento Agenda 2025. Este documento, apoyado por el

³⁸⁴ Entrevistada 3.

PNUD, fue producido y publicado en 2003 como resultado de un proceso de discusión entre diferentes actores que tenía como foco pensar y elaborar estrategias de desarrollo para el país. Así, el documento elaborado por los consultores en 2004 sugiere que el PARPA II, a diferencia del PARPA I, siga la estructura de pilares de la Agenda 2025. El PARPA I, al contrario, fue elaborado en paralelo a la Agenda 2025 y asumió un carácter tanto de Plan estratégico como de plan de acción y fue dividido en dos grandes partes: seis “áreas de acciones fundamentales” y once “otras áreas de acción”. Esta división del PARPA I, según Francisco (2005) “no tuvo criterio claro y fundamentado” siendo, para el autor del documento sobre el contenido del PARPA II, “un riesgo mantener el PARPA II con esta estructura, ecléctica y sin consistencia lógica y analítica” y, principalmente, sin coordinación con el documento estratégico ya existente, la Agenda 2025³⁸⁵. Para los consultores el PARPA II, como un Plan a medio plazo, debería estar articulado, y operativizar las estrategias y visiones definidas en la Agenda 2025.

De esta forma, como fue sugerido y defendido por los dos consultores responsables de la fase de reflexión crítica del PARPA I y preparación del PARPA II, fue adoptado para la segunda versión del Plan una estructura y contenido parecido con la Agenda 2025. Esto significó que los pilares y los temas discutidos siguieron este documento. Como ya se ha explicado, según el documento del PARPA II, los pilares y temas fueron divididos inicialmente en 22 grupos de trabajo. Posteriormente fueron creados subgrupos que son citados en el documento pero no son descritos o explicados. Durante las entrevistas, tanto con actores de la sociedad civil como con el gobierno, no se han encontrado justificaciones en cuanto a los temas de los grupos de trabajo. Ninguno de los entrevistados ha expresado alguna crítica en cuanto al número y temas de los grupos de trabajo. Estos fueron creados por el gobierno y esto no fue una cuestión para los actores de la sociedad civil que, al contrario, crearon grupos similares entre ellos para debatir y llegar a consensos antes de las discusiones en los grupos y en los Observatorios.

4.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales

A partir de la comprensión de las dimensiones y variables seleccionadas del diseño institucional, su elección y puesta en práctica, se analiza como estos aspectos han influenciado

³⁸⁵ Francisco, 2005:25.

en la percepción de efectividad de los actores sociales y su fortalecimiento.

4.3.1 Efectividad

Todas las actividades del año 2005, tanto los encuentros de los grupos de trabajo como también las dos sesiones del Observatorio, tuvieron como objetivo la elaboración y aprobación del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta II (PARPA II), en sustitución al PARPA I. En este apartado se analiza la percepción que los actores de la sociedad civil tienen sobre su capacidad de influir en el documento final y la percepción que tienen sobre su papel e importancia en el proceso así como verificar la intención de seguir participando, si se han creado formas de acompañar lo que se había decidido en el propio proceso. Como se ha explicado en el capítulo 3, estas son las variables que, en esta investigación, se analizan para la dimensión efectividad.

En relación a la efectividad entendida como la percepción de los actores de la sociedad civil en cuanto a su papel e importancia y capacidad de influir e insertar propuestas y demandas en el documento final se ha observado que haber participado, estar presente, y tener voz en los grupos de trabajo y Observatorios, fue un aspecto importante para la percepción de efectividad de los actores sociales. El hecho de que la experiencia en la elaboración del PARPA II haya sido nueva para los actores de la sociedad civil, y muy diferente del PARPA I, que antecedió el PARPA II, así como de la experiencia del PARP, posterior al PARPA II, hizo que los actores, en general, destacasen positivamente la participación en el PARPA II y su impacto sobre el documento final resultante del proceso.

La importancia de estar presente, de ser considerado, se ha escuchado con frecuencia en las entrevistas y se ha verificado que ha influenciado en la percepción de efectividad. Los entrevistados tenían la tendencia de comparar el proceso de elaboración de la primera versión del Plan (PARPA I) y de la tercera (PARP) con el objetivo de demostrar la capacidad de organización y de participación que había ocurrido en el PARPA II. Se ha verificado, sin embargo, que la falta de experiencia en procesos de participación fue importante para “una evaluación” positiva de algunos de los entrevistados miembros de organizaciones de la sociedad civil. Muchos entrevistados, por ejemplo, expresaron este punto de vista de manera

bastante clara:

La participación en el PARPA II fue perfecta para aquel momento. Fue la primera vez que participamos. La participación en el PARPA II fue mucho mayor y mucho más intensa³⁸⁶.

Este trabajo de advocacy, de lucha, no se consigue hacer 100%. A veces puede llevar muchos años para que se gane la batalla. Si ya consigues estar dentro e influenciar lo poco que sea ya es positivo³⁸⁷.

En el momento del PARPA II, en los grupos de trabajo, yo tengo la sensación de que si teníamos una buena idea esta era acatada. Pero como fue nuestro primer contacto con el gobierno no exigíamos tanto³⁸⁸.

Creo que lo positivo fue la creación de un espacio de diálogo. La creación del OP fue una cosa importante. Era un espacio para el diálogo entre el gobierno, donantes y sociedad civil. Es importante independientemente de hasta qué punto el gobierno asume, asimila y pone en práctica lo que se discutió... este es otro aspecto. Es significativo para Mozambique que exista un espacio en el que la sociedad civil habla con voz propia y manifiesta sus preocupaciones³⁸⁹.

Estábamos extremadamente entusiasmados con nuestra participación en el proceso. En aquel entonces veíamos como una oportunidad grande y que de hecho los espacios permitían nuestra presencia. Hoy si miro veo que había cosas que ya estaban pre-definidas. Pero en aquella altura nosotros pensábamos que íbamos a dar una contribución por igual y no puedo menospreciar aquello que fue nuestra participación. Fue muy buena si consideras la capacidad y la preparación que teníamos en el momento³⁹⁰.

El hecho que el proceso de elaboración del PARPA II fuese una novedad para el gobierno mozambiqueño y para los actores sociales influyó en la percepción de efectividad de los actores sociales una vez que estos actores tenían menos exigencia tanto en relación al proceso como al resultado del mismo. La posibilidad de participar en el PARPA II, por lo tanto, fue vista como una oportunidad y, a pesar de que los entrevistados reconociesen que en comparación a los actores del gobierno y a los donantes tuviesen menos influencia en el documento, en general, consideraron que, principalmente en algunos temas, su presencia había sido particularmente importante.

Como se ha mencionado, en todos los grupos de trabajo, los representantes de la

³⁸⁶ Entrevistado 26.

³⁸⁷ Entrevistado 30.

³⁸⁸ Entrevistado 35.

³⁸⁹ Entrevistado 23.

³⁹⁰ Entrevistado 26.

sociedad civil estaban en menor número y esto, de acuerdo con ellos, hacía diferencia en el debate a la hora de defender un punto de vista. Además, como también se ha mencionado, en algunos grupos, el nivel técnico combinado con la falta o retraso en la entrega de materiales de apoyo traducían en límites a la participación de actores de la sociedad civil. A pesar de estas dificultades y de la propia inexperiencia en participar de la elaboración de un plan como el PARPA II, los actores consideraron que en algunas temáticas fueron capaces de influir en el resultado final del Plan. Aunque sea difícil saber de hecho cuáles y cuántas contribuciones fueron realizadas por parte de actores de la sociedad civil en estos grupos, debido a la falta de una memoria del proceso y de la recogida y sistematización de las propuestas realizadas en cada grupo, fueron apuntados por parte de los actores de la sociedad civil entrevistados algunos temas que entraron o ganaron fuerza en el documento gracias a la presencia de la representación de las organizaciones de la sociedad civil. Así, a pesar de que, en general, los propios actores apuntasen los límites de su participación, estos actores también reconocían y buscaban valorizar lo que consideraban “victorias”.

Una de las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, citada con frecuencia en las entrevistas fue la elaboración, por el grupo de organizaciones que formaba el G20, del Informe Anual de la Pobreza (RAP). Para la elaboración del primer Informe en 2004, por ejemplo las organizaciones miembro del G20 organizaron una encuesta que fue capaz de coleccionar la opinión de más de 10.000 personas en 85 de los 128 distritos rurales y en 17 distritos urbanos del país, además de la realización de diez seminarios provinciales y un seminario nacional. Este Informe tuvo como tema “El Combate a las Causas de la Pobreza” y tenía como uno de sus cuatro principales objetivos “identificar la evolución de la percepción de la población sobre la pobreza y establecer un diálogo abierto sobre las causas de la pobreza en Mozambique y formas de superarlas”³⁹¹. A partir de esta investigación, en el Informe se sugirió una definición de pobreza diferente de la que constaba en el PARPA I y que orientaría todo el trabajo de elaboración del PARPA II³⁹². El nuevo concepto elaborado fue presentado por el G20 en el II Observatorio de la Pobreza, en 2004, cuando fue abierto un espacio para la presentación de la sociedad civil.

El Informe Anual de la Pobreza fue citado como parte de la contribución de las organizaciones de la sociedad civil y se ha percibido la satisfacción de la elaboración del

³⁹¹ Informe Anual de la Pobreza, 2004:5.

³⁹² El cuarto capítulo del Informe tiene como objetivo discutir las percepciones de la pobreza en Mozambique y “sugiriendo que la definición de pobreza sea reformulada con base en lo que fue coleccionado y sintetizado en los seminarios provinciales y en el nacional”³⁹².

Informe. De acuerdo con una de las entrevistadas de la sociedad civil, “en el PARPA II hubo mucha dinámica de participación. Conseguimos participar, por ejemplo, en la propia definición del concepto de pobreza”³⁹³. De la misma forma, el director de una de las organizaciones más tradicionales de Mozambique afirmó que: “sabe, conseguimos hasta formular el concepto de pobreza del documento. Es verdad que el PARPA II no trajo los resultados que se esperaba, pero conseguimos construir alguna cosa juntos”³⁹⁴. También una representante de la cooperación internacional comentó sobre la importancia de las organizaciones de la sociedad civil en la definición del concepto de pobreza:

*Si miro para tras puedo ver que la participación de la SC es tipo “agua blanda en piedra dura, tanto la golpea que se agujerea”. Esto es: poca, no muy eficiente, pero en algunas cosas fue efectiva. Por ejemplo, en el PARPA I había un concepto de pobreza más relacionado al acceso a servicios públicos. Para el PARPA II, después del Informe Anual de la Pobreza (RAP) de la sociedad civil y de la consulta realizada por éstos, vino una dimensión que el gobierno no estaba muy dispuesto a aceptar, pero lo tuvo, que es la cuestión de la gobernación. Se introdujo esta dimensión que pobreza que no es sólo la falta de servicios básicos*³⁹⁵.

A pesar de que la definición presente en el PARPA II no sea exactamente la propuesta por las organizaciones, la definición del segundo documento difiere mucho de la primera y es visible la influencia de lo propuesto por las organizaciones. En el cuadro a seguir se puede observar esta diferencia entre el primer y el segundo PARPA, así como la definición propuesta por el G20 en el Informe Anual de la Pobreza 2004.

³⁹³ Entrevistado 28.

³⁹⁴ Entrevistado 32.

³⁹⁵ Entrevistado 43.

Cuadro 4.1 Definición de pobreza

Definición del concepto de pobreza en el PARPA I:

“Incapacidad de los individuos de asegurar para sí y sus dependientes un conjunto de condiciones mínimas para su subsistencia y bien estar, según las normas de la sociedad” (2006:8).

Definición del concepto de pobreza en el PARPA II:

“Imposibilidad por incapacidad, o por falta de oportunidad de individuos, familias y comunidades de tener acceso a condiciones mínimas, según las normas básicas de la sociedad” (2006:8).

Definición del concepto de pobreza de la sociedad civil, Informe Anual de la Pobreza 2004:

“Imposibilidad de las familias, de las asociaciones y de las empresas de tener acceso a condiciones que les permita satisfacer sus necesidades básicas” (2004:25).

Otra cuestión resaltada por algunos entrevistados como influencia de actores de la sociedad civil fue la mayor relevancia de la cuestión del género en el PARPA II. De acuerdo con una de las entrevistadas, *“que hubo participación está claro y también se ve plasmado en el documento. En las cuestiones relacionadas al género sí que se ve nuestra influencia. El PARPA II, como documento orientador de acciones, consigue influenciar en cómo abordar el componente de género en todos los sectores”*³⁹⁶. La directora del Fórum Mulher, que estuvo presente en el grupo de trabajo de género y en los Observatorios, así como muchos otros entrevistados, reconoció la poca capacidad de las organizaciones en influenciar políticas públicas como un todo, no obstante dijo que en el grupo de género se habían tenido algunos éxitos. Según la entrevistada, *“durante el proceso del PARPA II queríamos presionar para que en el documento entrase la cuestión de género, entonces hicimos una movilización delante del III Observatorio con camisetas, pancartas que decían ‘igualdad de género en el PARPA’”*³⁹⁷.

También miembros del gobierno que participaron del grupo de trabajo de género, reconocieron la mayor preocupación con el tema en el PARPA II, como esta entrevistada que era el punto focal de MPD en este grupo: *“el PARPA II fue un proceso mucho más rico que el PARPA I. Al menos desde el punto de vista de género, el tema fue llevado mucho más en cuenta que en el documento anterior”*³⁹⁸. La diferencia en el PARPA I y en el PARPA II en relación a las cuestiones relacionadas al género también fue apuntada en un análisis realizado

³⁹⁶ Entrevistada 28.

³⁹⁷ Entrevistada 23.

³⁹⁸ Entrevistada 4.

por la *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) que tuvo la siguiente conclusión: “la integración de acciones relacionadas al género en el PARPA I fue mínima, tanto en términos de contenido como de proceso, y es muy necesario su fortalecimiento. Debido a esfuerzos de varios actores que trabajan con género en el país, se observó un desarrollo y abertura del PARPA II a esta temática, tanto en contenido como en proceso”³⁹⁹.

Aunque en general el poco conocimiento técnico y la capacidad propositiva de representantes de organizaciones de la sociedad civil fuese resaltada principalmente por entrevistados de la comunidad internacional, así como también por representantes del gobierno y reconocido por los propios actores de la sociedad civil, se ha observado que la percepción de efectividad de estos actores fue influenciada tanto por la poca expectativa que tenían en relación a su propia participación como por el trabajo y esfuerzo conjunto y por las conquistas que tuvieron. Es decir, la poca, o falta, de experiencia de participación en espacios como los grupos de trabajo y los Observatorios de la Pobreza y la dinámica creada entre las organizaciones en función de estas oportunidades fueron los principales factores que influyeron en la percepción de efectividad de los actores sociales.

Las acciones realizadas por estos actores, resultantes de la oportunidad de participar en la discusión con representantes del gobierno y de los donantes, así como la elaboración del Informe Anual de la Pobreza y la presión para añadir el tema de género en el PARPA II, por ejemplo, fueron importantes para la percepción de efectividad. Por lo tanto, se ha verificado que la oportunidad de participar y en lo que esto resultó, principalmente en términos de organización entre los actores sociales, así como la creación del G20 y la elaboración del Informe, fueron relevantes para la percepción de efectividad.

A pesar de la novedad que la elaboración del PARPA II representó para los actores de la sociedad civil y la dinámica creada en su función, ésto no se ha mantenido a lo largo del tiempo, en las fases de monitoreo y evaluación de las acciones establecidas en el Plan. La falta de continuidad de lo que fue creado durante el PARPA II también se observa en el proceso del PARP, la tercera versión del PARPA II, que fue mucho menos inclusivo y participativo, como resaltan tanto representantes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil como también funcionarios del MPD y donantes.

Los grupos de trabajo, de acuerdo con los entrevistados, después de la aprobación del

³⁹⁹ HOLVOET, N. ;INBERG, L., 2007:9.

PARPA II dejaron de reunirse⁴⁰⁰. Así, el seguimiento de las acciones del Plan era realizado principalmente durante las sesiones del Observatorio de la Pobreza que, en 2006, cambió su nombre por el de Observatorio del Desarrollo. No obstante, lo que se ha observado es que los Observatorios se volvieron más débiles y no fueron capaces de establecerse realmente como mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación del Plan. Como se ha analizado anteriormente, los Observatorios de la Pobreza/Desarrollo, como foros participativos se caracterizaron por la falta de una definición clara al respecto de sus objetivos, reglas y estructura.

A pesar de que en el año de 2005 se hayan realizado dos sesiones del Observatorio para la elaboración del PARPA II, en los años siguientes, para el monitoreo y evaluación de las actividades, fueron realizadas una sesión al año y sin mecanismos o procedimientos que diesen continuidad entre una sesión y otra. Tanto representantes de la sociedad civil como de donantes demostraron frustración con las sesiones posteriores a las de la elaboración del PARPA II, considerándolos “*meros eventos*” una vez que perdían la característica de ser un momento de encuentro entre diferentes actores, como destacó esta entrevistada:

El proceso de monitoreo fue muy débil. Es una decepción, pero no en la totalidad porque de alguna manera fue un proceso de mucho aprendizaje sobre cómo construir un proceso participativo, cómo construir un proceso de pensar juntos. Para mí la decepción es que no conseguimos mantener la misma sistemática y el ciclo de planificación no está ajustado. Porque el resultado de la evaluación salía después de la planificación del año siguiente, la evaluación no alimentaba el ciclo⁴⁰¹.

La pérdida de fuerza e importancia de los Observatorios fue una cuestión bastante citada durante las entrevistas. De acuerdo con una entrevistada de la comunidad internacional, “*empezaron como una cosa muy formal e inicialmente había compromiso con esta nueva estructura sólo que con el tiempo se volvió una cosa más y se perdió la importancia. Otro problema era dentro de la propia sociedad civil. Habían conflictos por liderazgo, recursos... muchas cosas en su contexto interno*”⁴⁰². Esta pérdida de importancia se refleja, por ejemplo, en la diferencia de preparación tanto del gobierno como de los representantes de la sociedad civil para las sesiones de los Observatorios. De acuerdo con uno de los miembros del

⁴⁰⁰ Como excepción, el grupo de trabajo de género, según los entrevistados, siguió sus actividades aunque en una frecuencia mucho menor.

⁴⁰¹ Entrevistada 23.

⁴⁰² Entrevistada 44.

secretariado técnico, “los mecanismos de articulación previos a los Observatorios eran mucho más frecuentes y organizados en la época de preparación del PARPA II”⁴⁰³.

De la misma forma, representantes de la sociedad civil afirmaron que al principio, antes de las sesiones de los Observatorios, las organizaciones se reunían para discutir el posicionamiento que sería presentado por la plataforma de organizaciones de la sociedad civil, el G20. De acuerdo con el representante de una de las organizaciones entrevistadas: “Después del PARPA II la participación en los Observatorios fue muy débil. Yo me acuerdo que faltando una semana para la sesión hacíamos el documento de posicionamiento de la SC. Hacíamos todo muy rápido, sin preparación”⁴⁰⁴. Así, la participación en los Observatorios fue perdiendo importancia y esto se reflejó en la preparación de las organizaciones para estas sesiones. Si inicialmente investigaciones eran llevadas a cabo y se producían Informes Anuales de la Pobreza, con el tiempo los posicionamientos de la sociedad civil fueron menos trabajados y elaborados en el último momento y, según un entrevistado, “una vez elaborado por un consultor contratado”.

El director de una de las organizaciones de la sociedad civil dijo que había dejado de ir a los Observatorios y ahora enviaba a algún técnico de la organización porque se había “desanimado con aquello” y que “había perdido su carácter inicial”⁴⁰⁵. Así como este entrevistado otros representantes de la sociedad civil afirmaron ya no participar siempre de los Observatorios y dos académicos dijeron también haber dejado de participar, “mucho blablabla” fue la expresión utilizada por uno de los entrevistados. Muchos entrevistados identifican el II y III Observatorios de la Pobreza, en 2004 y 2005, como “el auge de los foros”.

La falta de continuidad de los mecanismos de participación creados en el momento de elaboración del PARPA II también se observa en el proceso de elaboración del PARP, la tercera versión del Plan de Reducción de la Pobreza. Los grupos de trabajo para el PARP, como muchos de los entrevistados comentaron, no tuvieron el mismo carácter del PARPA II. Aunque para el PARPA II los reglamentos y procedimientos fuesen superficiales y poco claros, para el PARP se ha verificado que estos prácticamente no existieron. Además, se cambió la estructura del PARP, que dejó de ser organizado por pilares y pasó a ser organizado por objetivos, como también se cambió su propio nombre, siendo excluida la A de absoluto

⁴⁰³ Entrevistado 7.

⁴⁰⁴ Entrevistado 26.

⁴⁰⁵ Entrevistado 29.

sin ningún tipo de justificación. Según Adalima y Nuvunga (2012) todos estos cambios fueron una “sorpresa” para la sociedad civil y, para los autores, todo esto fue importante porque “se notó que muchas organizaciones se quedaron ‘presas’ a estas cuestiones y acabaron perdiendo el ánimo de participar del resto del proceso”⁴⁰⁶.

A pesar de todas las limitaciones, se ha verificado que, para la elaboración del PARPA II, los grupos realmente se reunían, discutían y preparaban el contenido del Plan. No obstante, como afirmaron los entrevistados y también como identificaron Adalima y Nuvunga (2012) en una evaluación sobre la participación en el PARP, la participación en la elaboración de la tercera versión del Plan quedó restringida a la fase final, de definición de indicadores. Este punto fue bastante resaltado por los entrevistados, como se puede ver en los relatos destacados:

*El proceso del PARP yo lo considero frustrante. No fue constructivo como el PARPA II. En éste realmente se podía decir que habíamos trabajado con el gobierno y los agentes de la cooperación internacional. Fuimos mucho más cómplices, fue todo mucho más atractivo*⁴⁰⁷.

*El PARP fue muy raro para nosotros. Fue principalmente una discusión de indicadores. Yo dejé el proceso porque no íbamos a debatir una propuesta y sólo querían validar lo que habían hecho. No había espacio para una contribución nuestra. Era simplemente construir una matriz de indicadores*⁴⁰⁸.

La diferencia entre la dinámica participativa entre el PARPA II y el PARP también es reconocida por representantes de la comunidad internacional como se puede ver en los dos relatos destacados: “la SC estuvo ausente de los grupos de trabajo en la elaboración del PARP, casi que no aparecían. Durante el PARPA II venían bastante, estaban en las reuniones, en los grupos de trabajo”⁴⁰⁹; “primero el gobierno dijo que no iba a haber otra versión del PARPA. Y de repente decidieron hacerlo, pero con cambios en la forma. Crearon un cuadro de indicadores y todo el espacio de diálogo sobre las políticas fue prácticamente cerrado. Hubo menos espacio para los donantes y para la SC”⁴¹⁰.

Así, lo que se ha verificado es que la dinámica creada para la elaboración del PARPA II - con la creación del G20, la elaboración de los Informes Anuales de la Pobreza por sus

⁴⁰⁶ Adalima y Nuvunga, 2012: 13.

⁴⁰⁷ Entrevistado 23.

⁴⁰⁸ Entrevistado 26.

⁴⁰⁹ Entrevistado 43.

⁴¹⁰ Entrevistado 48.

organizaciones miembro, la presencia y contribución de la sociedad civil en los dos Observatorios destinados a la elaboración del Plan – tuvo como consecuencia la relativa percepción positiva de los actores sociales sobre su papel y contribución al Plan. Sin embargo, ésta dinámica no tuvo continuidad a lo largo del tiempo y se ha observado que tanto las sesiones de los Observatorios como los grupos de trabajo perdieron importancia en las fases de monitoreo del PARPA II y elaboración del PARP.

La falta de comunicación que marcó el X Observatorio del Desarrollo, en 2011, también es un indicador de la falta de continuidad y de consolidación de los Observatorios, de su pérdida de importancia como espacio de participación, así como también de la discontinuidad del proceso participativo para la elaboración de la tercera versión, el PARP. Para la décima sesión del Observatorio, las organizaciones de la sociedad civil fueron preparadas para debatir el Plan Económico y Social (PES) del Gobierno como se hacía a cada año después de aprobado el PARPA II ya que es a través de las acciones del PES, un plan anual, que el PARPA, plan a medio plazo, que es ejecutado. No obstante, durante esta sesión los representantes de la sociedad civil descubrieron que aquél Observatorio sería para que la sociedad civil se posicionase en cuanto al PARP y no sobre el PES, como de costumbre.

Adalima y Nuvunga (2012) clasificaron este Observatorio como “poco productivo”, mientras algunos entrevistados de la sociedad civil dijeron que había sido una “*situación vergonzosa*”. Estos entrevistados dijeron que el secretariado técnico del Observatorio no había avisado sobre el cambio de objetivo del X Observatorio, mientras los entrevistados miembros del secretariado afirmaron haber avisado a muchas organizaciones, incluso al G20, del cambio de objetivo de aquella sesión. Para los entrevistados representantes del gobierno, el G20 estaba en crisis y lo que sucedió fue debido a la falta de coordinación de las propias organizaciones.

Más allá de la razón que llevó a que las organizaciones de la sociedad civil compareciesen en el Observatorio con el objetivo de debatir el PES y no el PARP, lo que es importante de la situación es la falta de comunicación entre los actores y la no consolidación del foro como espacio de participación. Demuestra que la preparación para los Observatorios ya no generaba una interacción entre los actores de la propia sociedad civil así como tampoco entre el gobierno y la sociedad civil. Como ya se ha analizado, durante el proceso de elaboración del PARPA II, el secretariado técnico no creó una estrategia para difundir y divulgar informaciones en cuanto al proceso, no obstante, en aquel momento, las

organizaciones de la sociedad civil estaban bastante conectadas, el G20 acababa de ser creado, y esto facilitó la difusión de la información. Sin embargo, en la elaboración del PARP, las organizaciones ya estaban menos integradas entre sí, y también al proceso, lo que dificultó la circulación de la información. En este momento, de menos integración entre organizaciones, quedó evidente la falta de una postura activa de difusión del Observatorio y de sus objetivos.

En resumen, se ha observado que, aunque en términos de coordinación y de estructura el proceso fuese fragmentado y poco cohesionado, su propia existencia, la oportunidad y la novedad que las actividades representaron, fueron importantes para la percepción de efectividad de los actores que valorizaron y apuntaron sus contribuciones, aunque reconociesen sus debilidades en términos de información y conocimiento técnico en relación tanto a los representantes del gobierno como a los donantes. El hecho de que el proceso fuese organizado a partir de encuentros presenciales incentivó a que los actores de la sociedad civil se coordinasen y colaborasen entre sí, influyendo en la percepción de estos actores sobre su papel y capacidad de incidencia en el documento. También, como se ha comentado, la falta de experiencia de los actores sociales en procesos participativos resulta en menos expectativas y menos críticas, no siendo destacada, por ejemplo, la falta de materiales de apoyo para las discusiones. La existencia y oportunidad de los espacios abiertos y el movimiento entre organizaciones resultante fueron los principales factores que influyeron en la percepción de los actores en este sentido.

No obstante, en cuanto a la continuidad del proceso algunas cuestiones del diseño institucional parecen haber influenciado negativamente en la participación de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil en las fases de monitoreo y evaluación así como de elaboración del PARP. El liderazgo y coordinación poco estructurado, la falta de una estrategia de divulgación y difusión de las actividades y los cambios constantes en la estructura de los Observatorios fueron identificados en las entrevistas como factores que influyeron en la frustración de los entrevistados. Sin embargo, como se abordará en el próximo apartado, otros factores más allá del diseño institucional también contribuyeron para la menor participación de los actores sociales en las fases siguientes de la elaboración del PARPA II y en el PARP como la propia crisis de las organizaciones de la sociedad civil y del G20.

4.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil

En este apartado se analizan las consecuencias de la puesta en marcha del proceso de participación para la elaboración del PARPA II en Mozambique sobre los actores sociales desde una perspectiva de fortalecimiento de estos actores.

Una de las consecuencias de la decisión de crear espacios de participación para la elaboración del PARPA II fue la constitución de la Plataforma G20, creada después del primer Observatorio de la Pobreza en 2003. A pesar de que la constitución del G20, de cierta forma, haya respondido a una posición del gobierno mozambiqueño, que dijo que las organizaciones deberían organizarse y tener una única voz para participar en los Observatorios, y no haya sido por iniciativa de las propias organizaciones, la Plataforma G20 contribuyó para una mayor interacción entre las organizaciones no sólo de Maputo sino también de otras provincias del país. El propio nombre G20 es una alusión a las 20 organizaciones invitadas a participar del primer encuentro con el gobierno en el que se constituyó el Observatorio de la Pobreza.

El G20, a pesar de haber sido “solicitado” por el gobierno creció en número de organizaciones e importancia. De acuerdo con los entrevistados, después del II Observatorio de la Pobreza, en 2004, cuando el G20 hizo la presentación de su primer Informe Anual de la Pobreza “*los donantes quedaron tan impresionados*” que ofrecieron financiación para las próximas actividades de la Plataforma. Así, de un grupo de organizaciones que se había juntado y venían encontrándose informalmente para elaborar propuestas sobre los temas relacionados al PARPA para presentar en el Observatorio, el G20 pasó a ser una plataforma con un secretariado ejecutivo y algunos funcionarios pagados. Así, después de poco más de un año de la constitución del G20 se creó una estructura para la plataforma que pasó a contar con recursos y funcionarios propios (aunque funcionando dentro de una de las organizaciones de la sociedad civil, la *Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade-FDC*). Además, con esta ayuda financiera se creó una página *web* de la plataforma (<http://www.g20.org.mz/pt>). Por lo tanto, durante la elaboración del PARPA II, el G20 también se estaba estructurando institucionalmente y, según muchos entrevistados, estaba muy fuerte en aquel período. Como ya se ha comentado, fue el secretariado del G20 el responsable de enviar informaciones y comunicaciones que venían del secretariado técnico del MPD.

Inicialmente formaron parte del G20, siete organizaciones (GMD, FDC, CTA, UNAC,

Cruzeiro do Sul, OTM), siendo este número ampliado a más de 100 en tres años, además de representaciones de la Plataforma en las diez provincias mozambiqueñas, de acuerdo con el II Informe Anual de la Pobreza de 2005. Como no existe ningún tipo de formalización para integrar al G20 no se sabe exactamente el número correcto de organizaciones. Para formar parte del G20, según los entrevistados, basta tener interés en contribuir con las discusiones para el posicionamiento de la Plataforma en el Observatorio, en los grupos de trabajo y en el Informe. Además de un núcleo en Maputo, el G20 también se expandió por las provincias.

De acuerdo con la página *web* del G20, consultada en 2009, pues actualmente ya no está disponible, los objetivos de la Plataforma eran: “1) facilitar la participación de la sociedad civil en el Observatorio de la Pobreza; 2) coordinar el proceso de elaboración del Informe Anual de la Pobreza; 3) facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el análisis y debate de las políticas de desarrollo, principalmente en el proceso de elaboración del PARPA II, así como en su implementación, monitoreo y evaluación; 4) contribuir para la capacitación de organizaciones en materia de *lobby*, *advocacy* y negociación con los poderes del Estado de forma que se permita que la voz de los más pobres sea escuchada en el proceso de toma de decisiones”.

Los Informes Anuales de la Pobreza, producto de la existencia del G20, fueron elaborados al menos tres a tiempo de ser presentados en sesiones de Observatorios de la Pobreza. El primer Informe, el llamado RAP 2004, según Francisco y Matter (2007), se convirtió en un símbolo de la sociedad civil mozambiqueña. Como ya se ha comentado, para la elaboración de este Informe cuyo tema central fue “el combate y causas de la pobreza” fueron consultadas más de 10.000 personas en 85 de los 128 distritos rurales y en 17 centros urbanos, además de la realización de diez seminarios provinciales y un seminario nacional. De acuerdo con el RAP 2004, la aplicación de la encuesta fue realizada por organizaciones locales responsables por la coordinación y colecta de los datos de acuerdo con las instrucciones recibidas; “fue pedido que, por Distrito, se procurase aplicar la encuesta a 100 ciudadanos y al mayor número posible de instituciones”⁴¹¹.

A través de las encuestas y de los seminarios fueron identificadas 10 percepciones sobre las causas de la pobreza y 28 acciones concretas, divididas en cuatro ejes, similares a los del PARPA (capital humano, capital social, economía, gobernanza). Además de estas acciones, de acuerdo con el documento “los ciudadanos entrevistados y los que participaron

⁴¹¹ En el Informe se definen instituciones como: empresa, ONG, Iglesia, Mezquita, asociaciones y cooperativas. RAP, 2005:5.

de los seminarios opinaron sobre cuál debería ser la estrategia adecuada para la realidad de Mozambique para el combate de las causas de la pobreza. Se verificaron dos vertientes principales para esto: aumento participativo y crecimiento agrario”⁴¹². De la investigación y el análisis realizado por el G20, descritas en el RAP 2004, se definieron siete propuestas presentadas en el II Observatorio de la Pobreza, entre ellas, el cambio del concepto de pobreza para el PARPA II (primera propuesta) y la institucionalización de la participación (segunda y tercera propuestas).

En 2005, ya específicamente durante la elaboración del PARPA II, fue elaborado el II Informe Anual de la Pobreza, RAP 2005, presentado en el III Observatorio de la Pobreza. Este Informe tuvo como tema central “la participación en el combate y las causas de la pobreza en Mozambique”. El capítulo 2 del Informe tiene como objetivo “evaluar el punto de la situación de las siete propuestas realizadas en el Informe 2004”, mientras el capítulo 4 “presenta las propuestas de la sociedad civil para constar como objetivos y prioridades del PARPA II”⁴¹³. Para la elaboración de este Informe fueron involucradas 87 organizaciones y 3.720 personas.

En general los Informes buscaban dar otra perspectiva de las temáticas relacionadas al PARPA II y también eran canales de expresión y de posicionamiento del conjunto de organizaciones de la sociedad civil, organizadas en la Plataforma G20. Para Francisco y Matter (2007), a pesar de que se haya hecho un esfuerzo en términos de calidad en los primeros RAPs, éste no se mantuvo. Como resaltan los autores, el borrador del RAP 2006 presentado en el sexto Observatorio en marzo de 2007 no estaba mejorado, y tampoco mantuvo el nivel de calidad alcanzado en 2004 y 2005. Además, Francisco y Matter (2007) llaman la atención en que durante la evaluación de los Observatorios realizada por ellos en 2007, el RAP 2006 aún no había sido publicado.

Así, por lo que parece, los RAPs del G20 siguen la misma tendencia que se ha observado en relación a los Observatorios, a los grupos de trabajo, al proceso en general. Las primeras versiones se veían potentes, pero no fueron capaces de seguir con el mismo standard. De acuerdo con Francisco y Matter (2007), “los primeros Observatorios realizados en Maputo, en particular el de 2004, llegó a un nivel relativamente bueno, en parte debido al comprometimiento de las organizaciones de la sociedad civil que tenían grandes expectativas en que este espacio pudiera contribuir con análisis críticos y realistas para la reducción de la

⁴¹² RAP, 2004:6.

⁴¹³ RAP, 2005:6.

pobreza en Mozambique”⁴¹⁴. Esto es, los primeros Observatorios, como espacios de participación, incentivaron a las organizaciones de la sociedad civil recién agrupadas en el G20 a que trabajaran en un documento que buscaba añadir valor al debate. De acuerdo con uno de los entrevistados que realizó un estudio sobre el caso del PARPA II: *“la novedad siempre genera excitación. Después hay que saber mantenerlo y en Mozambique no se supo”*⁴¹⁵.

Así, al principio, tanto para la elaboración de los RAPs como para las sesiones de los Observatorios, según los entrevistados, las principales organizaciones miembros del G20, el grupo de coordinación, se encontraban con frecuencia para debatir las temáticas, sus propuestas y posicionamientos. De acuerdo con el director de una de las organizaciones, *“al inicio era una dinámica que interesaba a todos. Formamos el G20 y empezamos a estar en el Observatorio. Colaborábamos el gobierno, nosotros y los donantes. Esto fue un avance como dinámica de gobernación local. Esta metodología hizo de Mozambique un ejemplo”*⁴¹⁶. Muchos entrevistados resaltaron la interacción entre las propias organizaciones después de la creación del G20 y durante los trabajos de elaboración del PARPA II. En palabras de algunos entrevistados, por ejemplo:

*Al mismo tiempo que existían los grupos de trabajo creados por el gobierno, la SC creó sus propios grupos para poder estructurar sus propias ideas. Siempre tuvimos nuestro espacio de encuentro para diálogo como G20 semejante a los grupos creados por el gobierno. Era un espacio para construir nuestras posiciones y para que fuésemos a los encuentros con donantes y gobierno con más información y conocimiento y un mínimo de consenso*⁴¹⁷.

*En los grupos de trabajo, nosotros como sociedad civil, nos encontrábamos antes para que llegásemos allá con una posición más o menos compartida*⁴¹⁸.

*Como el PARPA es organizado en sectores nosotros también nos organizamos en sectores para discutir los asuntos y hacíamos un documento de posición nuestro. Cuando íbamos a encontrarnos con el gobierno ya íbamos con una posición*⁴¹⁹.

Y así empezó el proceso de elaboración del PARPA II, con la participación de la SC facilitada por el G20. Hubo bastante movimiento, mucha dinámica. Mucha movimientación física, de involucramiento físico, fue un momento muy marcante. Gente yendo para las provincias, reuniones frecuentes... fue una época muy

⁴¹⁴ Francisco y Matter, 2007:11.

⁴¹⁵ Entrevistado 12.

⁴¹⁶ Entrevistado 29.

⁴¹⁷ Entrevistado 23.

⁴¹⁸ Entrevistado 18.

⁴¹⁹ Entrevistado 25.

*activa*⁴²⁰.

La fuerza e importancia del G20 como plataforma de algunas de las principales organizaciones de la sociedad civil de Mozambique fueron reconocidas también por actores del gobierno y de los donantes, que, como ya se ha mencionado, empezaron a financiar la Plataforma. Según una entrevistada miembro del secretariado técnico del MPD, “*en el proceso del PARPA II el G20 era realmente fuerte. Cualquier contacto que hiciésemos a ellos todos ya lo sabían y venían. Ahora mismo si llamas vienen sólo 2 o 3 personas*”⁴²¹. Así como es un consenso que durante el PARPA II el G20 estuvo fuerte y organizado también es un consenso que en la fase de monitoreo y evaluación las acciones del G20 eran poco vistas. Como se ha comentado, el RAP de 2006 fue lanzado con más de un año de retraso y no se ha encontrado informaciones de que haya habido una versión siguiente, siendo solamente elaborado un documento de posicionamiento del G20 para los Observatorios siguientes, pero no más en el formato y profundidad de los informes.

En relación a la “crisis del G20”, como muchos entrevistados se referían, las principales razones apuntadas fueron: la institucionalización de la plataforma y la entrada de su director en un órgano del gobierno, aunque como representante de la sociedad civil. De acuerdo con uno de los entrevistados, “*el G20 pasó por un proceso de institucionalización - con director, secretario... - y esterilización. Una vez creada la estructura se necesita mantenerla y empieza la búsqueda por un donante. Porque antes éramos todos representantes de otras organizaciones y voluntarios. Al principio era una dinámica fuerte con reuniones mensuales donde discutíamos la realidad del país*”⁴²². Así como este entrevistado, prácticamente todas las personas de la sociedad civil afirmaron que uno de los grandes problemas del G20 fue su institucionalización y la entrada de recursos específicos para la Plataforma, como se puede ver en los relatos destacados:

Creo que el G20 pasó a ser visto como una organización más y las personas sintieron... bueno, vieron el G20 como una amenaza porque los donantes empezaron a financiar y dar mucha atención a la Plataforma. Una vez más el

⁴²⁰ Entrevistado 20.

⁴²¹ Entrevistado 5.

⁴²² Entrevistado 29.

problema de protagonismo se puso delante de los intereses colectivos⁴²³.

El G20 ganó una visibilidad tal en el proceso del PARPA II, ganó un status muy bueno. Y los donantes pusieron mucho dinero en el G20. Creo que fue un error cometido por los donantes. No creo que fuera un error intencional... Y fue justamente en este momento que se intentó hacer con que el G20 se volviese una entidad independiente⁴²⁴.

Se confundió un poco quien tomaba decisiones. Si era el grupo que lideraba o si era el secretariado del G20. Esto generó un poco de confusión. Después para agravar la situación, para escribir el RAP, el secretariado empezó a tener mucho dinero, empezó a contratar consultores para hacerlo. El dinero que podía ir para las organizaciones fue gastado con consultores y eran informaciones que las organizaciones deberían recoger. Hubo una falta de capacidad nuestra de mantener el G20. Después el Director Ejecutivo fue invitado para entrar en el CNE (Consejo Nacional de Elecciones) y esto fue un último golpe. Él pasó a tener dos puestos, como director del G20 y miembro del CNE. El G20 perdió su legitimidad. Los donantes se alejaron, dejaron de dar dinero...⁴²⁵

Por lo tanto, lo que se ha verificado es que una vez institucionalizado, el G20 pasó a competir por recursos económicos con las propias organizaciones que formaban parte de él. De cierta forma, como afirmó una de las entrevistadas, el G20 dejó de ser una plataforma voluntaria y pasó a ser una organización ella misma. Además, como se ha citado por una de las entrevistadas, se generó un gran desacuerdo cuando el Secretario Ejecutivo del G20 aceptó formar parte de un órgano del gobierno, el Consejo Nacional de Elecciones (CNE). Para la directora de una de las organizaciones entrevistadas *“fue muy triste ver en el periódico la noticia de que el Secretario Ejecutivo del G20 ahora formaba parte del CNE”⁴²⁶*. Esto, de acuerdo con muchos representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistados, y también reconocido por algunos representantes de la cooperación internacional, hizo que la legitimidad del G20 fuese comprometida. Como resumió uno de los miembros del G20, después de la elaboración del PARPA II, *“empezó una desconfianza en relación al G20. Las organizaciones cuestionaban, los donantes también... Hubo un conflicto entre nosotros, nos debilitó mucho”⁴²⁷*.

Con la crisis del G20, según los entrevistados, actividades y acciones entre organizaciones disminuyeron significativamente. Muchos entrevistados dijeron que dejaron de participar de las reuniones del G20 y que después de que finalizara el PARPA II

⁴²³ Entrevistado 17.

⁴²⁴ Entrevistado 23.

⁴²⁵ Entrevistado 26.

⁴²⁶ Entrevistada 23.

⁴²⁷ Entrevistado 32.

prácticamente no se reunían y los posicionamientos para los Observatorios pasaron a no tener la relevancia de antes, siendo algunos posicionamientos realizados por consultores contratados. Durante la elaboración del PARP, según los entrevistados, la actuación del G20 fue prácticamente inexistente una vez que las organizaciones miembro ya no alimentaban la plataforma. Los siguientes relatos destacados demuestran las percepciones de algunos entrevistados:

Hubo un problema de legitimidad del coordinador del G20 ante la SC. Él fue a trabajar a una institución del gobierno... el grupo de los 20 ya no confiaba mucho en el secretariado del G20 y la cosa fue disminuyendo. Las organizaciones continuaron participando de los grupos de forma más individual. Ya no había aquel movimiento para formación de una agenda común, ya no había más esto... quedó una orquesta sin maestro...⁴²⁸

Las organizaciones seguían participando de los grupos de trabajo pero no de una forma muy coordinada. Iba sólo cada uno para su sector, pero no de una forma coordinada como G20⁴²⁹.

Por lo tanto, el propio éxito del G20 de cierta forma fue su mayor problema. Uno de los entrevistados clasificó como “guerra de poder” lo que pasó con el G20. En Mozambique, por lo tanto, el hecho de que la totalidad de las organizaciones de la sociedad civil dependan exclusivamente de recursos externos de cierta forma dificultó la continuidad de una plataforma como el G20. La interacción y cooperación entre organizaciones fue dificultada una vez que se destinaron recursos financieros para su actuación conjunta. La relación entre donantes y organizaciones de la sociedad civil fue citada muchas veces como una problemática una vez que muchas agencias internacionales tuvieron un papel importante en la creación y consolidación de organizaciones de la sociedad civil que trabajasen con *advocacy* y no solo con prestación de servicios. La cuestión del gobernanza fue un tema, según los entrevistados, que los donantes trajeron del “norte”. Para uno de los entrevistados, esta característica de la sociedad civil mozambiqueña, el vínculo entre donantes y organizaciones hace de la participación en Mozambique un “*business*”:

Si hay espacio las organizaciones participan independiente del resultado. La participación aquí es diferente de los movimientos brasileños que es más una cuestión de ciudadanía. Aquí es más un “business”, siendo bastante honesto. Una

⁴²⁸ Entrevistado 20.

⁴²⁹ Entrevistado 25.

organización basta saber que sus donantes están interesados en el proceso que tienen que ir allá, tienen que ser vistos... Todas las organizaciones son así. Si faltas a dos encuentros te preguntan donde estabas. La sociedad civil danza la canción que los donantes ponen⁴³⁰.

Esta relación entre donantes y organizaciones de la sociedad civil también fue abordada por algunos entrevistados del gobierno que afirmaron no saber si las organizaciones hablan por ellas mismas o si son un vehículo de los donantes. Esta cuestión es muy debatida entre los teóricos de las relaciones internacionales y una reciente tesis presentada por Alastair Fraser (2010) discute hasta qué punto las agencias internacionales con sus programas, como los PRSPs, son capaces de “crear sociedad civil” en países africanos. Fraser (2010) estudia el caso de los PRSPs y la sociedad civil en Zambia.

A pesar de las críticas en cuanto a la proximidad entre organizaciones y donantes y el debilitamiento del G20, en el Observatorio de 2012 la actuación de la sociedad civil sorprendió tanto al gobierno como a la cooperación internacional. En este Observatorio las organizaciones hicieron un esfuerzo de revitalizar el G20 y prepararon un posicionamiento que, según una entrevistada, “*hacía mucho tiempo que no se veía*”. Fueron, como inicialmente, realizados encuentros y se preparó una presentación con fotos y evidencias contrastando las acciones previstas en el Plan Económico y Social (PES) del gobierno de aquel año. Sobre el XI Observatorio, realizado en 2012, los entrevistados de la sociedad civil afirmaron que:

Tuvimos una intervención bastante fuerte en este último OD. Los gobernantes reaccionaron mal. Dijeron que estábamos exagerando, que extrapolamos la información más allá de lo que se debía debatir en el Observatorio. Estaban realmente enfadados. El Ministro de las Finanzas fue hasta rudo, par no decir estúpido. El Ministro de Desarrollo no estuvo de acuerdo, pero fue educado. Fue un diálogo un poco difícil, pero nos quedamos contentos porque fue un diálogo. Los donantes estuvieron callados todo el tiempo⁴³¹.

Los últimos años estuvimos bastante debilitados. Ahora estamos revitalizando el G20. Dentro del G20 no había mucho acuerdo y empezamos un trabajo reciente de recuperarlo. Y este último observatorio fue una oportunidad para demostrar la nueva cara del G20⁴³².

El último observatorio fue un poco amargo. El gobierno pensaba que estaba

⁴³⁰ Entrevistado 20.

⁴³¹ Entrevistado 26.

⁴³² Entrevistado 18.

correcto y las organizaciones de la SC pensaban que no. La reacción del gobierno en relación a la posición de la SC no fue muy buena. Quien preside este foro es el Ministro de la Planificación y Desarrollo y no tuvo una reacción muy buena y durante semanas se criticó en el periódico la forma como él reaccionó a las críticas⁴³³.

El último observatorio fue extraordinario porque la sociedad civil fue más allá de los números. El gobierno presentó los números, pero hubo contestaciones sobre lo que se había hecho, calidad etc. Hubo muchas cuestiones que la SC discutió que nunca había discutido antes. Yo creo que esto puede haber ocurrido debido a una presión de los financiadores⁴³⁴.

Así como los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, también representantes de los donantes y del gobierno que fueron entrevistados reconocieron la postura diferente de la sociedad civil en el XI Observatorio de 2012. Además, la tensión mencionada por los entrevistados después de las críticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil también fue destacada por la prensa local mozambiqueña. De acuerdo con un representante del gobierno, funcionario del MPD, y de dos representantes de agencias de cooperación en Mozambique:

En este último Observatorio la posición de la SC fue bastante diferente. Creo que el contenido era un poco exagerado, pero la forma como presentaron, la frontalidad y la posición fue bastante diferente, fue bastante importante. El gobierno no estaba esperando una posición de esta forma y como los observatorios tienen la participación de los ministros fueron pillados de sorpresa. Yo diría que las intervenciones de los ministros no fueron muy exitosas porque... porque decían que aquello no era espacio para debatir aquello y no estaba bien así⁴³⁵.

En este último OD la calidad del input de la discusión me sorprendió muchísimo. La priorización de asuntos y la forma de cuestionar los resultados presentados por el gobierno me sorprendieron. Pero esto fue este año. En los años anteriores... Yo estaba casi por no ir este año⁴³⁶.

Este año se veía una mejor preparación y trabajo del G20. Quizá las propias organizaciones de la sociedad civil sintieron que estaban a punto de perder un espacio oficial y que la presencia en los Observatorios estaba siendo menos efectiva, entonces, creo, que hubo este proceso de reestructuración después de esta constatación⁴³⁷.

⁴³³ Entrevistado 17.

⁴³⁴ Entrevistado 20.

⁴³⁵ Entrevistado 6.

⁴³⁶ Entrevistado 43.

⁴³⁷ Entrevistado 42.

En el momento de realización de ésta investigación, los entrevistados acentuaban que se estaba haciendo un esfuerzo por revitalizar el G20, que pasó a funcionar en otra organización, el GMD, y no más en la FDC. No se puede saber si lo que pasó en el último Observatorio representa realmente una revitalización del G20 y si esto será sostenible. Tampoco se puede saber, como uno de los entrevistados comentó, sí lo que había ocurrido era una respuesta a la insatisfacción de los donantes en relación a las organizaciones. No obstante, lo que sí se puede verificar con esta actuación de algunas organizaciones dentro del G20 es que la existencia del espacio, del Observatorio, puede contribuir para la movilización de las organizaciones. Es decir, a pesar de la “crisis” por la cual pasó el G20 y la falta de movilización durante algunos años con poca actuación en los Observatorios y en la elaboración del PARP, las organizaciones aprovecharon la realización del XI Observatorio para buscar informaciones y verificar si el gobierno había realizado aquello que decía que iba hacer en aquel año, controlando las acciones del gobierno.

Por lo tanto, la principal consecuencia del proceso mencionada por los actores de la sociedad civil fue la interacción y movilización que los espacios de participación generaron. La creación del G20, aunque por “una solicitud” del gobierno, tuvo gran impacto en las organizaciones. Diversas veces los entrevistados mencionaron la importancia de no ser una única voz y de estar unidos con otras organizaciones, resaltando los encuentros preparatorios tanto para los grupos de trabajo como para los Observatorios. Así como la dinámica generada en torno al proceso fue importante para una evaluación positiva de los entrevistados en relación a su papel, y una percepción de que, en la medida de lo posible, influyeron en algunas partes del documento, también fue importante para que los entrevistados se sintiesen reconocidos, motivados y ganasen confianza. Se ha observado una sensación de conquista, por parte de los actores de la sociedad civil que, a pesar del reconocimiento de sus diversas debilidades, destacaron la evolución del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, como se puede ver en algunas afirmaciones.

*Mirando lo que pasó en el último Observatorio creo que la sociedad civil fue fuerte. Levantó los principales problemas. 10 años atrás no había nada de esto que está pasando ahora. Ahora ya hay posicionamientos y más acciones...*⁴³⁸

La sociedad civil puede presentar sus ideas y si no consigues ir vía estos foros oficiales creados, podemos crear otros. Los documentos que producimos llegan a

⁴³⁸ Entrevistado 22.

las personas. Es una forma de presión también. Ponemos en el periódico, hacemos notas para los medios de comunicación. El pacto anticorrupción fue creado por el CIP y después vino todo el mundo detrás⁴³⁹.

Nosotros no tenemos una sociedad, no tenemos un ciudadano. El ciudadano da y cobra de vuelta. Y si en un país los ciudadanos no consiguen pedir prestaciones de cuentas a sus gobernantes este país no tiene ciudadano. El gran problema es que en Mozambique, y en muchos países africanos, existe un único partido. Desde la independencia se tiene un único partido y la independencia es muy débil, casi que no existe. Con esto es muy difícil que el ciudadano cuestione. Ahora en todo este proceso, donde se encuentran otros actores, puede acabar influenciando unos a otros. Y vamos construyendo una sociedad diferente. Estos procesos consiguen alguna cosa pero es muy lento⁴⁴⁰.

Sentir que puedes ser agente de cambio, de transformación, es muy bueno. El espacio de participación es un espacio para que podamos contribuir y decidir. Esto es algo que marca⁴⁴¹.

Abrió en mí la capacidad de ser ciudadano, saber que existen formas para influenciar al gobierno, saber que de alguna forma nosotros, como ciudadanos, podemos poner en discusión problemas de la población, traer temas de otras poblaciones. La gran cosa es saber que yo también puedo contribuir, que el gobierno puede ser alargado, que no son sólo aquellos 10 o 15 del Consejo de Ministros⁴⁴².

Lo que se ha observado, sin embargo, es que la debilidad y fragmentación del G20 influyó en la fuerza y consistencia de participación de las organizaciones de la sociedad civil que se encontraba inicialmente. La existencia del G20, por lo tanto, parece haber sido fundamental para la motivación y confianza de las organizaciones. Lo que pasó en el Observatorio de 2012 también parece sostener esta percepción una vez que, después de muchos años desmovilizados y con una participación sin expresividad en los Observatorios, las organizaciones de la sociedad civil decidieron recuperar el G20 y pusieron esfuerzo para realizar una presentación consistente que, como se ha visto, sorprendió tanto a los representantes del gobierno presentes como también de la comunidad internacional.

Así, durante las entrevistas, ha sobresalido la importancia de la experiencia de participar tanto del proceso de un plan de acciones como del PARPA II. Por otro lado, fue relativamente poco resaltada la importancia del proceso como fuente de aprendizaje de contenido, siendo siempre más valorizada la experiencia del G20, toda la dinámica e interacción de las organizaciones como preparación para los grupos de trabajo y del

⁴³⁹ Entrevistado 31.

⁴⁴⁰ Entrevistado 30.

⁴⁴¹ Entrevistado 32.

⁴⁴² Entrevistado 31.

Observatorio, como ya se ha comentado.

No fue un proceso puntual porque fue un proceso largo, fue un proceso largo de construcción de alianzas... no se mantuvo, es verdad. Pero no fue puntual. Hemos fortalecido relaciones, nos conocimos, trabajamos juntos. No sólo entre la sociedad civil, también en nuestras relaciones con el gobierno y donantes. Fue un proceso de mucho aprendizaje. He aprendido mucho y hablo con mucho orgullo⁴⁴³.

De alguna manera fue un proceso de mucho aprendizaje sobre cómo construir un proceso participativo, cómo construir un proceso de pensar juntos⁴⁴⁴.

Ahora dominamos más el proceso de políticas públicas. Dio información a la sociedad civil, de los mecanismos de gobernanza, ya se entiende un poco más como funciona. Esto por sí es extraordinario⁴⁴⁵.

Fue una experiencia importante escuchar y saber lo que piensa mucha gente sobre algunos temas. Tuve más acceso a documentos y hoy sé más sobre las orientaciones estratégicas del Plan. Me ha motivado mucho⁴⁴⁶.

Algunos entrevistados de la cooperación internacional afirmaron haber visto avances en términos de conocimiento y experiencia en los representantes de la sociedad civil después de la participación en el PARPA II. De acuerdo con ellos:

Yo vi un salto cualitativo en las organizaciones. Las personas aprendieron a dialogar. Creo que fue un proceso importante de aprendizaje⁴⁴⁷.

En el PARPA II la participación fue mejor que ahora [PARP] en número de organizaciones y voces presentes, pero, por otro lado, donde hay participación creo que es más competente. Hubo una cierta especialización, pero que no cubre todas las áreas. Veo más fuerte voces sobre asuntos relacionados a la cuestión de la tierra, por ejemplo. Quizá haya evolucionado por ser un área de potencial conflictivo. Veo un fortalecimiento muy grande, también muy apoyado, por donantes en el campo de la integridad pública y gobernanza⁴⁴⁸.

La sociedad civil está ganando algún coraje ahora. Yo estaba en el MPD en el inicio, preparaba muy bien al ministro para cualquier pregunta que podía surgir... pensábamos en asuntos muy polémicos... y nunca levantaban cosas críticas. Pero ahora están levantando asuntos más complejos. El problema es que las organizaciones no tienen base analítica, entonces sólo critican. Entonces es bueno que la sociedad civil ya sienta que puede criticar. Es un progreso, una evolución, pero para tener efectividad ellos tienen que tener base analítica y poder fundamentar los argumentos y no sólo decir que no está cierto lo que el gobierno

⁴⁴³ Entrevistado 23.

⁴⁴⁴ Entrevistado 23.

⁴⁴⁵ Entrevistado 20.

⁴⁴⁶ Entrevistado 28.

⁴⁴⁷ Entrevistado 42.

⁴⁴⁸ Entrevistado 43.

dice. Este es el problema de la SC. Sienten que su papel es de oponerse y criticar, pero ahora necesitan bases analíticas para tener alguna credibilidad.

En resumen, se ha visto en el caso de Mozambique que la abertura de espacios de participación, como los Observatorios y los grupos de trabajo, influyó en la movilización entre los actores sociales y la creación de una Plataforma de organizaciones de la sociedad civil. A pesar de que esto no se haya mantenido a lo largo de los años, que se haya visto una crisis de esta Plataforma y la pérdida de importancia de los mecanismos de participación, se ha observado que los actores valorizaron la experiencia y que se consideraban más capaces y fuertes cuando estaban unidos en el G20. Una demostración de esto es el intento de revitalizar el G20 en el Observatorio de 2012.

4.4 El diseño institucional del proceso de participación del PARPA II, sus efectos en los actores sociales, en la realidad mozambiqueña

En la primera parte de este capítulo se ha descrito, de forma breve, las razones y la forma como la participación entró en la agenda política del gobierno mozambiqueño y por qué el país puede ser considerado un ejemplo ilustrativo del modelo de participación por influencia externa. En la segunda parte, se analizó específicamente las principales características del diseño institucional del proceso participativo para la elaboración del PARPA II y las consecuencias de este proceso en términos de efectividad y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil participantes.

Como se ha visto, el proceso participativo para la elaboración del PARPA II en Mozambique fue llevado a cabo debido a la condicionalidad de la “participación” en los *Poverty Reduction Strategy Papers*, documentos que deberían ser producidos como contrapartida del perdón de la deuda externa por las Instituciones Financieras Internacionales. A pesar de ser establecido por las instituciones de Bretton Woods, también otros donantes asumieron la elaboración de los PRSPs como parámetro para la relación con los países beneficiarios. A pesar de la exigencia de que los PRSPs fuesen elaborados con la inclusión de actores de la sociedad civil, en Mozambique la primera versión del documento, el PARPA I,

fue realizado sin un proceso real de participación, aumentando la presión internacional para que, en la segunda versión, fuesen creados mecanismos para la inclusión de estos actores. Así, para el PARPA II fueron creados espacios de encuentro entre actores de la sociedad civil, gobierno y también los propios donantes.

A pesar de la presión internacional por la abertura de estos espacios se ha visto que la coordinación y liderazgo del proceso de elaboración del PARPA II fue del gobierno, que inició una serie de medidas para la elaboración del Plan de forma participativa. Esta coordinación, no obstante, como se ha demostrado, fue poco estructurada y fragmentada. El reflejo de esta coordinación poco estructurada se debe a las pocas reglas y determinaciones sobre procedimientos y funcionamiento tanto de los Observatorios como de los grupos de trabajo. También cuando se analizan las reglas sobre los participantes, el “quién participa”, sobre el funcionamiento de los espacios, el “cómo se participa”, así como sobre la relevancia de los temas tratados, el “sobre lo que se participa” se observa que no hubo una adecuada planificación en ninguno de éstos aspectos.

A pesar de algunas iniciativas como la elaboración de Términos de Referencia y otros documentos que buscaban orientar el proceso, ninguno era claro y no estaban suficientemente detallados y no sirvieron como base para la puesta en marcha de las actividades. Mientras para los grupos de trabajo fue elaborado un Término de Referencia, por ejemplo, los Observatorios no tuvieron ningún tipo de documento que explicase sus objetivos y función. No obstante, el Término de Referencia de los grupos de trabajo no abordaba en profundidad todos los aspectos, siendo bastante superficial. En relación a los participantes, el secretariado técnico, responsable de la coordinación de la elaboración del PARPA II, no ha realizado esfuerzos para alcanzar el mayor número de participantes posible dejando que la difusión del proceso fuese realizada por las propias organizaciones de la sociedad civil.

No hubo tampoco reglas claras en cuanto a la abertura de los espacios participativos y, en los Observatorios, por ejemplo, el número de participantes fue cambiando, pasando de 20 organizaciones para una abertura completa en que todos, representantes de organizaciones o no, podían participar. Se ha observado, sin embargo, que este cambio no formaba parte de una decisión estratégica y pensada. Los grupos de trabajo deberían ser formados por representantes del gobierno, de los agentes de la cooperación internacional y de la sociedad civil, no obstante el secretariado técnico no tenía ningún papel activo para garantizar no sólo que la sociedad civil estuviese presente en todos los grupos sino que también, a través de

materiales de apoyo o de facilitadores del debate, tuviesen oportunidades iguales de participación. Por lo tanto, en general, se ha verificado que las decisiones relacionadas al diseño institucional no formaron parte de una estrategia y estaban poco relacionadas con los principales principios presentes en las teorías de la democracia participativa y deliberativa.

A pesar de la evidente falta de institucionalidad de los mecanismos de participación, en términos de definición, reglamento y coordinación, lo que se llevó a cabo fue una novedad y tuvo consecuencias sobre los actores de la sociedad civil. En cuanto a la percepción del papel e importancia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso y capacidad de incidencia en el documento, se ha observado que, en general, los actores tienen una imagen positiva de su participación e indicaban temas y cuestiones inseridos en el Plan debido a su presencia, aunque reconociesen que comparativamente a los actores del gobierno y a los donantes tuviesen menos influencia en el documento.

Se ha observado que la imagen positiva de los actores en cuanto a su papel y capacidad de incidencia, está relacionada al entusiasmo con la novedad y oportunidad que los mecanismos de participación creados representaron como también con la dinámica generada entre las organizaciones de la sociedad civil. La falta de experiencia de estar presente, para la mayor parte de los entrevistados, en espacios como los Observatorios y los grupos de trabajo, por ejemplo, y la consecuente poca expectativa tanto en relación al proceso como al resultado hizo con que se diese más valor a lo que fue alcanzado y a la posibilidad de participar. Así, aunque los propios actores de la sociedad civil reconociesen los límites de su participación y de su capacidad propositiva, consideraban como positivo el proceso de elaboración del PARPA II, una vez que habían realizado lo que era posible en aquel momento. La posibilidad de estar en el mismo espacio y poder argumentar y criticar, como muchos entrevistados resaltaron, ya era un éxito teniendo en cuenta la historia centralizadora del gobierno mozambiqueño.

Así, aunque el proceso haya tenido una coordinación y un diseño institucional poco estructurados, se pueden resaltar algunos aspectos del diseño que fueron importantes para esta percepción relativamente positiva de los actores de la sociedad civil entrevistados. Los encuentros presenciales, en los grupos de trabajo y en los Observatorios, incentivaron a que los actores de la sociedad civil se coordinasen y colaborasen entre sí, influyendo en la percepción de estos actores sobre su papel y capacidad de incidencia en el documento. La falta de experiencia de los representantes de la sociedad civil hizo que estos actores buscasen

prepararse para los encuentros presenciales para la elaboración del PARPA II. Como se ha relatado, representantes de organizaciones de la sociedad civil pasaron a reunirse en paralelo a las reuniones de los grupos de trabajo y encuentros del Observatorio. En estos encuentros eran discutidos el posicionamiento que el G20 presentaría en los Observatorios, cuestiones relevantes para ser defendidas en los grupos de trabajo, como también se coordinaba la elaboración de los Informes Anuales de la Pobreza. Estos Informes, productos de la Plataforma G20, son uno de los símbolos de la sociedad civil en la elaboración del PARPA II y fue constantemente citado para demostrar la importancia que la sociedad civil tuvo en aquel momento.

Además de la existencia de los espacios participativos presenciales, con encuentros relativamente regulares, importantes incentivos para que las organizaciones se encontrasen, colaborasen entre ellas y generasen una dinámica propia, también fue importante la existencia de grupos de trabajo con temáticas semejantes a las propias organizaciones que trabajaban. Como se trataba de un plan de reducción de la pobreza y estaba pensado de forma multidisciplinar, algunos temas de los grupos de trabajo se aproximaban a aquellos en los que las organizaciones trabajaban facilitando que éstas considerasen su papel relevante. Como en el PARPA II, por ejemplo, se decidió que el género sería un tema transversal y se dio más énfasis a esta temática que en el PARPA I, las organizaciones que trabajan con este tema pudieron tener una participación más activa y más acceso a los otros grupos. La importancia de cuestiones relacionadas al género en el PARPA II y de los grupos de la sociedad civil que trabajan con este tema fueron citadas no solo por los propios actores de la sociedad sino también por los otros entrevistados. Como se ha mencionado, grupos de trabajo relacionados a cuestiones económicas, por ejemplo, no tuvieron participación relevante de la sociedad civil.

A pesar de la influencia positiva de la existencia de los encuentros presenciales y regulares (al menos de algunos grupos) así como la existencia de grupos de trabajo semejantes a los temas que las organizaciones trabajan, el hecho de que la coordinación del proceso fuese poco estructurada, que las reglas fuesen poco claras y definidas y que no hubiese una estrategia de divulgación y difusión de las actividades influyeron negativamente en la continuidad del proceso, en las fases de monitoreo y evaluación. Como se ha visto, después de la elaboración del PARPA II el ánimo y dinámica cambiaron y la presencia en los Observatorios y en los grupos de trabajo fueron bastante reducidos, en comparación con la fase anterior, además de la participación en la elaboración del PARP haber sido completamente diferente.

Como se ha visto, durante la elaboración del PARPA II el secretariado técnico, responsable de coordinar el proceso, estaba compuesto por funcionarios del gobierno que, en su mayoría, también realizaban otras actividades en el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Además, se ha verificado que los miembros de este secretariado no tenían ninguna formación relacionada a la participación y no tenían experiencia en la coordinación de otros procesos participativos. A pesar de estas limitaciones en cuanto al secretariado técnico, como había mucha presión internacional para que de hecho se realizara un proceso de participación para la elaboración del PARPA II, se han visto esfuerzos para su puesta en marcha. No obstante, en las fases siguientes, de monitoreo y evaluación de las acciones, así como en la elaboración del PARP, el secretariado técnico fue prácticamente desmantelado y las personas direccionadas a otras actividades. Estas fases quedaron “aún más huérfanas” de una coordinación.

Además de la debilidad en términos de coordinación, las reglas del proceso eran bastante informales, cambiando a lo largo del tiempo. Las actividades empezaron a tener menos frecuencia, los grupos de trabajo fueron poco a poco dejando de encontrarse y, solamente cuando se aproximaba la fecha del Observatorio, algunos encuentros se retomaban. Se ha observado que la falta de definición y claridad en cuanto a la continuidad de los espacios de participación para las fases de monitoreo y evaluación influyeron negativamente en la intención de los actores de seguir participando de las actividades y de volver a integrarse durante la elaboración del PARP. Se ha identificado un desánimo por parte de los actores de la sociedad civil en cuanto a las fases siguientes, monitoreo y evaluación, y con la propia elaboración del PARP. Lo que pasó en el X Observatorio, cuando la sociedad civil fue preparada para debatir el PES y el gobierno el PARP, es un indicador claro de la poca comunicación entre actores de la sociedad civil y del gobierno en los años siguientes. Demuestra también la falta de coordinación y de estrategia de divulgación de las actividades por parte del equipo responsable de la elaboración del PARP, aunque los entrevistados del gobierno argumentasen que la razón principal para la falta de entendimiento había sido la “crisis del G20”.

En cuanto al fortalecimiento de las organizaciones, el impacto más evidente de la puesta en marcha del proceso fue la constitución del G20 y todas las actividades e interacciones entre sus miembros para participar en los grupos de trabajo y en los Observatorios. Además, la motivación en participar y la sensación de reconocimiento también fueron evidentes durante el proceso de elaboración del PARPA II. Como se ha mencionado,

los actores se reunían antes de los encuentros de los grupos de trabajo y de los Observatorios, las principales cuestiones eran discutidas entre todos y el posicionamiento de la sociedad civil trabajado en estas reuniones. Los Informes Anuales de la Pobreza, elaborados por el G20, por ejemplo, son resultados de esta interacción y de la oportunidad y del espacio a la participación.

Diversas veces, durante las entrevistas, fue resaltada la importancia de “no estar solos” en los espacios de participación, siendo la constitución de la Plataforma importante para una mayor confianza de las organizaciones que pasaron a tener una voz conjunta. Una de las cuestiones que parece haber influido negativamente en la elaboración del PARP, por ejemplo, fue justamente la falta de interacción entre organizaciones. Se ha observado que el “participar individualmente”, como muchos se referían, tuvo el efecto de no motivar a los actores a estar presentes en los grupos de trabajo y de prepararse para los Observatorios. Así, la constitución del G20 fue un factor importante que dio fuerza y confianza para que los actores se involucrasen en la elaboración del PARPA II. También, como se ha visto, el estar presente en las discusiones, el ser reconocido y escuchado fueron importantes para la percepción de efectividad de estos actores.

Una vez más, aunque el proceso tuviese límites en cuanto a la definición de su diseño institucional, el hecho de que la sociedad civil tenía que hacer presentaciones en los Observatorios y defendiese sus puntos de vista en los grupos de trabajo presionó y fue un incentivo a que las organizaciones se reuniesen y colaborasen entre sí. Además de los espacios de participación, también se destaca la importancia de la decisión del gobierno en cuanto al número de participantes que estarían presentes en los Observatorios, decisión tomada después del I Observatorio de la Pobreza en 2003. La determinación del gobierno de que deberían ser 20 organizaciones a representar a la sociedad civil en el II Observatorio, que deberían ser las propias organizaciones las que indicaran a sus representantes y que éstas deberían presentar un posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil prácticamente “obligó” a que las organizaciones empezasen a reunirse, a dialogar y a trabajar en conjunto en un posicionamiento para presentar en las sesiones de los Observatorios.

Aunque esta decisión de 20 organizaciones no haya sido tomada con el objetivo de que las organizaciones se uniesen para la constitución de una Plataforma, siendo este número definido solamente porque eran 20 los principales donantes que participarían del Observatorio en aquel momento, su consecuencia fue importante para las organizaciones y la forma como

éstas participaron de la elaboración del PARPA II. Así, aunque el proceso haya sido poco estructurado en términos de su diseño institucional, la definición en cuanto al funcionamiento del Observatorio – con 20 organizaciones representantes y la presentación del posicionamiento de la sociedad civil – llevó a la creación de la Plataforma G20.

A pesar de las frecuentes menciones en cuanto a la experiencia y oportunidad de participar en el proceso de elaboración del PARPA II, no se han identificado muchos relatos en cuanto a un aprendizaje de contenido de temas relacionados al proceso. Aunque algunos actores de la cooperación internacional mencionasen una evolución en términos de conocimiento técnico de los actores sociales, ésta no fue una cuestión muy comentada. Los propios entrevistados representantes de las organizaciones de la sociedad civil no resaltaban esta cuestión como una de las consecuencias del proceso. Como se ha visto, no fue una preocupación del secretariado técnico, responsable de la coordinación de las actividades, la elaboración de materiales de apoyo que contribuyesen para las discusiones. Algunos materiales eran repasados por los departamentos relacionados al grupo de trabajo, pero no había un control de si realmente estos materiales eran repasados y si eran entregados con la anticipación adecuada para la lectura.

El siguiente cuadro resume los principales efectos sobre los actores sociales de algunas dimensiones del diseño institucional del proceso de elaboración del Segundo Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta en Mozambique.

Tabla 4.1 Consecuencias sobre los actores sociales de la elección del diseño institucional del proceso participativo para la elaboración del PARPA II

	Efectividad		Fortalecimiento			
	Incidencia en el documento final	Intención de seguir participando	Creación de lazos o redes	Aprendizaje de contenido	Aprendizaje de proceso	Reconocimiento/Motivación/Confianza
1. Forma de Organización						
Liderazgo/coordinación		-		-		
Integración con órganos relacionados						
2. Quién participa						
Divulgación/difusión		-				
Abertura y selección de los participantes			+			
3. Cómo se participa						
Reglas y procedimientos	+	-	+		+	+
Tiempo y frecuencia de las actividades		-	+		+	+
Material de apoyo				-		
Dirección las actividades/reuniones						
4. Sobre qué se participa						
Selección y relevancia de los temas	+					

En el caso del proceso de participación para la elaboración del PARPA II analizado en Mozambique las definiciones en cuanto al diseño institucional no fueron particularmente importantes. Como se ha visto, el proceso tuvo una coordinación poco estructurada y las definiciones en cuanto al diseño institucional no fueron prioridades para el equipo que lo coordinaba en aquel momento. A pesar de que los aspectos del diseño institucional no hayan sido definidos con base en teorías de la democracia participativa y deliberativa, mecanismos de participación fueron llevados a cabo y algunas de sus características han influenciado a los actores de la sociedad civil participantes.

Que los encuentros hayan sido presenciales y, al menos durante la elaboración, frecuentes, ha contribuido para la percepción de efectividad de los actores y para la integración entre las organizaciones que crearon una plataforma para coordinar su participación. Aunque en Mozambique los procesos de participación estuviesen poco presentes en la agenda gubernamental, se ha visto que la puesta en marcha de un proceso puede contribuir para la movilización de actores de la sociedad civil y puede fortalecer a estos actores que, como se ha visto, ganaron confianza durante el proceso.

Como se ha visto en el marco conceptual de esta investigación, la existencia de una

sociedad civil fuerte y cohesionada es considerada una condición importante para el éxito de procesos de participación. No obstante, lo que se ha visto a partir del estudio de caso de Mozambique es que la abertura de espacios, aunque con diseños institucionales poco definidos y estructurados, puede contribuir para generar cambios sobre los actores sociales, movilizar organizaciones y contribuir para que más actores se sientan responsables de la definición de las políticas públicas.

No obstante, como se ha observado, en el caso estudiado esta movilización no fue sostenible a lo largo de los años, en las fases de monitoreo y evaluación del PARPA II como tampoco en la elaboración del PARP. Uno de los entrevistados relacionó la dinámica de participación de Mozambique con la curva de Gauss, esto es, *“el PARPA I fue establecido desde fuera, un proceso que nadie conocía, nada participativo; después se subió en términos de participación, visibilidad, discusión; y después en el PARP la curva cae y algunas organizaciones siguen participando, pero de forma individual, silenciosa”*⁴⁴⁹. Como afirma este entrevistado, la participación después del PARPA II fue disminuyendo concomitantemente a la fragmentación del G20.

La falta de continuidad de lo que fue creado durante la elaboración del PARPA II puede estar asociada tanto a una cuestión de diseño institucional como también puede ser comprendida a partir del contexto de Mozambique. La creación de los mecanismos de participación para la elaboración del PARPA II fue influenciada por las agencias de cooperación internacional que acompañaron el proceso, sin embargo la atención de los donantes en las fases de monitoreo y evaluación ya no fue la misma y la propia iniciativa de los PRSPs fue perdiendo importancia entre agencias de cooperación internacional y esto influyó en el esfuerzo del gobierno de mantener los espacios de participación activos.

La pérdida de importancia de los grupos de trabajo y Observatorios en las fases siguientes, de monitoreo y evaluación del PARPA II, y también en la elaboración del PARP hizo que éstos espacios, antes ya poco estructurados, en términos de definición de reglas y procedimientos, pasasen a tener aún menos atención. El impacto de la pérdida de importancia y mayor debilidad estructural de estos mecanismos es evidente con la menor implicación de los actores de la sociedad civil. Además de estos factores relacionados al contexto político y a la relación entre el gobierno mozambiqueño y las agencias de cooperación internacional, la propia característica de las organizaciones de la sociedad civil en Mozambique fue otro factor

⁴⁴⁹ Entrevistado 20.

que tuvo influencia en la falta de continuidad de la dinámica participativa generada en el PARPA II. Las organizaciones, por su historia y naturaleza, dependientes exclusivamente de recursos externos, no fueron capaces de mantener la colaboración alcanzada durante el PARPA II, culminando con la “crisis del G20”. La disputa financiera y de protagonismo limitaron el trabajo en conjunto y acabaron debilitando el G20 y con ésto las organizaciones dejaron de encontrarse y los Informes Anuales de la Pobreza empezaron a ser cada vez menos frecuentes, con menos esfuerzos de las organizaciones miembro del G20, hasta el momento de no producir más.

CAPÍTULO 5

MODELO DE PARTICIPACIÓN POR INICIATIVA SOCIAL:

CONSEJO NACIONAL DE SALUD EN BRASIL

5.1 “El derecho a tener derechos”: la participación en Brasil

En Brasil la discusión sobre la democracia con efectiva soberanía popular se materializó durante el proceso de democratización. La idea del “derecho a tener derechos” se diseminó y los movimientos sociales pasaron a reivindicar no solamente la obtención o garantía de derechos, sino también el derecho de deliberar. La lucha por la construcción de una democracia con canales de participación, no obstante, tiene inicio mucho antes.

Carvalho (2001), Doimo (1995) y Fernandes (1994) resaltan el impulso dado por la industrialización y la urbanización en la formación de grupos sociales urbanos, así como también el movimiento operario y el movimiento agrario. Estos autores afirman que hasta el inicio de los años 60 se observa en Brasil una serie de luchas populares. No obstante, según Fernandes (1994), solamente en la década de 1970 es que se inicia un movimiento nuevo “para el que se inventó incluso una nueva expresión: movimientos sociales”. Así como para Fernandes, otros autores también afirman que el marco más importante de la lucha por la participación en la esfera pública tuvo su origen en medio de la oposición a la dictadura militar. En este sentido, en la primera parte de este capítulo se describen los acontecimientos, entre las décadas de 1960 a la primera de 2000, que llevaron a la introducción de la participación en la agenda y de la consolidación de espacios institucionales.

Este capítulo tiene como objetivo, en una primera parte, una revisión de la “trayectoria participativa” brasileña. El objetivo es entender la forma como surgió el tema de participación en el país, su origen e impulso. En la segunda parte, se analiza el Consejo Nacional de Salud a partir de las dimensiones institucionales definidas anteriormente, verificando los efectos sobre los actores sociales, en términos de efectividad y fortalecimiento.

5.1.1 Los años 70 y 80: movilización social y la institucionalización de la participación

El principio de la década de 1960, es un momento de creciente incertidumbre en las relaciones sociales. En la expresión acuñada por O'Donnell (1976), es un período de "pretorianización", cuando la pérdida de la capacidad operativa del Estado permite la imposición de un Estado autoritario burocrático que duró 20 años, desde 1964 hasta 1984. Los objetivos de estabilización y metas orientadas a la eficacia, a la modernización del Estado y al crecimiento económico fueron las premisas para el establecimiento de una nueva orden política, económica y social.

A pesar de la fuerte represión durante el régimen dictatorial, la lucha por una mayor participación popular en la vida pública tuvo su origen en el núcleo de la resistencia contra la dictadura militar a lo largo de la década de 1970, cuando los movimientos populares y nuevos segmentos de la clase media se organizaron "de espaldas al Estado", centrándose en reivindicaciones urbanas como educación, salud, vivienda, saneamiento y transporte. Evers (1984) señala que "los esfuerzos de las dictaduras militares para reprimir la participación política mediante el cierre de los canales tradicionales de articulación tuvo exactamente el efecto opuesto al politizar las primeras manifestaciones por la vivienda, por el consumo, por la cultura popular y la religión"⁴⁵⁰. Con la misma perspectiva, Carvalho (2001) concluye afirmando que "en la ausencia de espacios legítimos para la negociación del conflicto, lo cotidiano, la vivienda, la periferia, el género, la raza se volvieron espacios y cuestiones públicas, lugares de acción política, constituyendo a sujetos con identidades y formas de organización diferente de los sindicatos y partidos"⁴⁵¹.

Scherer-Warren (1998) subraya que en los años de 1970 hay no sólo un fortalecimiento de los movimientos sociales urbanos, como también se propaga la discusión de nuevas cuestiones, como el movimiento feminista, indígena y negro, mostrando una sociedad civil en ebullición, donde "surgían" grupos con intereses particulares, pero teniendo en la lucha contra la dictadura un tema unificador. Una época en que se buscaba, a pesar de la represión y justamente por ella, la afirmación de identidades, el reconocimiento público de sus valores, el respeto por las diferencias culturales y la conquista de nuevos derechos.

Sader (1988), en un estudio sobre el surgimiento de nuevos sujetos sociales en el contexto brasileño, afirma que la gran ebullición social de los años 70 y 80 tiene en gran

⁴⁵⁰ Evers, 1984:12.

⁴⁵¹ Carvalho, 2001:3.

parte origen en la Iglesia Católica, en el “nuevo sindicalismo” y en los grupos de izquierda. La Iglesia Católica, por medio de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs), fundamentadas por la Teología de la Liberación, contribuyó con el fortalecimiento y la organización de la sociedad civil en el proceso de lucha contra la dictadura militar y constitución de nuevos actores sociales⁴⁵². La emergencia de las CEBs, creadas en 1975, representaron un rompimiento con la estructura tradicional de la Iglesia Católica, y estuvieron orientadas a las cuestiones de la realidad, para los derechos humanos, siendo consolidadas en pleno régimen dictatorial.

Además de la discusión de nuevas cuestiones, como resalta Scherer-Warren (1998), y del papel de las CEBs, como explica Sader (1988), Carvalho (2004) llama la atención en la reorganización vivida por el movimiento sindical a finales de los años 70 debido a la expansión de la economía a nuevos sectores, bienes de consumo duraderos y bienes de capital. El “nuevo sindicalismo” no surgió en paralelo al anterior, sino en la remodelación y la transformación del anterior convirtiéndose en una verdadera representación de los trabajadores⁴⁵³.

Otra innovación que surge de la sociedad civil y se convirtió en un pilar más en la unión de fuerzas para la democratización fue la creación, en 1980, del Partido de los Trabajadores (PT). Carvalho (2002) señala que, con excepción del Partido Comunista, todos los partidos, antes y después del 64, fueron establecidos o con la participación del Poder Ejecutivo o por políticos profesionales, estando siempre controlados por la élite social y económica. El PT, en cambio, señala Carvalho (2004) tuvo su base en la propia sociedad civil a partir de tres grupos principales: “el ala progresista de la Iglesia Católica, los sindicalistas renovadores, sobre todo los metalúrgicos de São Paulo, y algunos intelectuales importantes”⁴⁵⁴.

Muy importante en todas las iniciativas que se desarrollaban durante los años 70 y 80 con el objetivo de luchar contra la dictadura militar fue el método pedagógico de Paulo Freire de inspiración en la “educación y cultura popular”. Esta pedagogía que tenía como principio la educación para la tomada de conciencia influyó principalmente en la actuación de los

⁴⁵² Como resalta Doimo (1995), tanto la encíclica *Mater et Magistra*, como el Concilio Vaticano II y las Conferencias Episcopales latinoamericanas demuestran, a partir de la década de 1960, un cambio ideológico de la Iglesia Católica expresando la necesidad de creación de un espacio para la acción de movimiento de la sociedad civil.

⁴⁵³ Se destacan, a finales de los años 70, en 1978 y 1979, huelgas organizadas por los sindicatos, movilizando, respectivamente, 300 mil y tres millones de trabajadores.

⁴⁵⁴ Carvalho, 2002 : 176.

movimientos sociales⁴⁵⁵. Para Gohn (1992), estos acontecimientos reflejan un período de sueños y utopías en medio de la lucha y resistencia.

El fortalecimiento del tejido social brasileño asociado al desgaste del período conocido como “milagro económico” que se extiende del final de los años 60 al inicio de los 70, a la crisis económica y a los altos índices de desigualdad social abalaron las estructuras del régimen militar y la capacidad de mantenerlo⁴⁵⁶. Así, ya al final de los años de 1970 se inicia un proceso de apertura política. En 1979, por ejemplo, es concedida la amnistía a los exilados políticos lo que permitió que muchos líderes comunitarios volviesen al país. Estos llegaron con nuevas ideas de actuación debido principalmente a la aproximación con agencias internacionales. Los años de 1980, por lo tanto, representan la maduración de lo que surgía en los años 70, con la creación de diversas ONGs, algunas de ellas derivadas de los movimientos sociales.

El año de 1984 sintetiza toda la sensación de optimismo político que caracteriza esta década. El movimiento por las elecciones directas fue el auge de la movilización popular y, a pesar de la enmienda constitucional que permitía la elección directa para presidente no haber sido aprobada, la campaña social y política conocida como “Directas Ya” fue un marco en la historia brasileña. Fue, por lo tanto, durante los años de construcción de la democracia que la sociedad civil organizada brasileña se estableció como un actor político, buscando su autonomía frente al Estado. Como resalta Fernandes (1994):

Recuperada en el contexto de la lucha por la democratización, la idea de sociedad civil sirvió para destacar un espacio propio, no-gubernamental, de participación en las causas colectivas. En ella y por ella, individuos e instituciones particulares ejercerían su ciudadanía, de forma directa y autónoma⁴⁵⁷.

Durante el proceso de redacción de la Constitución hubo una intensa movilización, muchas veces lideradas por ONGs, para garantizar la incorporación en el texto constitucional de espacios de diálogo entre Estado y sociedad civil. Organizaciones no gubernamentales como CEAC/UNB, Fase, IBASE, entre otras, estuvieron presentes en sesiones plenarias,

⁴⁵⁵ Además, Doimo (1995) destaca la importancia de acontecimientos en el cenario internacional para la consolidación de los movimientos sociales en Brasil como la “explosión de los movimientos espontáneos europeos que sacudieron Europa en el final de los años 60, la desmitificación de los regímenes socialistas del Este y la posterior erosión de los esquemas teóricos marxistas” (Doimo, 1995:40).

⁴⁵⁶ Los años entre 1969 y 1973 son conocidos como el “milagro económico” debido a las altas tasas de crecimiento económico.

⁴⁵⁷ Fernandes, 1995:40.

comités y movimientos pro participación en la Asamblea Constituyente. En 1985, en Río de Janeiro, se formó el Movimiento Nacional por la Constituyente, compuesto por ocho de las principales ONGs del Estado, que puso en marcha el proyecto “Educación Popular Constituyente”. Al igual que en Río de Janeiro, en otros lugares como São Paulo, Pernambuco, Amapá, Minas Gerais, entre otros, también se organizaron movimientos y comités con el fin de participar en la formulación de la Carta Constitucional.

En 1987, el estatuto de la Asamblea Constituyente permitió la presentación de enmiendas introducidas por iniciativa popular. Las enmiendas serían aprobadas cuando hubiese movilización de 30.000 electores o más y organizadas por, al menos, tres entidades asociativas jurídicamente institucionalizadas. Así, varias campañas de recogida de firmas y foros fueron realizados. Durante todo el proceso de la constituyente, el mayor grupo de entidades (formado por sindicatos y asociaciones de profesionales y técnicos) reunieron 6.081.248 firmas para enviar enmiendas, y el segundo mayor grupo, formado por organizaciones no gubernamentales y organizaciones de defensa de los derechos humanos, reunieron 4.857.041 firmas (Doimo, 1995).

De esta forma, la Constitución Federal brasileña, promulgada en 1988, absorbió la mayoría de las demandas del movimiento por la “Participación Popular en la Constituyente”, institucionalizando diversas formas de participación de la sociedad en el Estado. La nueva Constitución es conocida como la “*Constitución Ciudadana*” por, entre otros avances, haber incluido mecanismos de participación en el proceso decisorio federal y local, y también por el hecho de haber otorgado más poder a los municipios. El artículo 14 de la Constitución combina elementos de la democracia representativa con la democracia directa. La Constitución Federal consagra que la sociedad civil debe participar y establece mecanismos directos como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Además, en leyes infraconstitucionales, se consagran los Consejos de Políticas Públicas y las Conferencias.

Los consejos fueron establecidos en los ámbitos local, estatal y federal con representación de actores estatales y de la sociedad civil. Los consejos y las conferencias pueden ser vistos como una conquista de la sociedad civil, pues se constituyen en alternativas innovadoras de diálogo entre la sociedad civil y la sociedad política, un mecanismo de cogestión de políticas públicas frente a las ofrecidas por las instituciones tradicionales de representación. Hoy, después de dos décadas de la Constitución, casi toda la política social brasileña - salud, educación, bienestar, niño y adolescentes, trabajo e ingresos, turismo, medio

ambiente, pesca, etc. - cuenta con espacios institucionalizados de participación social.

En resumen, las décadas de los 70 y 80 fueron escenarios de la lucha por la redemocratización y de la apertura de espacios de dialogo entre Estado y sociedad civil. Según Dagnino (2002), la década de 1970, en especial, es caracterizada como el resurgimiento de la sociedad civil brasileña y añade que “fue una época tan significativa que es vista, por algunos analistas, como la fundación efectiva de la sociedad civil en Brasil, ya que su existencia anterior estaría fuertemente caracterizada por la falta de autonomía en relación al Estado”⁴⁵⁸.

5.1.2 La década de 1990: la ola neoliberal y la disputa de significado de la participación

En los años 90, Brasil empezó a digerir los acontecimientos de la década de 1980. La sociedad civil, comprometida con la construcción democrática, en un acto histórico, logró, en los primeros años de la nueva década, el *impeachment* del primer presidente electo directamente, Fernando Collor de Mello. Las organizaciones de la sociedad civil buscaban inserirse en el juego político y la consolidación de los espacios de participación establecidos en la Constitución.

Al mismo tiempo, transformaciones globales cambiaban el modelo ideológico predominante hacia una concepción liberal del Estado y de responsabilización de la sociedad civil de las cuestiones sociales. El período se caracteriza, pues, al mismo tiempo, por un movimiento del Estado hacia la sociedad civil, en el que se entiende la participación de la sociedad civil desde la perspectiva de la cooperación en la implementación de las políticas públicas, como también un movimiento de la sociedad civil hacia el Estado, donde se entiende la participación como un ideal para la construcción de una nueva estructura de poder.

En este sentido, De Paula (2005) llama la atención sobre el contexto brasileño que combina dos proyectos políticos en disputa. Según la autora, el primero, parte de la inspiración gerencial y tuvo su expresión en la reforma del aparato estatal, estando de acuerdo con los ajustes neoliberales de traspaso de las responsabilidades del Estado a la sociedad. El segundo proyecto político tiene como referencia la dimensión social y se manifiesta a través

⁴⁵⁸ Dagnino, 2002:9.

de experiencias alternativas de gestión pública como los consejos y el presupuesto participativo, y “lleva el ideal de las manifestaciones populares contra la dictadura y la democratización del país, especialmente los movimientos sociales, partidos políticos de izquierda y centro-izquierda y las organizaciones no gubernamentales”⁴⁵⁹. En esta doble tendencia la autora señala que:

Durante la década de 1990 se llevó a cabo la reforma de la gestión del Estado brasileño. Sin embargo, no había en el escenario político una visión unívoca de la reforma, ya que también estaba en marcha un nuevo paradigma reformista: el “estado-nuevo-movimiento-social”, que rearticulaba el Estado y la sociedad, combinando la democracia representativa y participativa⁴⁶⁰.

Según la autora, mientras por un lado, a lo largo de los años 90, se desarrollaba un proceso de apertura y consolidación de espacios de diálogo con la sociedad civil, por otro lado, la crisis del Estado de Bienestar y la propagación de la ideología neoliberal reforzaba una nueva concepción de acción estatal, que se inició en los países desarrollados, incluso en la década de 1980, inspirada en la iniciativa privada, conocida como el nuevo gerencialismo. A esta compleja interacción de los años 90, Dagnino llama de “confluencia perversa”. En sus palabras:

Un campo marcado por una *confluencia perversa* entre un proyecto participativo, construido a partir de los años 80, a partir de la noción de la extensión de la ciudadanía y de la profundización de la democracia, y el diseño de un Estado mínimo, que es menos responsable por la garantía de los derechos sociales. La perversidad se coloca en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y antagónicas, *ambos proyectos requieren una sociedad civil activa y positiva*.⁴⁶¹

La reforma del aparato estatal, que se inició en 1995, en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998, reelecto para el período 1999-2002), es un ejemplo de un intento de cambio institucional hacia la participación social, pero en realidad no proponía un cambio en la estructura de poder existente y en la construcción de una democracia participativa. La propuesta de reforma, entre otras cosas, se centraba en la ruptura de la “rígida” separación entre el espacio público y el privado, reconociendo el espacio público no

⁴⁵⁹ De Paula, 2005:37.

⁴⁶⁰ De Paula, 2005:39.

⁴⁶¹ Dagnino, 2002:289. Cursivas de la autora.

estatal. La intención fue realizar una reforma que daría lugar a la modernización y a la mayor eficiencia de la administración pública con la descentralización a través de los organismos autónomos y las organizaciones sociales. La reforma trajo consigo el principio de cooperación, como expresión de una nueva relación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, en la realidad brasileña se pasó a utilizar cada vez más el término “tercer sector”. El término se refería a todo lo que no era parte del primer sector, el gobierno, y todo lo que no pertenecía al segundo sector, el mercado. Un concepto controvertido, criticado por muchas organizaciones no gubernamentales, especialmente las creadas en años anteriores, al abarcar un número de organizaciones con diversas opiniones e ideologías. El movimiento de la “corresponsabilidad de la sociedad civil para los asuntos sociales” impulsó nuevas formas de acción en la sociedad civil. La acción voluntaria, por ejemplo, fue muy incentivada por parte del Estado, que consagró el año de 2001 como el año del voluntariado.

La sociedad civil pasó a configurarse en torno al concepto de tercer sector que unió, en una misma definición, entidades con objetivos diferentes sin tomar en consideración la complejidad y las diferencias entre ellas. En este movimiento de construcción de una sociedad civil que coopera con el Estado para el enfrentamiento de las cuestiones sociales se creó el Programa Comunidad Solidaria⁴⁶², en 1995. El objetivo del programa fue “movilizar esfuerzos disponibles en el gobierno y en la sociedad para mejorar la calidad de vida de los segmentos más pobres de la población”⁴⁶³. Según Teixeira (2002), “el discurso del gobierno de Fernando Henrique ha sido siempre la participación (...) con el fin de transferir más responsabilidades a la población en relación a las políticas sociales, que realmente abren espacios para el debate y participación, llevando a una división del poder con la sociedad civil”⁴⁶⁴.

La Reforma del Estado en la segunda mitad de los años 90, por lo tanto, intensificó el papel dialéctico del Estado y de la sociedad civil en relación a la participación y contribuyó a la imprecisión y despolitización de su significado. Se puede decir que hubo un intento de desvío conceptual de la participación defendida por los movimientos de la sociedad civil

⁴⁶² Las líneas de acción del programa Comunidad Solidaria consistieron en: promoción de alianzas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil e implementación de programas innovadores de desarrollo social; desarrollar iniciativas para fortalecer la sociedad civil; y, promover la interlocución política para la definición de una agenda social prioritaria y de instrumentos de acción social.

⁴⁶³ http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/COMUNI1.HTM

⁴⁶⁴ Teixeira, 2002:123.

organizada y establecida en la Carta Constitucional de 1988, que la veían como un ejercicio de ciudadanía activa.

5.1.3 De 2003 a 2010: el Gobierno Lula y la participación

La elección del presidente Lula en 2002 fue marcada por una gran esperanza de reducción de las desigualdades sociales y la posibilidad de participación de la sociedad civil en las políticas públicas. Uno de los primeros pasos del gobierno de Lula para el fortalecimiento y expansión de la participación social en la esfera pública federal fue, en 2003, redefinir y ampliar el papel de la Secretaria General de la Presidencia de la República (SGPR). Hasta 2002 este organismo se relacionaba solo con los poderes legalmente instituidos - Ejecutivo Federal, Legislativo, Judicial y otras entidades de la federación.

A partir de 2003, la SGPR recibió la asignación de ser responsable de la “relación y vinculación con organizaciones de la sociedad civil y la creación y aplicación de los instrumentos de consulta popular y participación de interés del Poder Ejecutivo”⁴⁶⁵. Fue creada en seguida la Secretaria Nacional de Articulación Social vinculada a la Secretaria General de la Presidencia de la República y, como señala Monteiro (2006), se afirmaba así una participación más allá del control social. La Secretaria Nacional de Articulación Social fue creada con el objetivo de garantizar mayor articulación y sinergia entre las relaciones políticas del gobierno con la sociedad civil organizada.

Con el apoyo del gobierno de Lula fueron creados nuevos Consejos Nacionales y aumentó el número de conferencias realizadas. Actualmente, existen 64 Consejos Nacionales en Brasil. De estos, 13 (20%) fueron creados en este gobierno. Además, nueve consejos que ya existían fueron reformulados por el gobierno de Lula. Así como los Consejos Nacionales, en el gobierno de Lula también hubo un incentivo para la realización de Conferencias y de 2003 hasta 2010 fueron realizadas un total de 69 Conferencias, cubriendo 40 áreas sectoriales en los ámbitos municipal, regional, estatal y nacional. De las 69 conferencias realizadas en el gobierno de Lula hasta junio de 2010, 29 fueron realizadas por primera vez y, la de Derechos Humanos, fue convocada por primera vez por el Poder Ejecutivo. Moroni (2010) señala que antes quien organizaba y lideraba los procesos participativos, sobre todo los consejos y las

⁴⁶⁵ Ley n. 10.683, de 28 de mayo de 2003, con las alteraciones determinadas por la Ley n. 11.129, de 30 de junio de 2005 y por la Medida Provisoria n. 259, de 21 de julio de 2005.

conferencias, era la sociedad civil y que uno de los cambios positivos con el gobierno de Lula fue involucrar a los actores gubernamentales que “antes llegaban como si fueran espectadores y ahora se registra una calidad y participación bastante diferentes”⁴⁶⁶.

A pesar de los avances de la participación en el gobierno de Lula, existen muchas críticas por parte de la sociedad civil organizada, especialmente en relación a la calidad de los espacios. Moroni (2010), y muchos otros autores, consideran que en el gobierno de Lula hubo una multiplicación de los espacios de interlocución sin que hubiera de hecho una política de fortalecimiento de los espacios de participación como elementos esenciales de transformación social, política y económica. Un ejemplo bastante citado de participación que empezó con fuerza y se fue perdiendo a lo largo del tiempo fue el proceso participativo para la construcción del Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 que llevaba el título “Plano Plurianual 2004-2007: un Brasil para todos y todas”⁴⁶⁷.

La construcción de un PPA con participación de las organizaciones de la sociedad civil fue una iniciativa innovadora del gobierno federal liderada por la Secretaria General de la Presidencia y fue recibida por las organizaciones de la sociedad civil con gran entusiasmo y expectativa, pues se constituía en una posibilidad de debate entre gobierno y redes, articulaciones y movimientos de la sociedad civil sobre las directrices de un nuevo modelo de desarrollo para el país. En el 2003 fue creada la Inter-redes que era constituida por la Asociación Brasileña de Organizaciones No-Gubernamentales (Abong) y un conjunto de redes y foros. La Inter-redes estableció una relación política con el gobierno federal y organizó en conjunto con la SGP el proceso de participación en el PPA.

No obstante, después de debates en todo el país y el envío de una propuesta de proyecto de ley del PPA al Legislativo, organizaciones y redes, que siguieron el proceso en el Congreso Nacional, constataron que las propuestas elaboradas en el proceso participativo no fueron temas debatidos en el conjunto del gobierno y tampoco en el Congreso Nacional. Un estudio de la Inter-Redes demostró que el documento final del PPA incorporó cuestiones periféricas que ayudaban a planificar objetivos y estrategias del gobierno, pero nada que proporcionase un cambio en la lógica de las políticas – la principal demanda de la sociedad.

⁴⁶⁶ Moroni, 2010:253.

⁴⁶⁷ La Constitución de 1988 creó tres importantes fases para el proceso presupuestario: PPA (plano plurianual), LDO (ley de directrices presupuestarias) y LOA (ley presupuestaria anual), elaborados por el Ejecutivo y aprobados por el Congreso Nacional. El PPA es elaborado a cada cuatro años, la LDO y la LOA son elaboradas todos los años. El PPA es fundamental para el planeamiento de las políticas públicas, pues define, en líneas generales, las concepciones, los programas, los objetivos y las metas físicas y las líneas generales de cómo deberá ser elaborado el presupuesto el próximo año. La LOA es cómo y donde los recursos públicos serán aplicados, esto es, el presupuesto público.

El proceso de participación del PPA fue clasificado por las organizaciones de la sociedad civil como un “espectáculo de la participación” en el que después de mucho esfuerzo las contribuciones de la sociedad civil no fueron consideradas (Moroni, 2010).

En resumen, con la entrada del Gobierno de Lula se observan avances en el proyecto “democrático-participativo”, como denominaron Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), a diferencia del proyecto neoliberal que predominó en el escenario político durante el gobierno de FHC. De acuerdo con Ramírez (2010), las críticas de los movimientos y organizaciones sociales al gobierno de Lula “evidencia no sólo las fuertes contradicciones que marcan el accionar gubernamental, sino además las sólidas herencias y anclajes, institucionales”⁴⁶⁸. Así, a pesar del fortalecimiento de la esfera pública con la consolidación y ampliación de canales de participación, la calidad de los mismos es bastante cuestionada y viene siendo investigada por diversos autores.

5.1.4 Brasil: el modelo de participación por iniciativa social

En Brasil la participación es un principio base de la Constitución Federal que legitimó en el país una democracia representativa combinada con mecanismos de participación directa e indirecta. La asociación entre democracia y consolidación de instancias de participación, más allá de las formas tradicionales, orientaron la elaboración de la Carta Constitucional, que instauró un nuevo tipo de relación entre Estado y sociedad civil. De esta forma, nuevas formas institucionales de participación, en los diversos niveles de la federación, empezaron a consolidarse al inicio de los años de 1990 y se observa una multiplicación de estos espacios participativos como, por ejemplo, los presupuestos participativos, los consejos gestores y la participación en los planes directores. Para Côrtes (2010) la multiplicación de los mecanismos de participación transformó el país en uno de los principales laboratorios de experiencias y de análisis de la participación social en la gestión pública.

Para entender las innovaciones establecidas en la Carta Constitucional brasileña es importante comprender el momento histórico que vivía Brasil en los años 70 y 80. Como se ha visto, la década de 1970 fue marcada por la resistencia a la dictadura militar, que desde 1964 reprimía y excluía a la mayor parte de la población brasileña de las decisiones políticas. Esta resistencia, como diversos actores analizaron, sirvió como elemento unificador de

⁴⁶⁸ Ramírez, 2010:61.

diferentes movimientos sociales que hizo con que todas las luchas particulares tuviesen el mismo ideal: la democratización del país. Al final de los años 70 y principalmente en los años 80, la postura de reivindicación y de negación dio lugar a una postura más abierta y de colaboración para la construcción de la democracia brasileña.

El tejido social brasileño ganaba cada vez más vitalidad, con los movimientos sociales y, en los años 80, con la creación de diversas ONGs. La sociedad civil se organizaba y fue capaz de participar activamente de la construcción del texto constitucional. Así el proceso de redemocratización está marcado por la fuerte actuación de la sociedad civil, por el surgimiento de nuevos actores políticos y por la redefinición de la relación entre Estado y sociedad civil. De esta forma, la Constitución brasileña de 1988 es una referencia y es conocida como la “Constitución Ciudadana” no sólo por los avances en relación a los derechos sociales, el énfasis en los principios de la descentralización y participación, sino también por la propia forma como fue elaborada y el cambio en el modelo de relación entre Estado y sociedad.

Côrtes (2010) resalta que la peculiaridad para las democracias latinoamericanas y, de forma más acentuada en Brasil, fue la diseminación de estas formas de participación en las más variadas áreas de políticas públicas, en los diversos momentos del ciclo de la política (planeamiento, gestión, ejecución, evaluación) y en todos los niveles de gestión (federal, estadual, regional, municipal y local). Una de las áreas pioneras en temas de participación es la salud. De hecho, esta área ya venía desarrollando ideas y prácticas de participación antes de la redemocratización y de la Constitución y sirvió de referencia para otros sectores de políticas sociales.

Aunque la participación no tenga la misma fuerza en todos los sectores de la política pública y que haya diferencias entre los estados de Brasil, se podría decir que el modelo de participación que predomina en el país, y que fue consagrado en la Constitución Ciudadana, viene desde una iniciativa social. Es decir, la participación social no se materializa de la misma forma en todas las regiones del país o en todos los sectores de políticas públicas, pero la idea de participación social en Brasil surge por una demanda de la sociedad civil. Este ideal de participación tiene su epicentro en la sociedad civil organizada que pasa a ser lugar de muchas experiencias participativas y también generadora de ideas y presión para la apertura del Estado.

A pesar de las muchas diferencias entre los países latinoamericanos, experiencias de participación impulsadas por una iniciativa social tienen su mayor expresión en América Latina, y Brasil es un caso de referencia y caso paradigmático en la región. Es por esta razón que se ha decidido investigar tanto una experiencia participativa en el contexto brasileño, como ilustrativo del modelo de participación por iniciativa social. Esto es, se pretende estudiar el formato institucional de una determinada experiencia participativa y sus consecuencias sobre los actores sociales en un contexto como el brasileño, en el que la participación tiene un fuerte vínculo con la sociedad civil.

5.2 El Consejo Nacional de Salud

El Consejo Nacional de Salud (CNS) fue creado por la Ley 378 de enero de 1937 con el objetivo de auxiliar al Ministerio de Educación y Salud, junto con el Consejo Nacional de Educación. No obstante, solamente 17 años más tarde, se promulgó su primer Reglamento Interno, en 1954, que reglamentó su composición, funcionamiento y competencia⁴⁶⁹. En los años siguientes, entre 1954 y 1976 fueron promulgados siete decretos que alteraron principalmente la cantidad, composición y funcionamiento del Consejo Nacional de Salud, interfiriendo poco en sus competencias (Côttes et al., 2009)⁴⁷⁰. Así, a pesar de los cambios establecidos por estos Decretos, las atribuciones del Consejo estaban limitadas a cuestiones técnicas sectoriales y se mantuvo su naturaleza consultiva. En estos decretos, por ejemplo, no se observa un cambio en el sentido de hacer del Consejo un espacio de participación con la inclusión de diversos actores. De acuerdo con el Decreto de 1970, por ejemplo, la mayoría de los miembros del Consejo eran gubernamentales y no existía participación de la sociedad civil por medio de representaciones de entidades o asociaciones no gubernamentales⁴⁷¹. Así, será solamente a partir de los años de 1990, debido al momento histórico de lucha y reivindicación por participación que el CNS ganará una función democratizante como canal de participación

⁴⁶⁹ Decreto n° 34.347, de 08/04/1954. El Reglamento Interno del Consejo Nacional de Salud fue aprobado 1 año después de la separación del Ministerio de Educación y Salud en dos ministerios, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud con fecha de creación de 1953.

⁴⁷⁰ Decreto n° 45.913 de 1959; Decreto n° 47.793 de 1960; Decreto n° 847 de 1962; Decreto n° 55.242 de 1964; Decreto n° 55.642 de 1965; Decreto n° 67.300 de 1970; Decreto n° 79.056 de 1976.

⁴⁷¹ En el Decreto 67.300 de 30/09/1970 se determina que el Consejo debería ser compuesto por 15 miembros, siendo 5 representantes gubernamentales de órganos del poder ejecutivo, 1 representante de las Fuerzas Armadas y 9 representantes seleccionados por el Ministro entre académicos y técnicos.

social⁴⁷².

Como se ha abordado anteriormente, en Brasil la dictadura militar instaurada en 1964 marcó años de supresión de libertades, de persecución y de exclusión. No obstante, a pesar de la fuerte represión durante el régimen dictatorial, la lucha por una mayor participación popular en la vida pública ganó fuerza en medio de la resistencia contra la dictadura militar a lo largo de los años de 1970 y 1980. Para Dagnino (2002), como ya se ha comentado, la década de 1970, en especial, se caracteriza como el resurgimiento de la sociedad civil brasileña. Es en esta década que se forma, a partir de la aglutinación de académicos, organizaciones populares, de trabajadores y profesionales de la salud, el movimiento por la Reforma Sanitaria. Para el Movimiento de Reforma de la Salud, la reorganización del sistema de salud público era necesaria para una mayor democratización de la política, para la descentralización del poder y para el acceso universal. Según Escorel (1998), el Movimiento de Reforma de la Salud representaba un “pensamiento contra-hegemónico” porque “surgió y se articuló dentro de un panorama en el que la política de salud, entonces hegemónica era de la mercantilización de la medicina bajo el comando de la Seguridad Social”⁴⁷³.

Este Movimiento, en medio a la lucha por la redemocratización, buscaba insertar en la agenda pública la necesidad de alterar el modelo vigente de asistencia, centrado en el seguro social, por una nueva política de servicios, democrática, que garantizase el acceso universal a los servicios de salud. Costa (2009) subraya que el Movimiento de la Reforma Sanitaria tenía como objetivo no sólo el acceso universal de los servicios de salud como derecho de todos sino también que la sociedad se responsabilizase y participase de las decisiones. Del movimiento por la Reforma Sanitaria fueron creados dos movimientos, el Centro Brasileño de Estudios de Salud (CEBES) y la Asociación Brasileña de Pos Graduación en Salud Colectiva (ABRASCO). El CEBES, con la revista “Salud en Debate”, proporcionó un debate conceptual y fue capaz de promover la articulación entre el conocimiento y la práctica política.

Al mismo tiempo que se fortalecían los movimientos sociales y se consolidaba la sociedad civil brasileña, el régimen militar sufría cada vez más con la crisis económica mundial sentida también en Brasil. Y justo antes del fin de la dictadura militar ya se observaba la abertura de espacios como, por ejemplo, en el propio Ministerio de la Salud. En la 5ª

⁴⁷² Córtes et al. (2009) resaltan, sin embargo, el papel indefinido y secundario del Consejo Nacional de Salud a lo largo de los años 1990 como resultado de la redefinición del diseño institucional del Sistema Único de Salud y el fortalecimiento de los niveles subnacionales del gobierno.

⁴⁷³ Escorel, 1998:51.

Conferencia Nacional de Salud, poco antes del fin de la dictadura, en 1975, se aprobó la “participación popular” como estrategia de éxito de las acciones de salud a ser implementadas por los diferentes niveles de gobierno. También son ejemplos importantes la creación del Programa Nacional de Servicios Básicos de Salud (PREV-SALUD) que en sus dos versiones consideraba la participación como eje central y la creación, en 1981, del CONASP (Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária). Estas iniciativas empezaron a surgir poco antes del fin de la dictadura militar en el año de 1984.

En 1986, la realización de la 8ª Conferencia de la Salud es un marco de referencia no solo para el campo de la salud, sino que representó un punto de inflexión y un nuevo camino para todos los sectores de las políticas públicas. La Conferencia fue un marco de referencia por reunir por primera vez una gama diversificada de representantes sociales de todo el país. Según Côrtes (2009), la Conferencia reunió aproximadamente cuatro mil personas, siendo que mil participaron como representantes de instituciones públicas y privadas del área de salud, de las principales universidades del país, de las mayores centrales sindicales, de uniones de estudiantes, de sindicatos de trabajadores rurales y urbanos, de asociaciones de profesionales del área de salud, de asociaciones comunitarias, de partidos políticos y de las principales iglesias cristianas. Durante la Conferencia fueron discutidas cuestiones como la participación de la población en la gestión, ejecución y evaluación de las acciones de salud y la formación de Consejos de Salud en los niveles local, municipal, regional y estadual, siendo compuestos por representantes de la sociedad civil organizada. El Informe Final de la Conferencia propuso importantes avances para la política nacional de salud. En la 8ª Conferencia también se decidió la creación de un grupo ejecutivo de la Reforma Sanitaria convocado por el Ministerio de la Salud, denominado Comisión Nacional de la Reforma Sanitaria, de composición paritaria entre representantes del gobierno y de la sociedad civil.

En 1987 fue convocada la Asamblea Nacional Constituyente, con espacios de participación previstos a diferentes grupos sociales. En el campo de la salud ya se contabilizaban expresivos movimientos organizados y fue creada, para participar de la constituyente, la Plenaria Nacional de Entidades de la Salud, foro de articulación de los diversos sectores comprometidos con la reforma sanitaria y de interlocución y pacto con el Congreso. El resultado de las actividades de la Comisión de la Reforma Sanitaria, de la Plenaria, de la 8ª Conferencia entre otros encuentros y debates se ve plasmado en la Constitución Federal de 1988, en la cual el capítulo dedicado a la salud refleja las discusiones emprendidas por el movimiento por la reforma sanitaria.

Así, en la Constitución se aprobó la “creación de un Sistema Único de Salud, reconociendo la salud como un derecho a ser asegurado por el Estado y pautado por los principios de la universalidad, equidad, integralidad y organizado de forma descentralizada, jerarquizada y con la participación de la población”⁴⁷⁴. Por lo tanto, principios básicos como universalización, descentralización y participación que venían siendo defendidos por el Movimiento Sanitario, entre otros movimientos, y ampliamente debatidos en la 8ª Conferencia, tuvieron mucha influencia no solo en la política de salud sino que también influyeron en la naturaleza de la propia Constitución de 1988. Los movimientos sociales de la salud, por lo tanto, tuvieron un papel fundamental en la construcción del Sistema Único de Salud y en la definición de cómo la participación sería incorporada como elemento constituyente del Sistema.

El final de la década de 1980, por lo tanto, está marcado por el fortalecimiento institucional de los movimientos sociales y por la apertura de espacios de participación. Sin embargo, en relación al Consejo Nacional de Salud, a pesar de que en el Decreto n° 93.933, de 1987, se cambiase el estatus del Consejo, pasando de un órgano consultivo a deliberativo, según Barcelos (2009), su composición aún era “de notables” y la instancia aún gozaba de reducida participación en los debates sobre el cambio del sistema de salud en el país. En este Decreto, se determinó la presencia de siete representantes de la sociedad civil, sin embargo, éstos deberían ser indicados por el gobierno “entre las personalidades de notoria capacidad y comprobada experiencia en el área de salud”⁴⁷⁵. Será solamente después de la promulgación de la Constitución de 1988, específicamente en 1990, con el Decreto n° 99.438, con la Ley n° 8.080 y con la Ley n° 8.142 que el CNS asume un carácter de foro de participación y deliberación de la política nacional de salud, transformándose en lo que Côrtes denomina “el nuevo CNS” (Côrtes, 2009).

La Ley n° 8.142 se considera la principal legislación de la participación social en la salud, al instituir las Conferencias⁴⁷⁶ y el Consejo de Salud como instancias de control social en cada instancia de la Federación (Silva, 2013). También fue establecido en la Ley 8.142 una composición paritaria entre representantes del gobierno, prestadores de servicio, profesionales de la salud y usuarios del SUS en el Consejo Nacional de Salud. En relación a sus atribuciones, fue definido que el Consejo debería actuar en la formulación de estrategias y en

⁴⁷⁴ Silva, 2013:120.

⁴⁷⁵ Decreto n° 93.933, de 1987.

⁴⁷⁶ Instancias colegiadas, de carácter consultivo, que tienen como objetivo evaluar la situación de la salud y proponer las directrices de la política de salud, en cada nivel de gobierno.

el control de la ejecución de la política de salud en la instancia correspondiente, incluso en los aspectos económicos y financieros⁴⁷⁷. Para Silva (2013), esta Ley es significativa al ampliar las funciones del Consejo y definir una nueva composición para el mismo, incluyendo los principales actores y grupos de interés involucrados en la política de salud. En el Decreto n° 99.438 se reglamentaron las nuevas competencias del CNS y se definieron las entidades y órganos que deberían componer el Consejo (en este momento, compuesto por 30 miembros). Esta legislación estableció que el CNS debería estar compuesto por representantes de los usuarios del SUS, de los trabajadores de salud, gestores del gobierno y prestadores de servicio de salud. De acuerdo con el Decreto, el 50% de los miembros del Consejo deberían representar a los usuarios y los 50% restantes a los demás actores⁴⁷⁸.

Las ideas y principios desarrollados principalmente por el movimiento por la Reforma Sanitaria influenciaron la Constitución Federal y otros sectores de la política social. Así, a pesar del Consejo Nacional de Salud haber sido creado en 1937 y de las muchas alteraciones al largo de los años, fue esencial la lucha emprendida por los movimientos sociales durante el proceso de redemocratización para que el CNS se constituyese en un espacio de debate y decisión entre diferentes grupos sociales. El movimiento sanitario tuvo un papel decisivo tanto en la democratización del acceso al servicio de salud, como también en la definición del modo en que la participación sería incorporada en el diseño institucional del Sistema Único de Salud. En los años de 1990, el Consejo Nacional de Salud fue reformulado y asumió su carácter deliberativo y plural, además de la creación de diversos consejos gestores en las otras esferas de la federación.

Como se ha visto, desde su creación la estructura organizacional y de funcionamiento del CNS pasó por varios cambios. Después de los años de 1990, cuando el Consejo fue reformulado, una de las más expresivas alteraciones regimentales fue realizada en 2006, a través del Decreto n° 5.839, en respuesta a las discusiones y deliberaciones aprobadas en la 11ª y 12ª Conferencias Nacionales de Salud, en 2000 y 2003 respectivamente. En estas Conferencias, principalmente en la 12ª Conferencia Nacional de Salud, fueron discutidas cuestiones relacionadas a la estructura y funcionamiento del Consejo que en 2006 fueron contempladas en el Decreto. A partir de 2006, el Consejo pasó, por ejemplo, a estar compuesto por 48 miembros y seleccionarlos a través de proceso electoral, dejando de ser una

⁴⁷⁷ Párrafo 1 de la Ley n° 8.142.

⁴⁷⁸ De acuerdo con el Decreto n° 99.438, la composición del Consejo Nacional de Salud debería ser paritaria, es decir, los usuarios deberían tener el número de representantes correspondientes a la suma de la representación de los prestadores de servicios (públicos y privados) y de los trabajadores de salud.

decisión del Presidente de la República, y, también, por primera vez en la historia, los miembros del Consejo eligieron al Presidente, cargo hasta entonces ocupado por el Ministro de Salud. Para Córtes (2009), el CNS es uno de los elementos que hace del área de salud una referencia para otros sectores de políticas públicas en la implantación de mecanismos de participación. Así, las atribuciones y las características institucionales del CNS pasaron por una serie de modificaciones hasta llegar a las características actuales que fueron definidas por el Decreto n° 5.839/2006.

El proceso de democratización del Consejo Nacional de Salud, en consonancia con lo que pasaba en el país, no es una garantía, sin embargo, de un funcionamiento efectivo. Debido a la dificultad y el desafío de la institucionalización no solo del Consejo Nacional de Salud sino también de los consejos estadales y municipales que muchos autores, con diferentes enfoques, vienen dedicándose al estudio de estas instancias como mecanismos de participación de la sociedad civil en la política de salud. En el próximo apartado se analizan algunos aspectos del formato institucional del Consejo con el objetivo de verificar su influencia sobre los actores sociales.

5.2.1 Forma de organización del Consejo Nacional de Salud

Así como el realizado para los dos estudios de caso anteriores, en esta sección se analiza la forma como el Consejo Nacional de Salud es coordinado y sus implicaciones sobre el funcionamiento y dinámica de relación entre los participantes, así como la integración entre el Consejo y otras instancias participativas, Consejos de otros departamentos y de otros niveles federativos.

5.2.1.1 Liderazgo y coordinación del Consejo Nacional de Salud

El CNS forma parte de la estructura del Ministerio de la Salud y está directamente relacionado al Ministro. De acuerdo con el Reglamento Interno del CNS, éste es formado por: Presidencia, Secretariado-Ejecutivo, Mesa Directora, Comisiones, Grupos de Trabajo y Pleno. Las funciones de liderazgo y coordinación del CNS son ejercidas por el Presidente, Mesa Directora y Secretariado-Ejecutivo, siendo las competencias de cada uno establecidas en el

Regimiento Interno. Esta estructura de coordinación fue establecida en 2006, a partir del Decreto n° 5.839/2006 y de la Resolución n°364, que determinaron cambios importantes en la coordinación y liderazgo del Consejo consagradas en el nuevo Regimiento Interno aprobado por la Resolución 407 de 2008, que sustituyó al Regimiento Interno vigente desde 1998.

Los cambios en la coordinación del Consejo, así como otros cambios estructurales determinados en el Decreto, fueron discutidos en las 11ª y 12ª Conferencias Nacionales de Salud, realizadas en 2000 y 2003, así como en las sesiones plenarias del Consejo durante el año de 2005. De acuerdo con el Relatorio Final de la 12ª Conferencia Nacional de Salud, por ejemplo, se demanda la “democratización de los Consejos de Salud, en las tres esferas del gobierno, implementando coordinaciones colegiadas o mesa directora electa” como también que la “presidencia o coordinación de los Consejos de Salud, en las tres esferas de gobierno, no sea obligatoriamente ocupada por el gestor [Ministro de la Salud en el caso del CNS], siendo que los presidentes de los consejos deben ser electos entre los miembros del plenario de los consejos por medio del voto directo y secreto”⁴⁷⁹. En relación a las sesiones plenarias de 2005, Silva et al (2009) verificaron que el tema “funcionamiento y papel del Consejo/control social” ocupó el 27% del tiempo en los debates, el tema más debatido de este año⁴⁸⁰. Los cambios determinados en el Decreto de 2006, y consagrados en el Regimiento Interno de 2008, por lo tanto, fueron fruto de un intenso proceso de articulación que, según algunos entrevistados, ganó fuerza con el inicio del gobierno de Lula en 2003, que llegaba con la promesa de una profundización de la participación.

De esta forma, actualmente, el cargo de Presidente del Consejo Nacional de Salud es electivo y puede ser ejercido por cualquier miembro del Consejo, elegido por sus pares. La votación es secreta y el mandato es de un año (es permitida la reelección). La Mesa Directora, instancia reivindicada en la 12ª Conferencia, también fue creada en el Decreto de 2006 y tiene sus funciones establecidas en el Regimiento Interno de 2008. La Mesa Directora es electa por el pleno y es formada por ocho Consejeros Titulares, incluyendo el Presidente del CNS, para un mandato de un año y son permitidas las reelecciones. El cargo de Secretario-Ejecutivo ya existente antes de 2006 siguió siendo un cargo vinculado al Ministerio de la Salud, siendo

⁴⁷⁹ Relatorio Final de la 12ª Conferencia Nacional de Salud, 2004:105.

⁴⁸⁰ El tiempo fue calculado a partir del análisis de las actas de las reuniones, siendo considerado como indicador del tiempo el número de caracteres utilizados en las actas para relatar la discusión sobre cada tema analizado. Los otros seis temas analizados en las actas ocuparon el siguiente tiempo: 1) políticas específicas y programas de salud ocuparon el 25% del tiempo; 2) gestión en salud ocupó el 13% del tiempo; 3) cuestiones locales/particulares ocuparon el 10% del tiempo; 4) cuestiones financiera ocuparon el 10% del tiempo; 5) cuestiones de trabajo/profesionales de salud ocuparon el 9% del tiempo; y, 6) organización de los servicios de salud ocuparon el 6% del tiempo (Silva, 2009:91).

siempre ocupado por un gestor indicado por el propio Ministerio. La alteración de la regla en cuanto a la presidencia del Consejo, volviéndolo un cargo electivo, así como la creación de la Mesa Directora tuvieron influencia tanto en el funcionamiento del CNS como en la dinámica y percepción de los actores participantes.

Así, desde 2006 cualquier consejero titular puede ser candidato para el cargo de Presidente del Consejo y para ser miembro de la Mesa Directora. El Presidente del Consejo y los miembros de la Mesa son electos por el Pleno en una votación secreta. La Mesa Directora, que sustituyó a la Comisión de Coordinación General (CCG), creada en 2003, incluyó en la estructura de coordinación a representantes de todos los segmentos y asumió funciones importantes antes concentradas en el Presidente y en el Secretario Ejecutivo, ambos, como se ha comentado, directamente relacionados al Ministerio de la Salud. Silva et al (2009) hicieron un análisis del funcionamiento del Consejo antes del cambio de 2006 y verificaron, a partir de entrevistas con los consejeros en 2005, una fuerte presencia del Secretariado-Ejecutivo en la construcción de la pauta de discusión. Según el autor, con la creación de la Comisión de Coordinación General en 2003 esta influencia ya se había reducido y los consejeros habían empezado a participar más del proceso de construcción de la pauta. La Comisión, no obstante, a diferencia de la Mesa Directora, estaba compuesta por tres miembros y, en el año analizado por Silva et al (2009), la Comisión estaba formada solamente por miembros de entidades representantes de los actores sociales⁴⁸¹. La Mesa Directora, por otro lado, debe estar formada por representantes de todos los segmentos siguiendo la misma proporción de los miembros del Consejo.

En cuanto a las consecuencias de ésta estructura en la dinámica de funcionamiento del Consejo y sobre los actores sociales se han observado posiciones divergentes. Para la mayor parte de los entrevistados, tanto del segmento de los usuarios como de los profesionales de salud, que el cargo de Presidente no sea obligatoriamente del Ministro de la Salud y sea un cargo electivo hace que el Consejo Nacional de Salud sea un espacio más democrático como, por ejemplo, expresan estos entrevistados: *“lo que percibo es que tuvimos un progreso porque hoy tenemos una usuaria como presidente del consejo y creo que funciona bien”*; *“lanzamos una candidatura en oposición al Ministro. Sabíamos que perderíamos, pero la lanzamos así mismo porque el Ministro no puede ser el presidente del espacio que tiene como objetivo fiscalizar las cuestiones del Ministerio”*; *“no veo prudente que el Ministro sea el Presidente*

⁴⁸¹ En 2005, destacan Côrtes et al. (2009) la CCG del Consejo estaba compuesta por dos representantes de entidades étnicas, de género y de portadores de patologías o deficiencias y de profesionales y trabajadores de salud.

*del Consejo*⁴⁸².

Como se puede observar en los discursos destacados, los consejeros se sintieron valorizados con los cambios en la forma de coordinación del Consejo. Además, en general los mismos entrevistados consideraron que la creación de la Mesa Directora también representó un avance y un mayor empoderamiento para los miembros del Consejo. Para estos entrevistados, la Mesa Directora es vista como una instancia más democrática pues “*el poder deja de estar concentrado en las manos de una persona totalmente vinculada al Gobierno y pasa a ser más distribuido entre los consejeros que están presentes en la Mesa Directora y que son seleccionados bajo el criterio de la paridad*”⁴⁸³.

Por otro lado, algunos entrevistados no consideran que se debería elegir un presidente para el Consejo. Para estos entrevistados no sólo “*no tiene sentido crear una jerarquía en el Consejo*”⁴⁸⁴ como también volver este cargo electivo tiene consecuencias tanto en la relación entre los propios consejeros como también en la relación entre el Ministro y el Consejo. También aquellos entrevistados de los sectores de los usuarios y de los profesionales de salud que consideran un avance la elección a Presidente resaltaron las mismas consecuencias que los entrevistados que ideológicamente no están de acuerdo con la elección a Presidente. Es decir, este grupo de entrevistados, a pesar de considerar el cambio del Regimiento Interno a partir de 2006 positivo, reconocen los efectos en las relaciones entre los actores del Consejo y entre éstos y el Ministro.

De acuerdo con la mayor parte de los entrevistados, por lo tanto, hacer electivo el cargo de Presidente hace con que la relación entre Consejo y Ministro y, por lo tanto, el funcionamiento y trabajo del Consejo, dependa mucho de las personas que ocupan estos cargos, además de aumentar la disputa entre consejeros. Para los consejeros, si existe algún conflicto o disputa entre el Presidente del Consejo y el Ministro, por ejemplo, este puede dejar de participar, dar importancia y escuchar al Consejo, como argumentan una de las consejeras entrevistadas a continuación:

Yo creo, particularmente, que es un equívoco esta historia del presidencialismo en el Consejo Nacional de Salud y en los consejos de

⁴⁸² Entrevistada 14; Entrevistado 21; Entrevistada 11.

⁴⁸³ Entrevistado 18.

⁴⁸⁴ Entrevistada 4.

*salud de una forma general. Esta tendencia viene siendo perversa porque resulta en un alejamiento del gestor. Él pasa a no sentirse obligado a fortalecer el Consejo, a no comparecer en el Consejo.... Esta figura del presidente del Consejo, en la jerarquía política de la salud, es casi un papel tan importante como el del Ministro. Estoy haciendo una caricatura pero de hecho es esto... Se ha creado una nueva autoridad de salud*⁴⁸⁵.

Muchos entrevistados citaron como ejemplo de la dificultad en relación entre el Presidente y el Ministro la disputa entre el primer Presidente electo para el Consejo Nacional de Salud, representante del segmento de los profesionales de salud, y el segundo Ministro de la Salud del segundo mandato del gobierno de Lula⁴⁸⁶. Según los entrevistados, en este período el Ministro “aparecía en el Consejo e ignoraba todas sus decisiones”⁴⁸⁷ y otro consejero resaltó que “primero el Ministro no aceptó el hecho que él no era el Presidente del Consejo y, segundo, la pelea personal entre el Ministro y el Presidente sobre un determinado tema, de la fundación estatal de derecho privado, hizo con que prácticamente se rompiera la relación entre el Consejo y el Ministerio”⁴⁸⁸. Debido a la importancia de una buena relación entre el Presidente del Consejo y el Ministro, según una de las entrevistadas, el Consejo, decidió después de tres años con el consejero del sector de los profesionales de salud en la presidencia, elegir al propio Ministro de la Salud como Presidente. Así durante los años de 2011 y 2012, el Ministro Alexandre Padilha también fue el Presidente del Consejo. Según la entrevistada, “la elección del Ministro fue una decisión estratégica para apaciguar las relaciones”⁴⁸⁹.

Además, hacer electivo el cargo de presidente del Consejo, según algunos entrevistados, también tuvo como consecuencia la creación de una disputa entre los propios consejeros. Algunos consejeros relataron la formación de grupos de apoyo y alianzas para la elección de determinado consejero para la presidencia, como se puede ver en las siguientes afirmaciones “es un proceso político la cuestión de la elección tanto de la presidencia como de la composición de la Mesa Directora del Consejo Nacional y claro que muchas veces genera tensión”⁴⁹⁰ y “no tenga duda que hay juegos de poder. En la época de la elección, uno de los candidatos, que era el representante de la Confederación Nacional de Industria, fue al

⁴⁸⁵ Entrevistada 3.

⁴⁸⁶ Francisco Batista Junior y José Gomes Temporão.

⁴⁸⁷ Entrevistada 4.

⁴⁸⁸ Entrevistado 20.

⁴⁸⁹ Entrevistada 4.

⁴⁹⁰ Entrevistado 21.

*consultorio del titular que me antecedió para pedir voto. Hizo campaña y pidiendo voto a cada consejero*⁴⁹¹.

El último proceso electoral, de 2012, fue citado diversas veces como ejemplo de tensión y conflicto entre los consejeros. En este proceso electoral inicialmente se presentaron como candidatos cuatro consejeros del segmento de los usuarios, siendo que, posteriormente, dos retiraron la candidatura, y la elección fue realizada entre solamente dos candidatos. En estas elecciones hubo un acuerdo entre consejeros de que el Presidente sería del segmento de los usuarios una vez que después de que el cargo se hizo electivo este no había sido ocupado aún por un representante de los usuarios. Para algunos entrevistados, el clima de disputa generado para la elección del Presidente “*contribuye para la división de grupos entre los consejeros*”. Otro factor que dificulta el proceso de elección del Presidente, y aumenta la disputa entre consejeros, según algunos entrevistados, es la influencia, el “*lobby*”, del gobierno para que el Pleno decida por determinado consejero “*más alineado con el Partido*”.

*El lobby es muy grande de la gestión. La gestión hace presión sí. Y la gestión hace presión de una manera muy... como se puede decir... una presión principalmente en relación a los usuarios. Los movimientos sociales dependen mucho de recursos financieros que vienen del Estado. Una cuestión de sostenibilidad financiera. Y la gestión se apropia de esta dificultad para jugar políticamente. El recurso es público y es legal la transferencia de recurso para las entidades de la sociedad civil, para sus acciones y sostenibilidad. Este recurso no debería ser utilizado por la gestión como presión política pero sabemos que es usado. Esta presión se da de forma velada encima de los movimientos sociales. Las ONGs más débiles sufren más con esto porque tienen menos capacidad de financiación. Algunas entidades más fuertes son capaces de sostener un enfrentamiento*⁴⁹².

La creación de la Mesa Directora y la definición de que sería formada por ocho consejeros electos, respetando la proporción del número de consejeros de cada segmento, en general, como ya se ha comentado, es percibido como un avance en el sentido que deja la coordinación del Consejo más descentralizada. No obstante, así como en el caso de la elección para presidente, también fueron resaltadas las disputas entre consejeros en el proceso electoral para la composición de la Mesa Directora. De acuerdo con los entrevistados, formar

⁴⁹¹ Entrevistado 19.

⁴⁹² Entrevistado 20.

parte de la Mesa Directora implica algunos beneficios como, por ejemplo, mayor influencia en la pauta de discusión además de dar mayor visibilidad al consejero, que recibe más invitaciones para representar el Consejo en otros consejos, conferencias y eventos externos. Además, aunque muchos consejeros afirmasen que su función en el Consejo era garantizar y luchar por un Sistema Único de Salud para todos y no sólo para el segmento que representan, también afirmaban que existe la idea de que participar de la Mesa Directora aumenta el poder de influencia, como se puede verificar en las palabras destacadas de algunos entrevistados tanto del segmento de los usuarios como de los profesionales de salud:

Yo creo que aumentó la disputa. El cargo de Mesa Directora pasa a ser una disputa a parte dentro del consejo. Es una cuestión entre los consejeros. Existe una falsa impresión de un poder mayor. Digo falsa entre aspas porque como estás en Brasilia, en el Consejo, prácticamente toda semana para resolver algunos problemas que cabe a la mesa directora resolver acabas teniendo una mayor influencia sobre los temas que van para la pauta y una mayor influencia en otras cuestiones dentro del consejo también⁴⁹³.

El problema es que quien forma parte de la Mesa Directora recibe más invitaciones y los consejeros viven de invitaciones. El Consejo Estadual de Salud invita a tal persona, a tal consejero. Genera una cosa de poder más que de ego. Los viajes, las relaciones del Consejo Nacional con los otros Consejos son muy importantes para tu preservación en aquella dinámica⁴⁹⁴.

Otra cuestión levantada sobre la forma de coordinación y liderazgo del Consejo es la relación entre la Mesa Directora y los consejeros. Aunque un menor número de consejeros haya destacado la importancia de esta relación, en comparación a la relación entre Presidente y Ministro, algunos entrevistados mencionaron que, en general, la tendencia es dejar que la Mesa Directora tome muchas decisiones sin consultar el Pleno, como expresan estos entrevistados: “*hay una centralidad muy grande de la Mesa Directora actual de incluso tomar decisiones sin el consentimiento del Pleno. Se volvió una especie de mini consejo...*” y “*a pesar de que muchas cosas son sometidas al Pleno, yo creo que aún debería estar un poco más colectivizado el trabajo de la Mesa Directora*”⁴⁹⁵.

En resumen, se ha verificado que los cambios establecidos en el Decreto nº 5.839 de

⁴⁹³ Entrevistado 20.

⁴⁹⁴ Entrevistada 4.

⁴⁹⁵ Entrevistado 17 y entrevistada 16.

2006 sobre la forma de coordinación y liderazgo del Consejo - creando otra instancia de coordinación, la Mesa Directora, y volviendo electivo tanto el cargo de Presidente como también los miembros de la propia Mesa Directora – hicieron que el funcionamiento del Consejo dependiese de la relación entre el Ministro y el Presidente del Consejo. También se ha verificado que la elección tanto para Presidente como para la Mesa Directora influye en la relación entre consejeros creando disputas y tensiones. Estos cambios fueron demandas de los propios consejeros y otros participantes de las Conferencias Nacionales de Salud, como se ha visto en las actas del Pleno de 2005, el año en el que se discutieron estos cambios, y en los Informes Finales de las 11ª y 12ª Conferencias Nacionales de Salud.

5.2.1.2 Integración con departamentos relacionados

De acuerdo con el Regimiento Interno, es función de la Mesa Directora la promoción de articulaciones políticas con órganos e instituciones para garantizar la intersectorialidad del control social y la articulación con otros sectores de políticas públicas. También en el Regimiento Interno, en el artículo 11 e inciso XI, se define como competencia del Pleno “acciones de integración con otros consejos sectoriales con el propósito de cooperación mutua y de establecimiento de estrategias comunes para el fortalecimiento de participación y control social”. Además, forman parte del Consejo representante del Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems), del Consejo Nacional de Secretarios de Salud (Conass), del Ministerio de la Educación y del Ministerio de la Seguridad Social.

A pesar de la función de articulación política de la Mesa Directora para garantizar la intersectorialidad, de la participación de representantes de otros Ministerios, del Conass y del Conasems en el Consejo y de la mención en el Regimiento Interno sobre la función de integración del Pleno, durante las entrevistas la relación entre el Consejo Nacional de Salud y otros Consejos de áreas relacionadas, entre el Consejo y las Comisiones Intergestores Bipartita (CIB) e Intergestores Tripartita (CIT) y entre el Consejo Nacional de Salud y los consejos estatales y municipales de salud fueron poco mencionadas⁴⁹⁶. La mayor parte de los entrevistados, por ejemplo, afirmó no tener mucho conocimiento respecto a la relación entre el CNS y otros Consejos Nacionales. La principal respuesta era indicar que la entidad

⁴⁹⁶ La Comisión Intergestores Bipartita (CIB) es constituida por representantes de las secretarías estatales y municipales de salud, indicados por el Consejo de Secretarios Municipales de Salud (Cosems). La Comisión Intergestores Tripartita (CIT) es formada por representantes del Ministerio de la Salud, del CONASS, y del Conasems.

también tenía representación en otros Consejos Nacionales, como, por ejemplo, en el Consejo Nacional de Asistencia Social. Entretanto, no fueron realizadas referencias significativas sobre una relación directa entre consejos nacionales.

No obstante, se ha observado que la poca relación entre Consejos Nacionales no fue una cuestión que preocupaba a los consejeros, a diferencia de la relación entre el Consejo Nacional de Salud y los consejos de salud de otros niveles de la federación, los consejos estatales y municipales. Para los entrevistados, existe una falta de comunicación entre el Consejo Nacional y los consejos estatales y municipales lo que dificulta que Resoluciones tomadas por el CNS sean implementadas en los estados y municipios. Así, expresiones como “*fragmentación*”, “*baja capilarización*”, “*baja interlocución*”, “*falta de diálogo*” fueron utilizadas con frecuencia cuando se preguntaba sobre la relación del Consejo Nacional con los consejos de otros niveles de la federación. Esta cuestión fue resaltada por prácticamente todos los entrevistados, siendo que algunos destacaban también que la distancia entre el Consejo Nacional y los consejos de los ámbitos estatales y municipales hacía que el Consejo Nacional tomase decisiones sin el contacto real con los problemas y demandas del ámbito local.

Una investigación realizada en 2011 por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) sobre el CNS destaca que la necesidad de una mayor relación con los consejos estatales y municipales fue la tercera cuestión que debería ser mejorada, apuntada por los consejeros. De acuerdo con la investigación, los consejeros sugirieron “la creación de un canal de interacción, posiblemente por medio de internet, que posibilite la participación de los consejos estatales y municipales y de las entidades de la sociedad civil en los debates del CNS”⁴⁹⁷.

Además de la dificultad resaltada por los entrevistados entre el Consejo Nacional y los consejos municipales y estatales de salud, también fue resaltado durante las entrevistas la poca articulación entre el Consejo Nacional y las comisiones Bipartita y Tripartita. La creación de estas Comisiones Intergestoras, como analizan Côrtes et al. (2009), fue discutida y articulada en el espacio del propio Consejo por representantes de los gestores municipales y estatales con el objetivo de aumentar el poder de decisión de los entes federales. En su análisis sobre el papel del Consejo, Côrtes et al. (2009) concluyen que la institucionalización de las comisiones Bipartita y Tripartita, con la Norma Operativa Básica de 1993 (NOB01/93),

⁴⁹⁷ IPEA, 2012:51.

resultó en una pérdida de protagonismo y poder del Consejo Nacional de Salud una vez que cuestiones relacionadas con la financiación, funcionamiento y descentralización de la estructura gestora del Sistema Único de Salud pasaron a ser discutidas en estas comisiones intergestoras.

Así como identificaron Córtes et al. (2009), algunos entrevistados consideraron que la creación de las comisiones intergestoras generó espacios paralelos resultando en un vaciamiento del debate en el Consejo. De acuerdo con una entrevistada “*prácticamente quedó así como un lugar de la participación social y otro el lugar de la gestión*”⁴⁹⁸. Para otra entrevistada, las discusiones y decisiones de las comisiones deberían ser sometidas al Consejo, no obstante, de acuerdo con el mismo, “*en la práctica, la creación de éstas comisiones era todo lo que los gestores querían. Una comisión de gestores para definir asuntos de gestión. Éstas se ampliaron y ganaron un poder propio. Incluso hoy estas comisiones están reglamentadas y sin ninguna relación con el consejo*”⁴⁹⁹. Para un representante de los profesionales de salud, en las comisiones se hacen pactos que son de interés y convenientes para los secretarios de salud y que muchas veces van en conflicto con el Consejo. La preocupación con relación al papel de las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita y la relación entre éstas y el CNS puede ser observada también en el Informe de la 12º Conferencia Nacional de Salud donde se encuentra la siguiente determinación: “establecer que las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita no asuman las competencias deliberativas de los Consejos de Salud, debilitando el Control Social”⁵⁰⁰.

Sin embargo, para otro grupo de entrevistados, la falta de relación entre el Consejo Nacional y las comisiones intergestoras no fue una cuestión relevante como se puede ver en algunas respuestas: “*yo no acompaño este trabajo con las comisiones directamente. Creo que es trabajo de la Mesa Directora*”; “*no tengo relación con las Comisiones Bipartita y tripartita*”⁵⁰¹.

A pesar de algunas referencias a la falta de articulación entre el Consejo y las Comisiones Intergestoras, la principal cuestión para la mayor parte de los entrevistados es la distancia entre el Consejo Nacional y los consejos estatales y municipales y la consecuente dificultad de comunicación e implementación de las resoluciones en cuanto a la política de

⁴⁹⁸ Entrevistada 3.

⁴⁹⁹ Entrevistada 4.

⁵⁰⁰ Informe de la 12º Conferencia Nacional de Salud, 2003:103.

⁵⁰¹ Entrevistado 9 y entrevistada 11.

salud tomadas a nivel nacional.

5.2.2 Quién Participa

En este apartado son analizadas las reglas institucionales del Consejo Nacional de Salud que determinan la elección de los miembros del Consejo y sus efectos sobre la composición del mismo.

5.2.2.1 Divulgación de las sesiones del CNS

El Consejo Nacional de Salud es una instancia permanente que, de acuerdo con su Regimiento Interno, se reúne una vez al mes. Las fechas de las 12 reuniones ordinarias son definidas en la última sesión del año anterior y están disponibles en la página *web* del Consejo Nacional de Salud (www.conselho.saude.gov.br). En la página *web* también están disponibles las fechas de las reuniones mensuales de la Mesa Directora además de informaciones sobre el objetivo y la función del consejo así como todas las actas desde 1991.

De acuerdo con la investigación realizada por el IPEA en 2011, la mayor parte de los consejeros que respondieron al cuestionario evaluó el trabajo de los medio de comunicación del CNS de forma positiva, clasificándolo como satisfactorio (58%) y muy satisfactorio (24%). Así, el 82% de los consejeros evaluaron bien la actuación de los medios de divulgación y comunicación del consejo. En las entrevistas realizadas para esta investigación no fueron manifestadas muchas opiniones negativas en relación a la coordinación del Consejo en cuanto a la comunicación y divulgación de informaciones. Además, como se ha verificado, informaciones en cuanto a las fechas y actas de las sesiones están disponibles en la página *web*.

5.2.2.2 Abertura y selección de los participantes

Actualmente la composición del Consejo Nacional de Salud está definida por el Decreto nº 5.839 de 2006 que determina que el mismo es constituido por 48 miembros titulares, siendo 50% representantes de entidades y de movimientos sociales de usuarios del SUS, 25% representantes de entidades profesionales de salud, incluida la comunidad científica del área de la salud, y los 25% restantes están compuestos por representantes del

Gobierno Federal, del Consejo Nacional de Secretarios de Salud (Conass), del Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud (Conasems) y representantes de los prestadores de servicios de salud y representantes de entidades empresariales con actividades en el área de salud. Por lo tanto, en el Consejo están representados cinco tipos de categorías: i) entidades y representantes de usuarios del SUS; ii) representantes de entidades y profesionales de salud; iii) representantes de entidades prestadoras de servicios y de entidades empresariales con actividades en el área de salud; iv) representantes del gobierno federal; v) representantes de los estados y municipios, por medio del Conass y Conasems.

Como demuestran Côrtes et al. (2009) desde su creación, en 1937, la composición del Consejo Nacional de Salud ha sido reformulada. La Resolución n° 333 de 2003, seguida del Decreto n° 4.878 del mismo año, y la Resolución n° 361, seguida del Decreto n° 5.839 de 2006, determinaron las últimas alteraciones en la composición del CNS. Las alteraciones de 2003 determinaron, por ejemplo, la inclusión de organizaciones indígenas y de movimientos organizados de mujeres en salud y aumentó el número de consejeros para 40. Además, fue a partir de este momento que desaparecieron las plazas de consejeros de “notorio saber” indicados por el Ministerio de la Salud. Para Côrtes et al. (2009), en este momento, “se extinguía una tradición que persistía desde la creación del primer Consejo Nacional de Salud”⁵⁰². Será solamente en 2006 que el número de consejeros titulares pasará para 48, número actual.

El principal cambio en la composición del CNS establecida por el Decreto n° 5.839 de 2006, además del número de consejeros, se refiere a la abertura de plazas para entidades y movimientos de estudiantes, de la población negra, de gays, lesbianas, transgeneros y bisexuales, de ambientalistas, de defensa del consumidor y de los derechos humanos (CNS, 2006). Actualmente, por lo tanto, 24 entidades representan entidades y movimientos sociales de usuarios del SUS, 12 representan entidades de profesionales de salud, incluso la comunidad científica, dos representan entidades prestadoras de servicio y dos entidades representan entidades empresariales del área de salud. Las plazas restantes son ocupadas por seis representantes del gobierno federal, un representante del Conass y un representantes del Conasems (CNS, 2006). Además de los 48 consejeros titulares, el CNS está compuesto por dos suplentes de cada consejero, es decir, el número total de miembros es de 144.

Como observan Côrtes et al. (2009), específicamente entre 1990, cuando el Consejo se

⁵⁰² Côrtes et al., 2009:57.

establece como un mecanismo institucional de participación, y 2006, son observados cambios importantes en su composición. Por un lado, analizan estos autores, hay una reducción del número de representantes estatales y del mercado y, por otro, un aumento del número y proporción de representantes de entidades sociales. Los representantes gubernamentales, entre 1990 y 2006, pasaron a ocupar ocho lugares, en lugar de 11, lo que significa una reducción del 27% en este período. Ya los representantes de los prestadores de servicios y representantes del mercado, pasaron a ocupar cuatro lugares en lugar de cinco, 20% menos en relación al total de consejeros. El número de consejeros provenientes de organizaciones profesionales creció el 200%, pasando de cuatro en 1990 para 12 en 2006 (Côrtes et al., 2009). El número de representantes de asociaciones comunitarias, movimientos sociales y ONGs también aumentó el 200%, de dos para seis, y el número de representantes de entidades étnicas, de género y de portadores de patologías o deficiencias aumentó en 160%, pasando de cinco en 1990 para 13 en 2006 (Côrtes et al., 2009)⁵⁰³. A lo largo de los años, por lo tanto, la composición del Consejo Nacional de Salud fue favoreciendo la representación de los profesionales y trabajadores de salud y de las entidades y movimientos sociales que aumentaron su participación en 140%, de 15 a 36 lugares, ocupando hoy el 75% de los lugares en el Consejo (Côrtes et al., 2009).

Para Côrtes et. al (2009), la reducción absoluta y relativa del número de gestores y el crecimiento del número de representantes de organizaciones de la sociedad civil, entre 1990 y 2006, puede estar relacionada a los cambios en el proceso decisorio del Sistema Único de Salud con la creación de las instancias de pacto federativas, las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita. De acuerdo con los autores, la creación de estas comisiones llevó a que los gestores no tuviesen tanto interés en participar de las actividades del CNS una vez que concentraban su actuación en las Comisiones Intergestoras. Así, para Côrtes et al. (2009), aunque los consejeros representantes de los profesionales y trabajadores de salud, de las asociaciones comunitarias, movimientos sociales, ONGs y entidades étnicas, de género y de portadores de patologías o deficiencias tengan mayoría en el Consejo, “esto puede significar, paradójicamente, que el poder del foro en la arena decisoria del área [de salud] fue reducido a lo largo del periodo”⁵⁰⁴. Como se ha visto anteriormente, algunos consejeros mencionaron la falta de articulación entre el Consejo Nacional y las comisiones Bipartita y Tripartita y destacaron, así como fue analizado por Côrtes et al. (2009), que la creación de las Comisiones

⁵⁰³ Côrtes et al. analizan en profundidad los cambios en la composición del CNS en *Participação e Saúde no Brasil* (2009).

⁵⁰⁴ Côrtes et al., 2009:62.

Intergestoras generó espacios paralelos resultando en un vaciamiento del debate en el Consejo.

Además del cambio en la composición del Consejo, el Decreto n° 5.839/2006 también alteró el proceso de elección de los representantes de las entidades en el Consejo. Después de dos años de debates y negociaciones sobre esta cuestión, se decidió que los movimientos y entidades representantes de los usuarios, antes indicados por el Ministro, pasarían a ser elegidos por medio de un proceso electoral⁵⁰⁵. También son electos por proceso electoral directo las entidades de profesionales de salud, de la comunidad científica, de entidades de prestadores de servicios de salud y entidades empresariales con actividad en el área de la salud. De acuerdo con el Decreto n° 5.839/2006, se consideran elegibles entidades y movimientos sociales, entidades nacionales de profesionales de salud, entidades nacionales de prestadores de servicios de salud y entidades nacionales empresariales en el área de salud que tengan actuación comprobada de por lo menos dos años y representación en, por lo menos, un tercio de las unidades de la Federación y en tres Regiones Geográficas del País⁵⁰⁶. El mandato de los representantes indicados por las entidades y organizaciones electas es de tres años, pudiendo ser renovable, en caso de que las mismas sean electas de nuevo. Los representantes del Gobierno Federal, del Conass y del Conasems, sin embargo, son indicados por sus dirigentes.

En general, mientras la composición del Consejo, número y distribución de los actores, no fue un tema específicamente relevante durante las entrevistas, el proceso de elección de las entidades para componer el Pleno del Consejo generó opiniones diversas. Todos los entrevistados resaltaron que el proceso de elección es un procedimiento reglamentado por un Regimiento Electoral, que es elaborado y aprobado por el Pleno (y homologado por el Ministro de la Salud). Este Regimiento Electoral, de acuerdo con el Regimiento Interno de 2008, debe ser aprobado en un plazo de 120 días anteriores a la fecha establecida para las elecciones. Además también era de conocimiento de todos los entrevistados los criterios exigidos para que la entidad pudiera participar del proceso electoral. En cuanto al proceso electoral y a los criterios, sin embargo, las opiniones fueron divergentes.

En relación al proceso electoral, todos los entrevistados relataron que antes de la

⁵⁰⁵ Los representantes de las entidades y movimientos sociales son indicados por las organizaciones electas y pueden ser sustituidos siempre que éstas así lo decidan. Los representantes son electos en foros o en las conferencias y los miembros titulares y suplentes no necesariamente deben ser de la misma entidad u organización.

⁵⁰⁶ Además de tener una actuación comprobada por más de dos años.

realización de las elecciones, existe una dinámica interna, en la que los actores de cada sector se reúnen, negocian y hacen acuerdos políticos para definir las entidades que serán titulares y suplentes sin que sea necesario pasar por el proceso electoral en que todos los miembros del Pleno votan. Así, las entidades y organizaciones que disputan la plaza en el Consejo de determinado grupo social como, por ejemplo, el movimiento negro o el movimiento AIDS se reúnen para discutir y negociar las entidades que asumirán la titularidad y la suplencia de las plazas reservadas a este determinado grupo social.

Según los entrevistados, lo más común es que cada grupo social haga un acuerdo político. Los acuerdos son diversos como, por ejemplo, mientras en el movimiento negro fue establecida una rotatividad en la que a cada año una entidad asume la titularidad, en el movimiento AIDS como explica una entrevistada, *“el movimiento AIDS hizo otro tipo de negociación. A cada 2 o 3 reuniones el consejero suplente participa de la reunión”*⁵⁰⁷. Los acuerdos realizados entre las entidades y movimientos sociales que disputan una determinada plaza en el Consejo, según los entrevistados, es respetado por el Pleno del Consejo y estas entidades y movimientos son nombradas. Sin embargo, si no se hace un acuerdo entre las entidades y movimientos que disputan una determinada plaza, el Pleno, a través de una votación, define las tres entidades que van a ser miembros del Consejo en el período siguiente.

Algunos entrevistados no presentaron críticas a la forma como las entidades son seleccionadas para formar el Consejo. Para algunos, el proceso de negociación y articulación entre entidades para la definición de las plazas del Consejo es positivo, como afirman estos entrevistados: *“la negociación dentro del segmento es un proceso desgastante pero súper valido. Creo que funciona bien así”*; *“las negociaciones dejan menos tenso la elección para el Consejo, pues hay posibilidad de que las personas se entiendan. Yo creo que facilita la elección de las entidades para el Pleno”*⁵⁰⁸. Para otros, sin embargo, este proceso de negociación para la definición de tres entidades para ocupar la plaza de titular y las dos de suplentes genera un proceso de exclusión e impide la renovación de entidades dentro del Consejo, como resaltaron estos entrevistados:

Existe una disputa para entrar en el Consejo, pero, principalmente, existen muchos acuerdos. Son casi 150 plazas y la mitad de esto es de usuario. Entonces acabas haciendo acuerdos del tipo soy titular en el

⁵⁰⁷ Entrevistada 14.

⁵⁰⁸ Entrevistado 21 y entrevistado 17.

*primer año, tú en el segundo año y en el tercer año el otro es titular y hacemos una rotación por estos 3 años. Quien no participa del acuerdo acaba siendo excluido*⁵⁰⁹.

*Estos acuerdos al final sólo sirven para mantener a las entidades en los mismos lugares. Debería ser discutida esta forma de elección, pero no es discutida*⁵¹⁰.

*Al final acaba que se repiten las entidades, las entidades se perpetúan. Existe límite de elección de consejeros, pero la entidad puede seguir*⁵¹¹.

*Las entidades que participan del Consejo Nacional de Salud son entidades que participan de media unos 15 años. Son entidades que de cierta forma ya están consolidadas en el espacio. Son entidades de referencia en este debate de la salud pública. Y por esto no veo tanta tensión en el proceso de elección de las entidades. Son entidades que ya vienen haciendo este debate por un largo período*⁵¹².

La falta de rotatividad de las entidades, que se “perpetúan” como afirmó una entrevistada, es un tema bastante tratado por la literatura que analiza los consejos como espacios de participación. Diversos análisis de consejos, no sólo del Consejo Nacional de Salud, como también de otras áreas y otros niveles de la federación, apuntan la permanencia del mismo grupo de entidades en los consejos. En las entrevistas realizadas, la mayor parte de los entrevistados reconocen esta cuestión, pero algunos no consideraron esto un problema. El argumento principal, del sector de los usuarios, por ejemplo, es que las organizaciones representativas de los usuarios, en términos de su historia y tamaño, ya están o estuvieron en el Consejo. Son las “*entidades de referencia*”, como se refirió uno de los entrevistados.

Algunos entrevistados, sin embargo, resaltaron que la falta de rotatividad también se debe a la cantidad de criterios necesarios para que se pueda presentar como candidato a una plaza en el CNS. Muchos consejeros entrevistados resaltaron “*la cantidad de documentos que se debe providenciar para solicitar una plaza en el CNS*”. El número de documentos y el trabajo para cumplir con los criterios necesarios fueron citados como un posible factor de exclusión de entidades pues, de acuerdo con una entrevistada, “*no hay ningún estímulo para que otras entidades se inscriban. Es como si fuese democrático, pero no lo es*”⁵¹³. Así como esta entrevistada, otros también manifestaron la misma opinión.

⁵⁰⁹ Entrevistado 17.

⁵¹⁰ Entrevistado 20.

⁵¹¹ Entrevistada 4.

⁵¹² Entrevistado 13.

⁵¹³ Entrevistada 4.

La inscripción es “una cosa extremadamente burocrática, absurda. Antes las entidades eran indicadas por el Ministro. Actualmente hay una reunión.... Primero las entidades se inscriben para formar parte del consejo... Si antes era una cosa autoritaria ahora se volvió una cosa neoliberal. Las entidades tienen que demostrar una serie de cosas y haber tanta documentación que ya es una cobardía porque hay entidades que no tienen esto....”⁵¹⁴

Aunque sea necesario algún tipo de comprobación para que la entidad participe del Consejo creo que han exagerado en la documentación necesaria. Es muy trabajoso y simplemente algunas organizaciones no tienen todo que se pide. La verdad es que nadie quiere salir del Consejo y de esta forma se mantienen las mismas entidades de siempre⁵¹⁵.

En relación a la composición de las comisiones de trabajo, algunos entrevistados también comentaron la disputa para formar parte de las comisiones así como también para ocupar el cargo de coordinación de las mismas. De acuerdo con el Regimiento Interno, en el capítulo III, las entidades son indicadas para componer las comisiones y la composición final debe ser sometida a la deliberación del Pleno. Según algunos entrevistados, formar parte de las comisiones también es un proceso de negociación, como destacó esta entrevistada: “fue un esfuerzo muy grande nuestro dentro del Consejo porque es un proceso democrático, de mucha tensión, mucha disputa y hemos conseguido esto”.

En resumen, la composición del CNS sufrió diversos cambios de 1990 hasta 2006, tanto en la cantidad y proporción de los consejeros como también en el proceso de selección de las entidades. Como se ha visto, a pesar de existir un proceso electoral para la selección de las entidades, normalmente las organizaciones y asociaciones de cada grupo social se reúnen, negocian y entran en acuerdo sobre cómo van a ocupar la plaza destinada a aquel grupo. Por un lado, un grupo de consejeros considera esta dinámica interna democrática y positiva, por otro lado, otros consejeros argumentan que esto lleva a la marginalización de muchas entidades que no forman parte de las negociaciones.

5.2.3 Cómo se participa

⁵¹⁴ Entrevistada 4.

⁵¹⁵ Entrevistado 20.

El Reglamento Interno del CNS define la periodicidad de las reuniones, los procedimientos para la conducción de la reunión, el proceso de toma de decisión, etc. Define, por lo tanto, las reglas de funcionamiento e interacción entre actores. Este documento es elaborado conjuntamente por los consejeros y debe ser aprobado por el Pleno. El último Reglamento Interno del CNS fue aprobado en septiembre de 2008 y fue elaborado de acuerdo con las alteraciones determinadas por el Decreto n°364 de 2006. El Reglamento Interno actual, por lo tanto, está constituido por siete capítulos y 78 artículos. De acuerdo con este documento, el Consejo debe reunirse ordinariamente doce veces al año y extraordinariamente por convocatoria del Presidente o por deliberación del Pleno, a requerimiento de cualquier consejero⁵¹⁶. El Pleno es el foro de deliberación formado por todos los consejeros titulares del Consejo y se constituye en las reuniones ordinarias y extraordinarias. Es el principal espacio de encuentro entre los diferentes actores y donde las discusiones y decisiones son tomadas. Además de las reuniones ordinarias y extraordinarias, los consejeros también pueden participar de Comisiones Temáticas y de Grupos de Trabajo, que tienen como objetivo apoyar las discusiones y decisiones del Pleno.

La estructura de las reuniones ordinarias y extraordinarias está definida por el Pleno y descritas en el Reglamento Interno. Las pautas de las reuniones son elaboradas por la Mesa Directora y son divididas en cuatro partes: I) aprobación del acta; II) expediente; III) orden del día; IV) cierre. Las dos primeras partes tienen un carácter más burocrático siendo tratadas en estas fases la aprobación del acta de la reunión anterior, comunicaciones de la Secretaría-Ejecutiva, justificación de faltas de los Consejeros, presentación de invitados. En la fase “expediente” se permite la demanda de inclusión de asuntos considerados de emergencia en el orden del día. Para que el asunto sea incluido y discutido en la fase posterior, la demanda debe estar justificada y aprobada por la mayoría. A pesar de la posibilidad de incluir un asunto en la pauta de discusiones durante el “expediente” será solamente en el orden día que se procederá a la discusión de los asuntos. Específicamente, el orden del día es la “fase de la reunión orientada para la presentación, debate, deliberación de temas, conforme el caso.”⁵¹⁷.

La forma como se realiza el debate también está descrita en el Reglamento Interno y de acuerdo con este documento, un tiempo preestablecido es destinado a la discusión de cada tema y la duración de la discusión determina el número de consejeros inscritos para la intervención. El tiempo de intervención para cada consejero también es un acuerdo

⁵¹⁶ El calendario del año se define en la Reunión Ordinaria o Extraordinaria del mes de diciembre que antecede el nuevo año.

⁵¹⁷ Reglamento Interno del CNS, artículo 21.

establecido antes del inicio de la fase de discusión y la reinscripción solamente es posible si el tiempo destinado al tema lo permite. El tiempo para la discusión de cada tema es respetado y en caso de que la discusión no sea concluida, el tema será automáticamente remitido para la próxima reunión, con excepción de aquellos casos en los que el Pleno entiende que el asunto es de extrema relevancia y/o urgencia y que no permita su aplazamiento⁵¹⁸. Para apoyar la discusión, informaciones y documentos sobre cada tema deben ser enviados a los consejeros, destacando los temas recomendados para la deliberación. Este material debe ser distribuido a los consejeros con la antelación de una semana y en caso de que no sea enviado, salvo a criterio del Pleno, los temas recomendados para la deliberación no podrán ser votados⁵¹⁹.

Seguido a las discusiones en el Pleno, cuando es el caso, la votación es el método utilizado para la definición de una posición del Consejo. Desde 2006, como se ha visto, el Pleno también vota para definir a los miembros de la Mesa Directora como también para escoger el Presidente del Consejo. El procedimiento relacionado a la votación está determinado en los artículos 34 al 39 del Regimiento Interno. Se considera aprobada una decisión cuando esta tiene la mayoría de los votos favorables, excepto en los casos en que el número de abstenciones es mayor que la suma de los votos favorables y en contra.

Además de las reuniones ordinarias y extraordinarias del Pleno, como se ha mencionado, los consejeros también se reúnen en las comisiones temáticas y en los grupos de trabajo⁵²⁰. La Ley 8.080 estableció la creación de seis comisiones permanentes en el ámbito del Consejo, siendo competencia del propio Consejo la creación, de acuerdo con la necesidad, de otras comisiones como también de grupos de trabajo. Con base en el Regimiento, tanto las comisiones creadas por la Ley 8.080 como las creadas por el Consejo tienen como objetivo “producir informaciones de apoyo, propuestas y recomendaciones al Pleno del Consejo Nacional de Salud”⁵²¹.

Las comisiones, tienen el papel de reunir elementos técnicos y políticos para el proceso de deliberación en el Pleno y pueden ser comprendidas como espacios de discusión en el interior del Consejo, contribuyendo para calificar los debates y las deliberaciones. Las comisiones son integradas por un máximo de 22 entidades, entre titulares y suplentes. Los

⁵¹⁸ En este caso el tema es retirado de la pauta y remitido para otro momento durante la reunión, destinando el tiempo necesario para la conclusión de la discusión.

⁵¹⁹ Regimiento Interno, artículo 22.

⁵²⁰ Actualmente existen 26 Comisiones Temáticas que tratan de temas variados en el ámbito de la política nacional de salud para asesorar el Pleno.

⁵²¹ CNS, Resolución n. 291, art.20.

grupos de trabajo son órganos instituidos con objetivos específicos definidos por el Pleno para el asesoramiento temporario al CNS o a las Comisiones. Los grupos de trabajo tienen un tiempo máximo de funcionamiento establecido en el Reglamento de seis meses. De acuerdo con el capítulo IV del Reglamento Interno del Consejo, es función de los grupos de trabajo ofrecer apoyo de orden política, técnica, administrativa, económico-financiera y jurídica. Su composición puede ser de hasta cinco consejeros, incluyendo el coordinador, garantizando, de preferencia, la representación de todos los segmentos del CNS.

Las reglas y procedimientos de funcionamiento del Consejo, así como sus atribuciones, composición y función, como se ha mencionado, están descritas en el Reglamento Interno, un documento extenso, elaborado y aprobado por el propio Pleno y homologado por el Ministro de Salud. El Reglamento Interno actual fue aprobado y homologado en 2008, sustituyendo el Reglamento de 1998, y es reflejo de cambios realizados a lo largo de los últimos cinco años en la estructura, funcionamiento, composición y función del Consejo. Como se ha visto, algunos de los principales cambios realizados, relacionados a la coordinación del Consejo, fueron demandas de los propios consejeros – sobre todo los representantes de usuarios y profesionales de salud. Todos los entrevistados afirmaron saber de la existencia y el contenido del Reglamento y mientras algunos lo consideraban un buen documento, que “*atiende a las necesidades y orienta bien al Consejo*”⁵²² otros lo clasificaban como desfasado como resaltó este entrevistado “*el Reglamento Interno tiene que ser revisado. El documento no trata algunas cuestiones como de las entidades médicas que tomaron la decisión de salir del Consejo y ahora quieren volver. El Reglamento no trata nada de esto*”⁵²³.

Además de las diferentes opiniones al respecto de la calidad del Reglamento, fue resaltada durante las entrevistas la dificultad del Consejo de seguir las reglas y procedimientos establecidos en el documento. Algunas determinaciones presentes en el Reglamento, de acuerdo con los entrevistados, no tienen valor en la práctica y afectan al funcionamiento y dinámica de las reuniones del Pleno. Una de estas determinaciones destacadas por los entrevistados es el envío de la pauta con un tiempo mínimo de diez días antes de la reunión del Consejo y de los documentos de apoyo y propuestas referentes a determinado asunto. De acuerdo con la mayor parte de los entrevistados, tanto la pauta de discusión como los documentos y propuestas relevantes para determinado tema son enviados con pocos días de antelación de la reunión, no respetando el plazo mínimo, como resaltaron estos representantes

⁵²² Entrevistado 21.

⁵²³ Entrevistado 20.

de entidades de usuarios del SUS:

Creo que hay cosas que no cumplimos porque la pauta debería ser enviada diez días antes con material específico sobre cada punto. La mayor parte de los consejeros toma conocimiento de los materiales que serán presentados en el momento de la presentación. Y esto no permite que se haga una discusión anterior con la entidad. El material no es enviado antes, lo que genera un problema bastante serio. La verdad es que el Regimiento dice que no puedes votar en nada que haya sido enviado antes, pero nadie pide que esto sea atendido”⁵²⁴.

Muchos consejeros no se preparan para las reuniones hasta porque tenemos una dificultad de tener materiales a disposición”⁵²⁵.

Algunas veces sí que se envían documentos de apoyo para la discusión. Sólo que muchas veces la documentación no llega a tiempo para un análisis y preparación para ir a la reunión”⁵²⁶.

Acabamos teniendo acceso a las presentaciones en la hora misma, en el momento”⁵²⁷.

Tienes que analizar bien para poder posicionarse y la pauta y documentos importantes para que entendamos los asuntos no son enviados con tiempo suficiente”⁵²⁸.

Así, aunque exista un documento que contenga las reglas y procedimientos del Consejo Nacional de Salud, el Regimiento Interno, que es elaborado y aprobado por el Pleno del Consejo, se ha verificado, durante las entrevistas, que algunas reglas establecidas en el mismo no son puestas en práctica. El envío de la pauta y de los documentos de apoyo para la discusión pocos días antes de la reunión del Consejo dificulta, como se ha mencionado por los entrevistados, que los mismos se preparen para la reunión y tengan la posibilidad de consultar y debatir con sus entidades sobre los temas que serán abordados.

El poco tiempo entre el envío de la pauta de los temas que serán discutidos y la reunión del Consejo fue uno de los puntos resaltados por algunos consejeros durante la propia sesión del Consejo. La investigación realizada por el IPEA en 2011 también destaca esta cuestión siendo la poca antelación del envío de la pauta y de materiales de apoyo a la

⁵²⁴ Entrevistado 20.

⁵²⁵ Entrevistado 17.

⁵²⁶ Entrevistado 21.

⁵²⁷ Entrevistado 19.

⁵²⁸ Entrevistado 9.

discusión una de las principales dificultades del CNS, de acuerdo con los consejeros. De acuerdo con la investigación del IPEA, el cumplimiento del Regimiento del Consejo fue la segunda cuestión, apuntada por los consejeros, que debería ser mejorada. Algunos consejeros acentuaban esta cuestión en sus intervenciones durante la propia reunión del Consejo en que se estuvo presente y pedían a la Mesa Directora que la pauta fuese enviada con antelación.

Además del corto tiempo entre el recibimiento de la pauta y la reunión del Consejo, muchos entrevistados indicaron el tamaño de la pauta como uno de los factores que dificultan el debate en las reuniones del Pleno. Durante dos días consecutivos de cada mes, de 9:00 horas de la mañana hasta las 20:00 horas de la noche, los consejeros se reúnen en un salón con lugares y micrófonos para los 48 consejeros donde debaten cada tema de la pauta, tomando decisiones a través del voto.

En general, los consejeros entrevistados consideran dos días de reunión por mes un tiempo “razonable” y “suficiente”, no obstante consideran las pautas “demasiado extensas” lo que resulta en reuniones que muchas veces pasan de las 20:00h, como resume una entrevistada representante de una entidad de usuarios: *“dos días es tiempo suficiente para estar allí. Lo que pasa es que muchas veces las pautas son grandes y llevan mucho tiempo para ser discutidas. También son muchos consejeros y, además, las personas se pasan del tiempo que tienen para expresarse. La permanencia en la reunión se vuelve muy cansada por cuenta de todo esto...”*⁵²⁹. Otros entrevistados también resaltaron la no compatibilidad entre el tiempo de reunión y el tamaño de la pauta de discusión: *“yo creo que el tiempo de realización de las reuniones hoy no está dando cuenta de hecho de las pautas del consejo”; “la pauta no es pensada para el tiempo, extrapola, y a veces salimos de allá a las 21, 22 horas...para en el día siguiente, a las 9:00h estar de nuevo en el mismo lugar”*⁵³⁰.

Aunque la mayor parte de los consejeros considere la pauta extensa y que resulte en reuniones largas, que acaban después del horario programado, se ha verificado que la opinión general sobre la dinámica de las reuniones es positiva. Las reuniones se realizan en una sala de reunión que tiene una gran mesa en “U”, equipadas con ordenadores y micrófonos, para los 48 consejeros. En una mesa en la parte frontal se sientan aquellos que van a coordinar la sesión, el Presidente del Consejo o los consejeros coordinadores de los temas a ser discutidos. Los invitados y oyentes de la reunión se sientan en sillas disponibles detrás de la gran mesa en

⁵²⁹ Entrevistada 14.

⁵³⁰ Entrevistada 16 y entrevistado 21.

“U”. El Consejo también cuenta con una estructura física en el propio Ministerio de Salud, además de la sala de reunión otras salas también son reservadas al Consejo donde trabajan funcionarios responsables de la gestión administrativa del mismo. Todo el mes pasajes y diarias son organizadas y pagadas para que los consejeros de diferentes partes de Brasil puedan reunirse en Brasilia para la reunión del Pleno, además de otros posibles viajes a la capital por reuniones de comisiones o grupos de trabajo.

Las reglas que orientan el debate en el Pleno, según los entrevistados, “*permite a todos expresarse*” y “*funcionan bien para la cantidad de gente que quiere hablar*”. Para cada tema de la pauta los consejeros deben indicar al coordinador de la sesión que tiene intención de expresarse. Este coordinador hace una lista de inscripción y se encarga de pasar la palabra a cada consejero así como también tiene como función limitar las intervenciones para que no ultrapasen el tiempo preestablecido – normalmente tres minutos.

En general, la limitación del tiempo de expresión por consejero es considerado necesario, como destacan estos entrevistados: “*las reglas del debate, de 3 minutos, yo las veo como sensacionales. Reglas ultra cívicas. Es difícil para nosotros adaptarnos a estas reglas, pero permite que más personas hablen. Es un derecho de expresión; “El tiempo para que los consejeros se manifiesten, de 3 minutos, yo creo que es suficiente. Es importante que cada uno resuma lo que quiere decir en 30 minutos que lo haga en 3”*⁵³¹. Como está establecido en el Regimiento Interno del Consejo en los artículos 16 y 17, las reuniones son presididas por el Presidente del Consejo, por un miembro de la Mesa Directora o por otro consejero indicado por el Pleno cuando se considera oportuno debido a la especificidad del asunto. La coordinación de las reuniones no ha sido un tema particularmente relevante durante las entrevistas, siendo más resaltado por los entrevistados la dificultad que los propios consejeros tienen de ser objetivos.

En relación a la dinámica de funcionamiento del Pleno, por lo tanto, los consejeros entrevistados consideran que las reglas y procedimientos que orientan las discusiones, en general, son positivas. Como se ha mencionado anteriormente, algunas críticas fueron relacionadas al tamaño de la pauta y el no cumplimiento del Regimiento Interno de enviarla con antelación así como también fue destacado el retraso en el envío de documentos e informaciones que deben apoyar los consejeros en las discusiones. A pesar de estas cuestiones en cuanto a la pauta y a los documentos enviados, la percepción de los entrevistados en cuanto

⁵³¹ Entrevistada 4 y entrevistado 5.

a la discusión en las reuniones del Pleno estuvo bastante relacionada a la propia postura de los consejeros. Es decir, se ha verificado que para la mayor parte de los entrevistados la periodicidad, tiempo de reunión, limitación de las intervenciones son reglas y procedimientos necesarios y satisfactorios para el funcionamiento del Consejo siendo el comportamiento de algunos consejeros apuntados como factores que influyen en la discusión en las reuniones del Pleno.

Además de la *“falta de objetividad”*, de acuerdo con uno de los entrevistados, que resulta en *“debates largos que se pierden”* muchos entrevistados citaron la necesidad de *“marcar presencia en el Consejo”* y la *“necesidad de posicionarse”* que hace que los consejeros repitan argumentos. Para uno de los entrevistados que destacó esta cuestión *“muchas veces los consejeros se posicionan independiente de si están siendo poco objetivos, es para marcar presencia, para enseñar a quien él representa que está haciendo su papel dentro del consejo. Si él no se posiciona él es cobrado dentro de la base de donde viene”*⁵³². Otra cuestión resaltada que influye en el debate, de acuerdo con los propios consejeros, es la defensa de *“luchas específicas”*, *“de cuestiones particulares”* como acentúa este entrevistado *“parece que los consejeros discuten sólo a partir de su propia perspectiva y no son capaces de ampliar la discusión y tener una visión amplia del SUS...”*⁵³³. Los *“intereses particulares”*, *“plataformas específicas”*, por lo tanto, fueron citados como razones para que algunos temas de la pauta tuviesen discusiones largas y poco objetivas.

En cuanto a la participación en las comisiones temáticas, las opiniones son bastante divergentes. En general los entrevistados consideran estos espacios fundamentales para las discusiones en el Consejo y para el seguimiento y control de temas específicos. A pesar de que el capítulo III del Reglamento Interno describe en detalle reglas referentes a la composición, organización y funcionamiento de las comisiones (artículos 47 a 52), se ha verificado que existen diferencias de importancia y, en consecuencia, funcionamiento de las mismas. La mayor parte de los entrevistados reconocían el papel de las comisiones, sin embargo, mientras algunos consideraban estos espacios *“activos y de mucha contribución”* otros destacaban dificultades, como este entrevistado: *“en la comisión yo he visto dificultades de recursos que impiden la realización de reuniones. Se limita el número de reuniones porque el CNS destina pocos recursos para nuestra comisión”*; *“existen reuniones que son más organizadas. Específicamente la comisión de la persona con deficiencia es más débil de lo que yo*

⁵³² Entrevistado 21.

⁵³³ Entrevistado 20.

imaginaba”⁵³⁴. Para un consejero representante de los usuarios y miembro de una organización de la sociedad civil, la diferencia de organización y disponibilidad financiera para las comisiones depende no sólo del tema sino también de la propia coordinación, si es un consejero que es más actuante, tiene más contactos con la Mesa Directora y consigue mayor retorno para la comisión.

5.2.4 Sobre qué se participa

Entre 2003 y 2006 la pauta de discusión del CNS era elaborada por el Secretario Ejecutivo del Consejo, un cargo del Ministerio de Salud, y por la Comisión de Coordinación General, creada en 2003. Côrtes et al. (2009) realizaron una investigación sobre la dinámica de funcionamiento del CNS en el año de 2005 y verificaron, sin embargo, la fuerte presencia del Secretario Ejecutivo en la elaboración de la pauta. Con base en las entrevistas realizadas con consejeros miembros del CNS en aquel momento, destacaron tanto la vinculación entre el Ministerio de Salud y el Secretario Ejecutivo como también la dedicación exclusiva del Secretario a la gestión administrativa del Consejo como explicaciones para la predominancia del mismo en la construcción de la pauta de discusión. De acuerdo con Silva et al. (2009), “el Secretario Ejecutivo tenía más informaciones sobre el contexto de la política de salud y sobre las demandas de los gestores y de otros consejeros para la inclusión de determinados asuntos en la agenda de debates”⁵³⁵.

Con la Resolución nº 364 de 2006 que instituyó una serie de cambios en la estructura y funcionamiento del Consejo, entre ellos la creación de la Mesa Directora, las pautas de discusión de las reuniones del Pleno pasaron a ser elaboradas por los miembros de la Mesa Directora. Como se ha comentado anteriormente, la Mesa Directora está formada por ocho consejeros electos, siendo uno de ellos el Presidente del Consejo. De acuerdo con el Regimiento Interno de 2008, los miembros de la Mesa Directora deben seguir determinados criterios para la elaboración de la pauta de discusión, estos son: 1) pertinencia (inserción clara en las atribuciones legales del Consejo); 2) relevancia (inserción en las prioridades temáticas definidas por el Consejo); 3) tempestividad (inserción en el tiempo oportuno y viable); y, 4) precedencia (orden de entrada de la solicitud). La pauta de los temas a ser discutidos en cada reunión debe ser elaborada a partir de estos criterios y debe ser enviada a los consejeros

⁵³⁴ Entrevistado 19

⁵³⁵ Silva et al., 2009:89.

con una antelación mínima de diez días.

En cuanto a la forma de elaboración de la pauta, existe una percepción bastante generalizada de que este es un proceso de intensa negociación y la mayor parte de los consejeros entrevistados consideró difícil insertar temas en las pautas de discusión de las reuniones del Consejo. A pesar de que destacaron esta dificultad y la necesidad de negociación, los consejeros entrevistados no apuntaban como un problema la forma como las pautas son elaboradas, es decir, no fueron realizadas críticas específicas a la Mesa Directora, siempre citada como responsable de la selección de los temas y construcción de las pautas. Al contrario, la mayor parte de los entrevistados asociaban la dificultad de elaborar la pauta con la cantidad de cuestiones y demandas de los consejeros como destacan estos entrevistados:

Yo creo que los consejeros deberían tener una noción mayor de las demandas que llegan. Desde julio estamos intentando una pauta en el consejo y fue solamente en la reunión de noviembre que conseguimos debatir⁵³⁶.

Poner asuntos en la pauta es un proceso de negociación. La pauta es extensa y es necesario ver las prioridades de aquel momento. La dificultad es que es un mundo de pautas para ser discutido. Lo que efectivamente será discutido depende mucho de la negociación. Lo que es realmente prioridad. Esto es la mesa directora que decide⁵³⁷.

Existe dificultad de insertar asuntos en la pauta sí. La pauta es pequeña para la demanda de los usuarios⁵³⁸.

Todos los consejeros consiguen, de alguna forma, influir en la pauta. Ahora, existen correlaciones de fuerzas... Existen pautas que consiguen establecerse con más tranquilidad y otras no⁵³⁹.

Por lo tanto, la dificultad de insertar temas en las pautas y la necesidad de negociación para esto no fueron cuestiones particularmente criticadas una vez que la percepción de los entrevistados era que existe “una cantidad enorme de asuntos que se debe debatir en el Pleno”. A pesar de que las respuestas girasen sobre todo en relación a la cantidad de cuestiones que son demandadas para entrar en la agenda de discusiones del Consejo, algunos entrevistados, como se ha mencionado anteriormente, argumentaron que formar parte de la Mesa Directora implica algunos beneficios como, por ejemplo, mayor influencia en la pauta de discusión.

⁵³⁶ Entrevistada 14.

⁵³⁷ Entrevistado 21.

⁵³⁸ Entrevistado 20.

⁵³⁹ Entrevistada 16.

Además de la influencia de la Mesa Directora, algunos entrevistados también manifestaron la influencia del Presidente del Consejo en la definición de la pauta. El Presidente es miembro y coordinador de la Mesa Directora. El “mayor poder” del Presidente del Consejo fue resaltado por algunos entrevistados, siendo específicamente acentuado el período en que la presidencia del CNS fue ocupada por un representante del segmento de los trabajadores, el primer presidente electo después del cambio en las reglas del consejo. Para algunos consejeros, en este período la pauta estuvo muy centrada “*en las necesidades de los trabajadores*”. Finalmente también fue relatada la influencia de los representantes del Ministerio de Salud en las decisiones de la Mesa Directora. Para estos entrevistados, representantes de las entidades de la sociedad civil, “*la elección de la pauta pasa mucho por la urgencia de la gestión. Y como la urgencia de la gestión no está ligada directamente a las especificidades de los derechos humanos...*”⁵⁴⁰. De acuerdo con otra entrevistada, la Mesa Directora se estableció como una “*especie de mini Consejo*” y el Ministro tiene una influencia bastante significativa en la elección de los temas puestos en el debate, pues está en contacto más con este “*mini Consejo que con el propio Consejo*”⁵⁴¹.

En resumen, en general no fueron realizadas críticas significativas a la forma cómo la pauta de discusión del Consejo es elaborada, es decir, críticas a la existencia de la Mesa Directora. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, destacaron la dificultad de insertar temas en la pauta de discusión y la necesidad de negociar y articular con los miembros de la Mesa Directora. También fueron mencionadas la mayor influencia de la Mesa Directora en la elaboración de la pauta como también del Presidente y de representantes del Ministerio.

5.3 Consecuencias de la participación en los actores sociales

Así como realizado para los estudios de caso anteriores, en este apartado se tiene como objetivo analizar la influencia que aspectos del diseño institucional del Consejo Nacional de Salud tienen en la percepción de efectividad de los actores sociales y su fortalecimiento.

5.3.1 Efectividad

⁵⁴⁰ Entrevistado 20.

⁵⁴¹ Entrevistada 4.

El Reglamento Interno del Consejo Nacional de Salud establece que las deliberaciones del Consejo pueden tomar forma de resoluciones, recomendaciones y mociones. Las resoluciones son actos normativos, o sea, definen reglas y deben ser homologadas por el Ministro de Salud. Las recomendaciones tratan de asuntos que normalmente no son de responsabilidad directa del CNS, son advertencias o sugerencias a instituciones solicitando alguna conducta específica en relación a políticas públicas o estrategias sectoriales. La moción es una forma de manifestar aprobación o desaprobación en relación a determinado hecho. Las Resoluciones representan la principal forma de deliberación del CNS, pues solamente mediante la homologación del gestor de salud éstas pasan a tener validez jurídica, o sea, se transforman en políticas públicas.

A pesar de la naturaleza deliberativa del Consejo Nacional de Salud, muchos entrevistados destacaron que las resoluciones del Consejo no llegan a ser homologadas por el Ministro de Salud o simplemente algunas medidas importantes son aprobadas por el Ministro sin una discusión previa en el Consejo. Para algunos entrevistados, en realidad, el Ministro homologa una deliberación del Consejo si aquella decisión está de acuerdo con lo “*quiere el Ejecutivo*”. Si no es de interés del Ministerio de Salud, afirman estos entrevistados, aunque el Consejo haya deliberado en forma de resolución, aquel asunto no es implementado. Así, en general los entrevistados consideraron que el Consejo tiene dificultades de influir en la política de salud. A pesar de esto, para los mismos, estar en el Consejo Nacional de Salud “*es fundamental para conseguir que el tema que trabajas sea discutido*”. Se ha sobresalido en las respuestas la importancia de la posibilidad de discutir determinadas cuestiones en un espacio como el Consejo. A pesar del reconocimiento de las dificultades del Consejo de influir en la política de salud, el foro es considerado una instancia importante de participación, “*estratégica*”, como muchos consejeros mencionaron, y conseguir insertar temas en la pauta de discusión y dar visibilidad a su temática fue diversas veces mencionado como ejemplo de éxito, de conquista. En general los consejeros entrevistados hablaban sobre su papel en el Consejo demostrando la propia importancia de la instancia.

Una de las entrevistadas, por ejemplo, afirmó sentirse desvalorizada porque fue aprobada una medida relacionada al atendimento de los enfermos renales sin la participación de los usuarios que están en el Consejo. Sin embargo, de acuerdo con la misma, “*hay indignación, pero vas cambiando. En el inicio yo estaba más indignada pero después vas*

percibiendo que tienes que sobreponerte a esto en pro de algunos otros avances que podemos conseguir”⁵⁴². Así como esta entrevistada, otros representantes de los usuarios resaltaron esta cuestión: “mucho de lo que queremos y trabajamos no conseguimos. Y a veces el gobierno presenta documentos ya finalizados sin haber pasado por el Consejo”. No obstante, la misma entrevistada, a pesar de destacar que el gobierno toma decisiones relacionadas a su temática sin la participación del Consejo considera ser “extremamente importante participar del Consejo”. De acuerdo con la misma. “no es que conseguimos hacer una política de autismo, pero hacer que estas personas fuesen vistas y hacer que el gobierno empezase a preocuparse fueron avances”⁵⁴³. Otras representantes de los usuarios también resaltaron la importancia de participar del Consejo por cuestiones de visibilidad:

*Lo que hemos conseguido fue difundir más nuestra política, divulgar más, hacer con que aquello llegase hasta las personas*⁵⁴⁴.

*Yo creo que la ventaja de representación, no sólo para el movimiento LGBT sino de todas las representaciones del consejo es que incluso con toda la dificultad nosotros conseguimos hacer visible una pauta, nosotros conseguimos traer una pauta para ser discutida*⁵⁴⁵.

*A pesar de la dificultad de pautar nuestra temática, conseguimos, estando presentes, conseguimos el acceso más directo con los propios gestores que están allá como también con otras entidades. Esto también creo que es importante. Este acceso, este contacto y este diálogo más permanente*⁵⁴⁶.

En este sentido, la percepción de efectividad de los representantes de los usuarios está muy influenciada por la cuestión de la visibilidad de la temática. Participar del CNS es una forma de “ser visto” y una mayor probabilidad de avanzar en el temática en cuestión o, como puntuó una entrevistada, “es provechoso”. A pesar de que, en general, los entrevistados no hayan sido enfáticos en su capacidad de influir en las decisiones del Consejo o en la capacidad del Consejo de influir en la política de salud, una vez que las decisiones a veces no pasan por la Instancia o el Ministerio no homologa algunas decisiones tomadas por la misma, los actores entrevistados consideran la permanencia en el Consejo importante para que el tema con el que trabajan siga en discusión. La visibilidad del tema fue una cuestión diversas veces resaltada e indicada como justificativa de la importancia de estar y permanecer en el Consejo.

⁵⁴² Entrevistada 11.

⁵⁴³ Entrevistada 10.

⁵⁴⁴ Entrevistada 15.

⁵⁴⁵ Entrevistada 16.

⁵⁴⁶ Entrevistada 14.

No se ha observado durante las entrevistas un discurso de “urgencia”, de revuelta por la falta de resultados inmediatos. La mayor parte de las organizaciones son miembros del Consejo Nacional de Salud hace mucho tiempo y los consejeros entrevistados parecen tener una perspectiva de largo plazo en relación a los resultados. Es decir, aunque “*ahora no se tenga el éxito esperado se seguirá negociando y articulando*”. Esto también se puede observar en la entrevista destacada de una de las representantes de una entidad de usuarios:

Cuando empezamos a venir a Brasilia no se hablaba de autismo y tampoco se sabía mucho. Tuvimos que trabajar para que el gobierno entendiese que existía una cosa diferente que era el autismo y esto tardó un poco. Estamos intentando inserirnos desde los años 1980. Tuvimos que preparar el terreno. Hoy ya tenemos muchas conquistas. Poco a poco fuimos teniendo algunas victorias. El autismo fue apareciendo en las políticas, siendo inserido. En la Portaria específica de personas con deficiencia está el autismo. Estamos consiguiendo que los profesionales de la salud conozcan el autismo y puedan diagnosticar más rápido, van a tener metodologías para trabajar con estos niños⁵⁴⁷.

Así, a pesar de las dificultades de alcanzar acciones concretas y de la indignación en relación a la exclusión, en algunos casos, del Consejo por parte del gobierno, el discurso de una parte de los entrevistados en cuanto a su capacidad de influencia en el Consejo no fue negativo. El Consejo es considerado un espacio importante para los representantes de las entidades de los usuarios así como de los profesiones de salud y ninguno de los entrevistados afirmó que la organización pensaba dejar el Consejo, como destacó este entrevistado: “*consideramos un avance [la existencia del Consejo] y es un espacio que ayudamos a construir y del que no queremos jamás abrir mano*”⁵⁴⁸. Al contrario, como se ha visto en el apartado anterior, las organizaciones disputan y negocian las plazas del Consejo. Según una de las entrevistadas “*en este Consejo nuestra gran lucha fue entrar. Ahora no pretendemos salir de allá. Queremos permanecer porque es un espacio extremadamente estratégico e importante para nosotros*”⁵⁴⁹. También este otro consejero relacionó la presencia en el Consejo con la posibilidad de hacer visible y discutir “su tema”.

No podemos salir del consejo. Podemos ser contrarios, pero tenemos que estar en el espacio. Tenemos que participar de las discusiones. Salir está fuera de cogitación. Creemos que es un espacio importante donde se discuten las políticas de salud nacionalmente. A pesar de

⁵⁴⁷ Entrevistada 10.

⁵⁴⁸ Entrevistado 5.

⁵⁴⁹ Entrevistada 14.

*muchas cuestiones políticas.... Pero es donde conseguimos poner nuestro tema en pauta, donde deliberamos y hacemos el papel del control social*⁵⁵⁰.

Por otro lado, consejeros más críticos, tanto miembros del segmento de los usuarios como de los profesionales de salud, consideran que “*lo que es de interés es llevado a cabo, pero lo que no es prioridad para el gobierno no se aplica*”⁵⁵¹. Para estos entrevistados, aunque el Pleno delibere una resolución, el gobierno no homologa si no es de su interés, como se puede ver en los discursos destacados.

*El Consejo es un canal interesante aunque debilitado porque ni todas las resoluciones del Consejo son publicadas debidamente por el Ministerio de Salud. Si hay una resolución que el Ministerio no está de acuerdo, mismo habiendo pasado por el Consejo, ellos no la publican, no llevan adelante la resolución. Esto es complicado, pero es un canal válido sí... de diálogo, de fortalecimiento de políticas públicas a pesar de esto*⁵⁵².

*Nada funciona mucho dentro del Consejo sin el apoyo de la gestión. Si la gestión es contraria ella hace lo que quiere. La verdad es que los consejos son muy dependientes aún a la gestión*⁵⁵³.

De acuerdo con el Reglamento Interno, las deliberaciones que se transforman en resoluciones por el CNS deben ser aprobadas por el Ministro en un plazo de 30 días después de su aprobación. La homologación no realizada en este plazo por el Ministro deberá retornar al pleno del CNS en la reunión siguiente acompañada de una justificación y una propuesta alternativa. El pleno, si considera conveniente podrá acatar las justificaciones, revocando, modificando o manteniendo la resolución que, en los dos últimos casos, será remitida al Ministro para la homologación. Si nuevamente el Ministro no homologa la resolución, ni se manifiesta sobre esta en el plazo de 30 días después de su recibimiento, ésta volverá al Pleno del CNS para las debidas providencias como por ejemplo accionar el Ministerio Público. Sin embargo, a pesar de que en el Reglamento Interno estén previstos mecanismos que establezcan la necesidad de respuesta del Ministerio a las resoluciones del Consejo, y de

⁵⁵⁰ Entrevistado 21.

⁵⁵¹ Entrevistado 18.

⁵⁵² Entrevistada 16.

⁵⁵³ Entrevistado 20.

justificativas en caso de no ser homologadas, esta práctica no fue muy comentada por los entrevistados, como se puede ver en las entrevistas destacadas.

*Cuando la resolución no es respetada nosotros la ponemos en la pauta de la reunión siguiente del consejo. Muchas veces hacemos una declaración... pero en general no cambia mucha cosa...*⁵⁵⁴

*Existen los mecanismos dentro del consejo para controlar esto, pero depende mucho de la mesa directora utilizar estos mecanismos. Muchas veces no se quiere enfrentar al Ministro...*⁵⁵⁵

*Lo que interesa al Ministerio de Salud es llevado adelante. Lo que no interesa, el Ministerio no deja explícito que no está de acuerdo, pero no da ningún seguimiento*⁵⁵⁶.

De acuerdo con algunos entrevistados, la falta de respuesta e implementación de resoluciones del Consejo que no son de interés del Ministerio se acentúa cuando el consejero electo Presidente del CNS y el Ministro tienen un conflicto personal y tienen ideas opuestas. Uno de los entrevistados, por ejemplo, afirma que la capacidad de influencia del Consejo “es cíclica” una vez que, para el mismo, la aprobación de las resoluciones depende no sólo del tema sino también de las personas en los cargos, como se puede ver a continuación.

*Existe una dificultad muy grande de un debate objetivo y con enfoque en lo que sería central. Natural de un foro tan grande y heterogéneo de participantes, pero tiene una dificultad muy grande de deliberar sobre determinadas resoluciones... tuvo una situación que el Ministro Padilha condujo el Consejo de una forma casi embarazosa del tipo... ustedes van a tomar una actitud como esta... casi que intimidando... casi no, exactamente intimidando... este tipo de situación ya ocurrió y ocurre*⁵⁵⁷.

En el Consejo esta capacidad de aprobar las demandas es cíclica. Depende mucho de las personas. El actual Ministro está sensible al Consejo por cuestiones históricas. Son personas que valorizan el Consejo por lo menos en cuanto no le causa mucho problema... si el Consejo fuese más... porque el Consejo hoy, la dirección del Consejo, la mesa directora, está en sintonía con el gobierno. Entonces hay un ambiente bueno. Ya tuvimos situaciones en que... Por ejemplo, el presidente anterior en conflicto con el Ministro. Entonces básicamente el Consejo tomaba algunas decisiones, deliberaba sobre determinadas cuestiones, pero el Ministerio de la Salud llevaba adelante lo que le interesaba. En la realidad esto pasa hoy también, pero el Consejo

⁵⁵⁴ Entrevistada 16.

⁵⁵⁵ Entrevistado 21.

⁵⁵⁶ Entrevistado 17.

⁵⁵⁷ Entrevistada 3.

*entra menos en conflicto con el Ministerio*⁵⁵⁸.

*Una vez que se puede elegir el Presidente del Consejo entre los consejeros, el gestor pasa a no dar al foro del Consejo ninguna importancia. Él pasa a no sentirse obligado a fortalecer el consejo y a comparecer en el consejo. En el Consejo Nacional esto no está repitiéndose ahora con el Chioro que es una persona que es del campo, que tiene más tacto para tratar con este tema, pero ya aconteció con otros ministros. Por ejemplo, el Temporao no aparecía en el Consejo, el Agenor también. Es casi como “si queréis así entonces es sin mí presencia...podéis venir con lo que queréis y yo veto o no de acuerdo con lo que me interesa”*⁵⁵⁹.

Como se ha visto en el apartado anterior sobre el liderazgo y forma de coordinación del Consejo, el cargo de presidente del Consejo Nacional de Salud pasó a ser elegible a partir de 2006. Este cambio en la forma de organización del Consejo fue una demanda de los consejeros principalmente representantes de los usuarios y de los profesionales de salud. Además de la disputa entre los consejeros para asumir el cargo, como se ha mencionado anteriormente, este cambio también tuvo consecuencia en la capacidad del Consejo de influir en la política de salud. Como resaltó una de las entrevistadas: “se cambió quien sería el presidente del Consejo, pero no se ha cambiado el hecho de que es el Ministro quien debe homologar las decisiones del Consejo. No hubo un cambio en esta relación decisión-homologación”⁵⁶⁰. Por lo tanto, el cambio de estructura del Consejo, volviendo al cargo de presidente electivo, hizo que la capacidad de influencia de los actores sociales en la política de salud acabase dependiendo de la relación entre el consejero electo como Presidente y el Ministro de Salud.

5.3.2 Fortalecimiento de la sociedad civil

En este apartado se analizan las consecuencias del formato institucional del Consejo Nacional de Salud sobre los actores sociales participantes, específicamente observando la creación de lazos y redes; aprendizaje de contenido; aprendizaje de proceso; y, reconocimiento, confianza y motivación.

En el Consejo Nacional de Salud, como se ha mencionado anteriormente, participan

⁵⁵⁸ Entrevistado 17.

⁵⁵⁹ Entrevistada 4.

⁵⁶⁰ Entrevistada 4.

representantes de los usuarios, de los trabajadores, de los prestadores de servicio y del gobierno. Tanto los representantes de las entidades de los usuarios como los representantes de los trabajadores del campo de la salud se organizan en foros. De acuerdo con los entrevistados, el Foro de Entidades Nacionales de los Trabajadores del Área de la Salud (Fentas) fue creado hace más de 15 años y el foro de los usuarios fue creado siguiendo el ejemplo de la organización de los trabajadores. Tanto el foro de los trabajadores como el foro de los usuarios fueron creados para que las entidades pudiesen discutir con sus pares los temas de la pauta de la reunión del Consejo. En general los foros se reúnen en el día anterior a la reunión del Consejo en Brasilia. Para muchos entrevistados, la creación de estos foros hizo con que las entidades dejaran de “*votar individualmente*”, como afirmó una entrevistada, “*para votar en bloque*”. La expresión “*votar en bloque*” fue diversas veces mencionada.

Algunos entrevistados, sin embargo, diferenciaron la organización y el propósito de los dos foros, de los usuarios y de los trabajadores. De acuerdo con los entrevistados, el Fentas, foro de los trabajadores, es mucho más organizado que el foro de los usuarios. El Fentas, como es resaltado por los entrevistados, tiene una coordinación que prepara una pauta de discusión para la reunión que antecede a la del Consejo, además de enviar informaciones relevantes para las entidades del segmento de los trabajadores. El funcionamiento de la reunión del Fentas es similar al del Consejo, siendo también punto de pauta del Foro sus propias reglas de funcionamiento, mientras el foro de los usuarios es más informal y, de acuerdo con los entrevistados, sin el mismo “*quorum*” del Fentas.

Las reuniones del Fentas también son abiertas a entidades que no están en el Consejo. En la reunión del Fentas en que se estuvo presente estaban al menos tres representantes de entidades que no están actualmente en el Consejo que buscaban participar de la reunión del Fentas con el objetivo de influir en las decisiones del Foro. Además de las reuniones que anteceden el Consejo, el Fentas también elabora cartas y manifiestos dirigidos a miembros del Congreso y Ministros con la posición del Foro sobre temas en debate. Documentos elaborados con posicionamientos o cartas abiertas elaborados por el Fentas están disponibles en internet, mientras del foro de los usuarios no se encuentra el mismo tipo de documento. La diferencia entre los foros de los trabajadores y de los usuarios puede ser observada en el discurso de algunos entrevistados como los siguientes:

Los trabajadores votan en bloque. Los usuarios mucho menos. A

pesar de existir el foro de los usuarios y el foro de los trabajadores donde discutimos la pauta antes de la reunión, nosotros no hacemos como los trabajadores de tener una posición única. Es más una discusión para clarificar determinadas cuestiones y uno saber cuál será la posición que el otro va a defender en el Pleno. Es que existe mucha diversidad entre los usuarios. Y diferencias de principios que no permite que votemos en bloque⁵⁶¹.

El Fentas hace una reunión antes del Consejo y decide el voto del Fentas en esta reunión. Los usuarios a veces se reúnen y a veces no. El foro de los usuarios es mucho más desorganizado⁵⁶².

Nosotros tenemos el foro de los usuarios, pero no tenemos la misma dinámica y el mismo profesionalismo que tiene el foro de los trabajadores⁵⁶³.

En el foro de los usuarios ni siempre las deliberaciones tomadas por el foro son llevadas adelante por todos los usuarios⁵⁶⁴.

Algunos entrevistados demostraron, sin embargo, malestar y discordancia con la existencia de los foros de los sectores, usuarios y trabajadores, y la tendencia a votar en bloque. Para una de las entrevistadas, por ejemplo, “*el foro de los trabajadores es una entidad más allá del consejo*”⁵⁶⁵. Para otra entrevistada esta dinámica, “*es prácticamente una lógica de tendencia partidaria, de sindicato, transferida para el Pleno del consejo. No deja de ser una práctica corporativista*”⁵⁶⁶. Algunos de estos entrevistados, tanto representantes de los usuarios como de los trabajadores, afirmaron no participar de las reuniones del foro por no estar de acuerdo con esta dinámica. Sin embargo, dos entrevistados representantes de los segmentos de los trabajadores afirmaron que sufren “retaliaciones” por el hecho de no participar de las reuniones del Fentas, como afirma esta entrevistada:

Somos llamados para todas las reuniones del Fentas. Nosotros no vamos y en la hora que nos candidatamos en el Pleno para cualquier cargo, los trabajadores no nos votan, cobran públicamente que no vamos al foro, que no nos articulamos, entonces es un problema...⁵⁶⁷

⁵⁶¹ Entrevistado 20.

⁵⁶² Entrevistada 4.

⁵⁶³ Entrevistada 11.

⁵⁶⁴ Entrevistada 16.

⁵⁶⁵ Entrevistada 14.

⁵⁶⁶ Entrevistada 3.

⁵⁶⁷ Entrevistada 3.

Un entrevistado representante de una entidad de los usuarios resaltó que todavía no sólo se vota en bloque sino que la propia disposición de los actores en la sala del Consejo está dividida por segmentos. Aunque no existan lugares definidos previamente para los consejeros en la sala de reuniones del Consejo, un entrevistado afirmó que los consejeros de cada sector se sientan siempre en los mismos lugares y no se mezclan. En sus palabras:

No sé si lo has reparado, pero el Consejo está todo dividido por bloques. De un lado está la fila de los usuarios, del otro quedan los profesionales y, al lado, el gobierno. Es siempre así. Yo una vez me senté del otro lado y vinieron a preguntarme que estaba haciendo en el medio de los trabajadores y me dijeron que usuario es del otro lado. Es bastante segmentado. Todas las veces se sientan igual⁵⁶⁸.

Por otro lado, otros consejeros afirmaron que es importante participar de las reuniones del foro una vez que “no puedes también estar fuera de las articulaciones para que no estés fuera del consejo”⁵⁶⁹. La creación de los foros dentro del Consejo es parte de una estrategia para aumentar el poder de negociación y conseguir votos para aprobar aquello que es del interés del segmento. Sin embargo, como los propios entrevistados resaltaron, el foro de los trabajadores está más organizado y articulado y los consejeros de este segmento, en general, tienden a defender a una misma posición en el Consejo. A pesar de que los usuarios también se encuentren para discutir los temas de la pauta de reunión en el foro de los usuarios, como se ha visto en las entrevistas, los usuarios no cuentan con la misma organización y el mismo “compromiso” con una única posición.

A pesar de la existencia del Fentas y del foro de usuarios, no se ha verificado que la entrada en el Consejo haya incentivado la creación de lazos o redes entre las entidades participantes para acciones en conjunto fuera del Consejo u otro tipo de actividades. Al contrario, algunos entrevistados afirmaron que, incluso antes de entrar en el Consejo, ya tenían relaciones con otras organizaciones que están en el Consejo. Como se ha visto, para formar parte del Consejo es necesario cumplir con una serie de criterios y providenciar diferentes documentos que, de acuerdo con algunos entrevistados, contribuyen para la permanencia de las mismas organizaciones en el Consejo. Además, las entidades habilitadas a

⁵⁶⁸ Entrevistado 21.

⁵⁶⁹ Entrevistada 11.

competir por una plaza en el Consejo – después de la verificación de la documentación – negocian con otras entidades del mismo segmento para llegar a un consenso sobre cómo ocupar las plazas destinadas a aquel segmento (titular y dos suplentes). Las reglas que definen la composición del CNS, por lo tanto, hacen que las entidades que forman parte del Consejo sean entidades relativamente grandes y que sean, de cierta forma, articuladas con otras organizaciones, una vez que las plazas del CNS son definidas a partir de una negociación y rotatividad entre las entidades. La necesidad de “hacer aliados” para entrar en el Consejo fue mencionada diversas veces, como se puede ver en el discurso de estos tres entrevistados:

Ya teníamos contacto con otras organizaciones. El movimiento social está bien articulado. Si vas a ocupar una silla en el Consejo es porque ya tienes algunos aliados allí en el medio. Ya teníamos contactos en el Consejo Nacional y también estamos en otros espacios⁵⁷⁰.

Estas entidades que ocupan las plazas del Consejo ya tienen una relación que viene antes del Consejo⁵⁷¹.

Yo tengo una aproximación con otros movimientos. Esto ya tenía mucho antes del consejo⁵⁷².

En general, las entidades antes de formar parte del Consejo Nacional de Salud ya habían sido miembros de consejos estatales o municipales. Además, muchos representantes de las entidades de usuarios entrevistados también formaban parte del Consejo Estatal o Municipal de Salud al mismo tiempo que participaban del CNS o, más frecuentemente, ya habían participado del consejo de salud de los otros niveles de la Federación durante algunos años antes de ser indicados para el CNS por su entidad⁵⁷³. Para entrar en el Consejo Nacional de Salud, como afirmó un entrevistado, “*tienes que tener una historia de acción política. No es para cualquiera*”⁵⁷⁴. La mayor parte de las entidades que representan el sector de los usuarios como también de los profesionales de salud son entidades con una historia y tradición en el campo de la salud y que, en muchos casos, se sienten participantes de la propia creación del Sistema Único de Salud, como se puede ver en las siguientes afirmaciones:

⁵⁷⁰ Entrevistado 9.

⁵⁷¹ Entrevistada 14.

⁵⁷² Entrevistado 21.

⁵⁷³ De acuerdo con la investigación realizada por el IPEA, casi la mitad de los consejeros (47%) afirmaron ya haber participado de otros consejos y actualmente ser consejero solamente del CNS, y el 21% respondieron que son también consejeros de otro(s) consejo(s) (IPEA, 2012).

⁵⁷⁴ Entrevistado 6.

“estamos en la lucha por la salud hace mucho tiempo” o “luchamos para la creación del SUS y tenemos que seguir luchando por él”⁵⁷⁵.

Se ha observado un sentimiento de apropiación del CNS por parte de los actores sociales que buscaban reforzar en las entrevistas que aquel *“era un espacio de la sociedad civil”*. En el análisis del Consejo realizado por Côtres et al (2009), los autores destacan el protagonismo de los representantes de los sectores de los trabajadores y de los usuarios en las funciones y trabajo del CNS⁵⁷⁶. De acuerdo con los mismos autores, se observa una estrategia gradual de los actores sociales de ampliar el control del CNS y no de fortalecerlo como espacio decisorio en la arena política del área de la salud. La presión para retirar del ministro la prerrogativa de presidir el Consejo y para acabar con la plaza cautiva de los médicos son apuntados por Côtres et al (2009) como acciones que buscaban aumentar el poder de los actores sociales en el CNS⁵⁷⁷.

Aunque todos los consejeros entrevistados ya tenían experiencia y formaban parte de la lucha política en el campo de la salud antes de entrar en el Consejo Nacional de Salud, muchos consideraron difícil el inicio de la participación en el CNS una vez que la agenda de debate es bastante amplia, como mencionó, por ejemplo, esta entrevistada: *“en el Consejo tratas de la salud indígena, salud de la mujer, salud de los niños... tienes que entender y mirar cada asunto separadamente y con mucho criterio para tomar una decisión, para votar con consciencia”⁵⁷⁸*. En este sentido, algunos entrevistados resaltaron como punto positivo de la participación en el Consejo Nacional de Salud la profundización de su conocimiento en muchos temas, como se puede verificar en las entrevistadas destacadas:

No es fácil estudiar y entender un poco de cada tema en el debate. En el área de la salud es mucha cosa, entonces tienes que capacitarte. Aprender. Si no corres el riesgo de aprobar una cosa porque la mayoría está aprobando o porque existe una articulación para aprobar tal cosa⁵⁷⁹.

⁵⁷⁵ Entrevistados 5 y 13.

⁵⁷⁶ Côtres et al. (2009) analizaron las actas de las reuniones del CNS en el año de 2005 y utilizaron como indicadores: la presencia a las reuniones, frecuencia de intervenciones, coordinación de los puntos de pauta y representación del Consejo en actividades externas.

⁵⁷⁷ Aunque las entidades médicas formen parte del Fentas, resaltan Côtres et al (2009), las posiciones políticas del Foro son opuestas a las defendidas por las organizaciones que luchan por los intereses de la categoría médica. Côtres, 2009:59.

⁵⁷⁸ Entrevistado 9.

⁵⁷⁹ Entrevistada 11.

No es fácil participar e ir a una reunión del Consejo y de una comisión. Tienes que entender un poco de cada cosa. Yo me acuerdo de algunas reuniones del Consejo en las que yo no sabía nada. Era una cosa extremadamente importante, con personas que sabían de todo y yo estaba en medio de una cosa grade⁵⁸⁰.

La política de salud es muy difícil. Son varios asuntos que tienes que aprender. Algunas cosas son puestas para debate que yo aún tengo dificultad en entender rápido. Hay que estudiar mucho las pautas que son enviadas. Es una de las dificultades que yo encuentro⁵⁸¹.

Yo empecé en el Consejo Estadual y durante dos años estuve aprendiendo, entendiendo y cuando entré en el Consejo Nacional yo lo vi más difícil de lo que imaginaba porque es una demanda muy grande. Son debates muy intensos, asuntos muy polémicos. Son cosas que tienes que decidir en 40 o 50 minutos que va a cambiar la vida de las personas. Entonces me pareció difícil. Aprendí a lidiar con esto. A mirar con bastante antelación, a mirar con otra mirada de consejero, buscar información sobre el asunto que va a ser discutido en la pauta. Esto me hizo crecer mucho, mucho, mucho. Al principio yo temía un poco en la hora de tomar decisiones, pero fui ganando madurez, juntamente con otros consejeros, cambiando información y esto me ayudó mucho. Hoy para mí cada reunión es una capacitación⁵⁸².

Además de un mayor conocimiento de diferentes temas relacionados a la política de salud, también fue resaltado que la participación en el Consejo es una oportunidad para conocer diferentes perspectivas en relación a un mismo asunto así como, según una entrevistada, “la entidad es obligada a lidiar con una pauta que no es la suya. Este es un aspecto ultra positivo”⁵⁸³. Participar del CNS, por lo tanto, fue mencionado como “oportunidad de conocer la realidad de otras patologías”, “importante para que no nos quedemos pensando sólo en nuestro cuadrado. Existe un cuadrado que es mucho más amplio y en el que diversas cuestiones están relacionadas”⁵⁸⁴. De acuerdo con este último entrevistado, por ejemplo, “para nosotros es importante porque además de poder llevar la pauta de la AIDS para discutir con otros segmentos podemos también traer la discusión de otros segmentos para dentro de la AIDS”⁵⁸⁵.

A pesar de que los entrevistados no hayan citado los documentos de apoyo como importantes para las discusiones en el Consejo y que algunos entrevistados hayan citado que

⁵⁸⁰ Entrevistada 10.

⁵⁸¹ Entrevistado 9.

⁵⁸² Entrevistada 15.

⁵⁸³ Entrevistada 4.

⁵⁸⁴ Entrevistados 18 y 19.

⁵⁸⁵ Entrevistado 21.

muchas informaciones son dadas en presentaciones en la propia sesión del Pleno, se ha observado que, en general, se considera positivo la participación en el CNS en términos de aprendizaje de contenido. Se ha verificado, sin embargo, que esta percepción viene mucho más de la discusión entre los diferentes miembros del Consejo que de los documentos producidos. Así, que los encuentros sean presenciales, regulares, con la periodicidad de una vez al mes y la diversidad de participantes con representantes de diferentes segmentos hizo que el cambio de conocimiento fuese una cuestión mencionada como positiva por los entrevistados.

Así como los consejeros entrevistados consideraron la participación en el CNS una forma de profundizar en sus conocimientos debido a la convivencia con representantes de diferentes entidades y debido a la amplitud del debate, formar parte de un Consejo Nacional también fue destacado como importante aprendizaje. Como las reuniones del Pleno del Consejo son mensuales los consejeros tienen viajes pagados para Brasilia, como mínimo, una vez al mes y esto, según los mismos, les permite tener una vivencia y un mayor conocimiento del funcionamiento del propio Ministerio de Salud. Fueron mencionados como puntos importantes, por ejemplo, *“una visión mayor de lo que es lo cotidiano de la implementación de la política pública de salud en Brasil”* así como la posibilidad de tener *“una mirada más panorámica de la situación, del estado del arte de la salud en Brasil”*⁵⁸⁶. Algunos entrevistados también resaltaron como importante la experiencia de participar de un consejo una vez que *“consejero aprende a ser consejero”* y que *“estar en el consejo también trae para las entidades una aproximación con otros actores que no conocíamos como gestores, prestadores de servicios y los propios trabajadores en una dimensión mayor”*⁵⁸⁷.

Se ha verificado también que el cambio en la forma de coordinación del Consejo a partir de 2006, con la creación de la Mesa Directora y el cambio en cuanto a la presidencia también fue importante para los consejeros. Participar de la Mesa Directora, como afirmó un entrevistado es un “status” que muchos quieren tener. Primero, de acuerdo con lo mismo, *“estás más cerca de las decisiones y tienes más capacidad de influir, por ejemplo, en la pauta de discusión”* y, segundo, como miembro de la Mesa Directora o como Presidente del Consejo, *“tienes más visibilidad”*. El hecho de ser miembro de la Mesa Directora, como se ha mencionado anteriormente, influye en el número de invitaciones recibidas para representar el Consejo en otros consejos, conferencias o eventos externos. Sin embargo, Côrtes et al (2009),

⁵⁸⁶ Entrevistada 16.

⁵⁸⁷ Entrevistada 15.

como se ha mencionado, consideran que estos cambios contribuyeron para el predominio en el CNS de los consejeros representantes de los profesionales de salud y de los usuarios y que ésto tuvo consecuencia en la propia importancia del Consejo en el proceso decisorio de la política de salud.

Formar parte del Consejo fue, por lo tanto, considerado importante tanto para la entidad, una vez que da visibilidad al tema con el cual la misma trabaja, como también personalmente, una vez que “*estás prestando un servicio de relevancia pública*”⁵⁸⁸. Se ha verificado que ser miembro del Consejo Nacional de Salud es motivo de reconocimiento para la entidad y de orgullo y honor para el representante escogido. El honor de ser un consejero fue mencionado en diversas entrevistas así como “*experiencia espectacular*”, “*de gran aprendizaje*” y “*enriquecedora*”. Además, muchas veces fue también mencionada la responsabilidad y el desafío de ser un consejero una vez que “*estar en el Consejo es estar en la mayor instancia de participación del país*”.

5.4 El diseño institucional del Consejo Nacional de Salud, sus efectos en los actores sociales, en la realidad brasileña

En la primera parte del capítulo se ha descrito, de forma breve, la “trayectoria participativa” del contexto brasileño, ejemplo ilustrativo de lo que en esta investigación se denominó “participación por iniciativa social” y, la segunda parte, se ha centrado en el análisis del Consejo Nacional de Salud, el estudio de caso seleccionado en el contexto brasileño.

El Consejo Nacional de Salud, según Côrtes (2009), es una instancia de participación que hace del área de salud una referencia para otros sectores de políticas públicas. El CNS, como se ha visto, fue creado en 1937 pero fue solamente en la década de 1990 que el mismo fue reformulado y asumió carácter deliberativo y plural. El Consejo es una instancia de participación permanente que se reúne, al menos, una vez al mes y está directamente ligado al Ministerio de la Salud. El Ministerio, en este sentido, es el responsable de mantener una estructura de apoyo para el funcionamiento del Consejo que, como se ha comentado, tiene su sede en el propio Ministerio en Brasilia y cuenta con un grupo de funcionarios para la

⁵⁸⁸ Entrevistada 11.

administración y logística del Consejo.

Desde el inicio de los años de 1990 hasta el 2006 una serie de cambios fueron realizados en la estructura, composición y funcionamiento del Consejo. Las reglas que definen y estructuran el Consejo actualmente están consolidadas en un documento, el Regimiento Interno, que fue aprobado en 2008. El Regimiento Interno actual, que sustituyó el Regimiento Interno de 1998, en que constan los cambios determinados por el Decreto n° 5.839 de 2006 es un documento extenso que trata de las funciones del Consejo y de las atribuciones del Presidente, Mesa Directora, Secretario-Ejecutivo y Pleno así como también determina las reglas de funcionamiento de las reuniones del Pleno, de las comisiones de trabajo y composición tanto del Consejo como de la Mesa Directora y también de las comisiones. A pesar de las diferentes opiniones en cuanto a las reglas definidas en el Regimiento Interno y de su aplicación en la práctica, los procedimientos y funcionamiento de las reuniones del Consejo son de conocimiento de todos los consejeros entrevistados. Así, de forma general, el Consejo tiene funciones y objetivos claros así como reglas de funcionamiento definidas de acuerdo con principios abordados en las teorías participativa y deliberativa.

En relación a los efectos sobre los actores sociales se ha verificado que, aunque muchos actores hayan destacado o la exclusión del Consejo en algunas decisiones, discutidas a veces solamente con las Comisiones Intergestoras, o la desconsideración de algunas resoluciones del mismo por el Ministro de Salud, la mayor parte considera importante y “estratégico” estar en el Consejo. Se ha observado que, para los consejeros entrevistados, estar en el CNS significa la posibilidad de dar visibilidad al tema en el que trabajan y la percepción de su papel y capacidad de influir en las decisiones del Consejo está relacionada a esta visibilidad. A pesar de la dificultad de insertar temas en la pauta de discusión, resaltado por los propios entrevistados, la mayor parte de los consejeros considera el Consejo una instancia importante para dar visibilidad a determinadas temáticas y un medio para influir en la política de salud. De esta forma, para todos los consejeros entrevistados, participar del Consejo Nacional de Salud es fundamental, aunque existan frustraciones y limitaciones.

Así, a pesar de algunas críticas en cuanto a la propia capacidad del Consejo de influir en el proceso decisorio de la política de salud, ser miembro del mismo es muy importante y motivo de orgullo para las entidades tanto por lo que representa el Consejo Nacional de Salud como también por la oportunidad de poner en pauta determinadas temáticas. El Consejo

Nacional de Salud es una referencia de instancia participativa y su modelo, como antes se ha comentado, fue copiado por otras áreas de las políticas públicas. La importancia del Consejo como instancia de participación, una importancia histórica como se ha destacado por muchos entrevistados, y la posibilidad de inserir temas en la pauta de discusión a través de demandas realizadas a la Mesa Directora y, por lo tanto, de hacer determinados temas visibles son factores que influyeron en la percepción de los consejeros entrevistados en cuanto a su papel y capacidad de incidencia en el Consejo.

A pesar de las críticas en cuanto a la falta de rotatividad de los miembros del Consejo, esta falta de rotatividad puede ser un factor que justifica, como se ha mencionado, una relativa percepción positiva de los actores sociales en cuanto a su papel en el Consejo. El hecho de que muchas entidades son miembros del Consejo por muchos mandatos consecutivos y que sus representantes tienen experiencia como consejeros del CNS o de otros niveles de la federación, contribuye para que tengan una perspectiva histórica de la actuación del CNS y de los diferentes momentos políticos. Como se ha verificado, los consejeros entrevistados parecen conscientes y conformados con el hecho de que no sólo su capacidad de influir en el Consejo es “cíclica”, y que dependen de la negociación y articulación entre los consejeros y con representantes del gobierno, como también son conscientes de que la propia importancia del CNS, como instancia participativa, depende del partido en el gobierno, del Ministro de Salud y de la relación entre el Presidente del Consejo y del Ministro.

Muchos consejeros destacaron, por ejemplo, la dificultad que el Consejo tuvo de influir en la política de salud cuando el Ministro dejó de ser el Presidente del Consejo y fue electo un representante de los trabajadores para ocupar el cargo. Esta comprensión de los diferentes momentos políticos así como de la dinámica de negociación y articulación, que formar parte del Consejo durante algunos años permite adquirir, contribuyó para que los consejeros tengan una perspectiva positiva en cuanto a su papel. Una de las entrevistadas, por ejemplo, mencionó la “*necesidad de preparar el terreno*” en el sentido de que ha llevado mucho tiempo para conseguir “*algunas victorias*”. La importancia histórica del Consejo y la permanencia en el mismo por muchos mandatos son aspectos que influyen, por lo tanto, para que los consejeros tengan más consciencia del proceso de negociación, de los diferentes momentos políticos por el cual pasa el Consejo y tengan una “*perspectiva de largo plazo en relación a los resultados*”, como se ha comentado anteriormente.

Así, a pesar de las dificultades y limitaciones principalmente relacionadas a la

capacidad del Consejo de influir en la política de salud, los representantes entrevistados consideran fundamental participar de la instancia. Estar en Brasilia cada mes, participar de comisiones de trabajo, tener contacto con miembros del gobierno y la posibilidad de insertar temas en la pauta de discusión fueron los principales factores destacados por los consejeros para explicar porque consideran importante y porque las entidades tienen interés en seguir participando del consejo.

En relación al fortalecimiento, se ha verificado que la participación en el Pleno del Consejo de los actores sociales llevó a la formación de dos foros, el Foro de Entidades Nacionales de los Trabajadores del Área de la Salud (Fentas) y el foro de los usuarios. Estos foros fueron creados para aumentar el poder de negociación de los sectores, que buscan discutir los principales temas que serán debatidos en las reuniones del Pleno con el objetivo de llegar a una posición única y conseguir el resultado más conveniente para la mayor parte de las entidades del sector. Como la mayor parte de las decisiones del Consejo son tomadas por votación, la negociación y articulación “para conseguir votos” se volvió una práctica constante y el “votar en bloque” fue diversas veces mencionado. Para algunos entrevistados, la existencia de estos foros dificulta las discusiones una vez que las entidades pasan a votar a partir de una práctica corporativista. Para otros entrevistados, sin embargo, los foros son vistos como estrategias para aumentar el poder de negociación y llegar a una decisión mejor para el sector. Côrtes et al. (2009), por otro lado, identifican un aspecto negativo del crecimiento de la importancia de los foros de los usuarios y de los trabajadores una vez que, de acuerdo con los autores, los miembros de los dos foros pasaron a actuar de forma a controlar las principales instancias decisorias del Consejo.

Es importante resaltar, como ya mencionado, el importante papel del Movimiento Sanitario, compuesto por trabajadores y profesionales de la salud y por diversas fuerzas políticas de izquierda, para la democratización de la salud y para la reestructuración del Consejo Nacional. Côrtes et al (2009) destaca el crecimiento del protagonismo de éstos actores dentro del Consejo al largo de los años. Como demuestran los autores, el número de representantes gubernamentales y de entidades de mercado pasó de 11 a 8 y de 5 a 4, respectivamente, 27% y 20%. Además del aumento del número de plazas en el Consejo para los sectores de los usuarios y trabajadores, Côrtes et al. (2009) también citan, como se ha mencionado anteriormente, la presión ejercida por representantes de los usuarios y de los profesionales y trabajadores de salud para retirar del Ministro de Salud la prerrogativa de presidir el Consejo además de la presión ejercida, principalmente por el foro de los

trabajadores, para acabar con la plaza cautiva de los médicos y mantener reducido el número de representantes gestores y de entidades de mercado. De acuerdo con el análisis de Côrtes et al. (2009) “la estrategia de los actores sociales fue orientada mucho más a aumentar su participación y control del Consejo que fortalecerlo como instancia en el proceso decisorio”⁵⁸⁹.

A pesar de la existencia del Fentas y del foro de usuarios, no se ha verificado que la entrada en el Consejo haya incentivado la creación de lazos o redes entre las entidades participantes para acciones en conjunto fuera del Consejo. Como se ha comentado anteriormente, en general, las entidades y sus representantes ya tenían experiencia en otros espacios de participación como en consejos de los otros niveles de la federación y tenían relaciones con otras entidades antes incluso de formar parte del CNS. Para entrar en el Consejo Nacional de Salud, como dijo uno de los entrevistados, “*hay que tener historia*”.

A pesar de la “historia y de la experiencia” y de las relaciones con otras entidades, la mayor parte de los consejeros entrevistados afirmaron ser un importante aprendizaje formar parte del CNS, una vez que es una oportunidad de conocer diferentes problemáticas relacionadas a la política de salud así como conocer diferentes perspectivas en relación a un mismo asunto. Aunque los consejeros entrevistados no hayan resaltado como importante fuente de información y apoyo a las discusiones los documentos producidos por las comisiones o grupos de trabajo y que hayan afirmado que muchas informaciones relevantes para las discusiones eran presentadas en la propia sesión del Pleno, que los encuentros sean presenciales, regulares, con la periodicidad de una vez al mes además de la diversidad de participantes, con representantes de diferentes sectores, hicieron con que el cambio de conocimiento fuese una cuestión mencionada como positiva por los entrevistados.

Estas características del diseño institucional del Consejo Nacional de Salud también fueron importantes tanto para que los consejeros considerasen la participación en la instancia una forma de aprendizaje del proceso de toma de decisión de las políticas públicas así como para que sintiesen orgullo de ser consejeros. Como se ha mencionado anteriormente, estar en Brasilia cada mes, tener contactos con miembros del gobierno, con representantes en el Consejo del Ministerio de Salud, y la posibilidad de insertar temas en la pauta de discusión son los principales factores destacados por los consejeros para explicar porque es importante para la entidad participar del Consejo. La posibilidad de ser presidente del Consejo y de formar

⁵⁸⁹ Côrtes et al., 2009:66.

parte de la Mesa Directora también contribuyó tanto para que los consejeros representantes de los usuarios y de los trabajadores en salud se sintiesen valorizados así como les permitió aún más proximidad con el proceso decisorio de las políticas públicas. Para Côrtes et al. (2009), sin embargo, estos cambios no sólo representaron un aumento de poder de estos actores en el CNS sino que también llevaron a un control del Consejo Nacional de Salud por estos actores. En el ámbito personal, como ya se ha analizado, los consejeros se sienten orgullosos de participar del Consejo, un “honor”, como han mencionado diversas veces.

El cuadro a siguiente resume las principales relaciones encontradas y analizadas entre los aspectos del diseño institucional del Consejo Nacional de Salud y las dimensiones que definen los conceptos de efectividad y fortalecimiento en esta investigación.

Tabla 5.1 Consecuencias sobre los actores sociales de la elección del diseño institucional del Consejo Nacional de Salud

	Efectividad		Fortalecimiento			
	Incidencia en las discusiones y decisiones del CNS	Intención de seguir participando	Creación de lazos o redes	Aprendizaje de contenido	Aprendizaje de proceso	Reconocimiento/Motivación/Confianza
1. Forma de Organización						
Liderazgo/coordinación			-		+	+
Integración con órganos relacionados						
2. Quién participa						
Divulgación/difusión						
Abertura y selección de los participantes	+			+	+	+
3. Cómo se participa						
Reglas y procedimientos		+	-	+	+	+
Tiempo y frecuencia de las actividades				+	+	+
Material de apoyo				-		
Dirección las actividades/reuniones						
4. Sobre qué se participa						
Selección y relevancia de los temas	+	+				

En Brasil se ha investigado como estudio de caso el Consejo Nacional de Salud, una instancia de participación que es una referencia en términos de participación para otras áreas de las políticas públicas. Desde 1990 su diseño institucional sufrió diversas alteraciones, siendo que los cambios realizados en 2006 modificaron significativamente la forma de coordinación del Consejo. Las reglas y procedimientos del Consejo actuales son bien definidas y están consolidadas en el Reglamento Interno y el Consejo cuenta con una infraestructura y apoyo del propio Ministerio de la Salud. Con base en las entrevistas, documentos consultados y lectura de otros estudios, se ha verificado que algunos aspectos, en especial, del diseño institucional del Consejo tienen influencia en la dinámica entre los actores sociales participantes, como también en la percepción de los actores entrevistados, tanto en términos de efectividad como de fortalecimiento.

Algunos aspectos del diseño institucional son más relevantes como, por ejemplo, la forma de coordinación del Consejo, la apertura y forma de selección de los participantes y la ausencia de interacción entre el Consejo y otras instancias relevantes para el proceso decisorio. Sin embargo, el hecho de que el Consejo sea una instancia permanente y de importancia histórica, por ejemplo, son factores que influyeron en las percepciones de los

entrevistados. Como se ha visto, la percepción de los entrevistados en cuanto a la incidencia en las discusiones y en cuanto a su papel en el Consejo estuvieron muy relacionados a estos factores.

Se ha observado que, como el Consejo es una instancia permanente y muchas entidades son miembro del mismo hace muchos años, los consejeros tienen una perspectiva a largo plazo en cuanto a los resultados, son conscientes de los diferentes “momentos políticos” que resultan en mayores o menores avances en determinados temas. La importancia histórica del Consejo como instancia de participación también influye en la intención de seguir participando del mismo. Como se ha verificado, los consejeros entrevistados consideran un “honor” participar del Consejo y las entidades negocian tanto la permanencia como el status – titular o suplente – con otras entidades del mismo segmento. Es un reconocimiento y orgullo para las entidades formar parte del CNS.

Además de la importancia histórica, la relación entre el Ministro de Salud, el partido del gobierno y el Presidente del Consejo también tuvo influencia en la percepción de los entrevistados en cuanto a su capacidad de incidencia y papel en el Consejo y también en el propio papel del Consejo en la política de salud. Como se ha visto, el Decreto n° 5.839 volvió electivo el cargo de presidente del Consejo, antes un cargo ocupado por el Ministro de Salud. Esta alteración en el diseño institucional, además de generar una disputa entre consejeros, hizo que el Consejo pasase a depender también de la relación personal entre el Presidente del Consejo y el Ministro de Salud. Algunos entrevistados, como se ha analizado anteriormente, resaltaron la disputa entre el primer Presidente electo después de la alteración de 2006 y el Ministro de Salud en este período. La disputa y conflicto entre los dos representantes, como muchos entrevistados relataron, dificultaron y limitaron el trabajo de los consejeros en el CNS que, en consecuencia, tuvo un papel poco significativo en este período.

Por otro lado, para algunos consejeros, “*la gestión*” tuvo un papel importante para la elección del último consejero a ocupar la presidencia, una vez que, de acuerdo con los mismos, “*el consejero que fue electo tiene afinidad ideológica con el partido*”. De acuerdo con estos entrevistados, los representantes del gobierno en el Ministerio de la Salud tuvieron influencia en las negociaciones para la elección del último Presidente del Consejo para que fuera una persona más alineada con el gobierno. Así, de formas diferentes, se ha verificado la influencia en la percepción de los actores tanto de factores relacionados a las reglas que definen el funcionamiento y procedimiento del CNS como también que van más allá del

diseño institucional y que están relacionados con el contexto político. La disputa entre el Ministro de Salud y el Presidente del Consejo, así como la influencia de representantes del gobierno en el Consejo en la elección del Presidente de la instancia son ejemplos. Otra cuestión resaltada por los actores sociales que influyó en la percepción de los mismos fue la falta de relación entre el CNS y las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita. Para los consejeros, la creación de las comisiones intergestoras generó espacios paralelos resultando en un vaciamiento del debate en el Consejo.

Además de estos factores relacionados al contexto político, se ha observado que la característica de las organizaciones y asociaciones miembro del CNS, es decir, entidades, en su mayor parte, tradicionales y con experiencia en el movimiento político en el campo de la salud, es un aspecto importante para la relación entre los actores en el Pleno. Los actores sociales al largo de los años, como se ha visto, crecieron en número e importancia en el CNS. Actualmente ocupan el 75% de las plazas y consiguieron la alteración de la regla en cuanto a la presidencia del Consejo y la creación de la Mesa Directora. El CNS, como ha sido analizado por Côrtes et al (2009) es una espacio en el que se observa el predominio de los actores sociales. Para estos autores, los sectores de los profesionales de salud y entidades sociales “optaron por restringir la influencia de los representantes de entidades del mercado, de los médicos y gestores en el Consejo”⁵⁹⁰.

CAPÍTULO 6

⁵⁹⁰ Côrtes et al., 2009: 108.

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN Y SUS EFECTOS SOBRE LOS ACTORES SOCIALES: UNA REFLEXIÓN CON BASE EN LOS ESTUDIOS DE CASO DE CATALUÑA, MOZAMBIQUE Y BRASIL

Este capítulo final tiene como objetivo discutir las relaciones entre los tres estudios de caso y las proposiciones elaboradas, descritas en el apartado metodológico, a partir de los estudios de caso realizados. Esta investigación pretende contribuir para la discusión sobre la importancia de las dimensiones institucionales de instancias participativas y deliberativas al investigar el diseño institucional y funcionamiento de tres experiencias de participación, llevadas a cabo en contextos diferentes, verificando consecuencias sobre los actores sociales.

6.1 Proposición 1: *El diseño institucional de instancias participativas y deliberativas influye en el funcionamiento/dinámica y resultados de las mismas.*

En el marco conceptual de este trabajo se ha visto que las instancias participativas y deliberativas son analizadas a partir de su diseño o formato institucional, entre otras formas. Los autores que siguen esta línea de investigación parten del supuesto de que “las instituciones importan” (Borba, 2011), que “las instituciones regulan, modelan o impactan comportamientos” (Luchmann, 2003) o que “las normas y procedimientos funcionan, simultáneamente, como catalizadores y limitadores de la acción de diferentes actores y grupos presentes” (Faria y Ribeiro, 2011). En resumen, se concentran en el estudio del diseño institucional de instancias participativas y deliberativas con el objetivo de comprender las oportunidades o dificultades creadas por la elección de los “detalles institucionales”, como se refiere Fung (2003).

Como se ha visto anteriormente, el enfoque en los procedimientos y condiciones en que los debates se realizan y las decisiones son tomadas hace de la teoría deliberativa no sólo una fuente de inspiración para la implementación de éstas prácticas sino también base de análisis de las mismas. Así, aunque existan diferencias conceptuales entre los propios teóricos de la democracia deliberativa, el énfasis en el aspecto procedimental y el desarrollo de principios y condiciones necesarios para la deliberación ofrecen una importante base

normativa para el análisis empírico. Muchos estudios que analizan experiencias de participación y deliberación vienen utilizando la teoría de la democracia deliberativa como referencia, adaptando y volviendo operativos algunos de sus principios o requerimientos. Tanto Almeida y Cunha (2011) como Mutz (2008), como se ha mencionado, identifican una gran variedad de principios, o requerimientos, desarrollados en la literatura de la democracia deliberativa y, en sus respectivos trabajos, las autoras argumentan cómo estos principios o requerimientos pueden ser utilizados en los estudios empíricos.

Los trabajos de Fung (2003, 2004, 2006), Abelson et al. (2003), Avritzer (2010), Faria y Ribeiro (2011) y Borba (2011) son algunos ejemplos descritos en el marco conceptual de este trabajo que buscan analizar instancias participativas y deliberativas a partir de su diseño institucional. En general, como se ha visto, las dimensiones y variables de análisis utilizadas están relacionadas con el método de elección de los participantes, la calidad y disponibilidad de la información y la forma cómo se participa y delibera. En otras palabras, cuestiones como “por qué se realiza determinada experiencia”, “quién participa”, “cómo se participa” y “sobre qué se participa” empezaron a ser utilizadas como variables explicativas de la forma como se desarrolla determinada experiencia así como también de algunos de sus resultados. Este trabajo ha utilizado algunas de estas dimensiones del diseño institucional para analizar tres instancias participativas y deliberativas en contextos diferentes como el catalán, el mozambiqueño y el brasileño. El estudio de los tres casos realizado en los capítulos anteriores pretende contribuir para una mejor comprensión y reflexión respecto a la importancia del diseño institucional para el funcionamiento y efectos sobre los actores sociales de instancias de participación y deliberación.

En el análisis de instancias de participación en Cataluña, Mozambique y Brasil se ha observado que el diseño institucional puede tener influencia tanto positiva como negativa tanto en el funcionamiento como también sobre los actores sociales. En Cataluña se ha analizado el proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua realizado entre los años de 2006 y 2009. En este período el contexto catalán era bastante favorable a prácticas participativas y el compromiso y esfuerzo realizado por la Agencia Catalana del Agua y por la Dirección General de Participación Ciudadana resultó en un proceso bien estructurado y coordinado, con atención a diversos aspectos del diseño institucional.

Ya el proceso participativo para la elaboración del II Plan de Acción para la Reducción

de la Pobreza Absoluta, realizado en el año de 2005, en Mozambique, fue llevado a cabo debido a la condición “participación” en los *Poverty Reduction Strategy Papers*, documentos que deberían ser producidos como contrapartida del perdón de la deuda externa por las Instituciones Financieras Internacionales. A diferencia del proceso de elaboración del PARPA I, para el PARPA II fueron tomadas una serie de medidas y acciones que demostraron un papel más activo del gobierno mozambiqueño, sin embargo, una coordinación poco estructurada y poco sistemática del Ministerio de Planificación y Desarrollo resultó en un proceso de participación fragmentado.

El Consejo Nacional de Salud, en Brasil, es una instancia de participación permanente y es un importante canal de participación de las entidades de la sociedad civil en la política de salud. Desde su reformulación en el año de 1990, cuando asumió su carácter deliberativo y plural, pasó por alteraciones en su estructura, composición y funcionamiento, siendo la última realizada en 2006, en respuesta a la demanda de los actores sociales y discusiones y deliberaciones aprobadas en la 11ª y 12ª Conferencias Nacionales de Salud, en 2000 y 2003 respectivamente. Las alteraciones de 2006, como se ha analizado, influyeron en la forma de coordinación y funcionamiento del Consejo como también en la relación y dinámica entre los actores. Las reglas y procedimientos que orientan el CNS actualmente están consolidadas en un documento, el Regimiento Interno, que fue aprobado en 2008.

El diseño institucional del proceso participativo de la DMA, como se ha analizado en esta investigación, ha sido elaborado con base en los requerimientos de la teoría deliberativa, discutidas en el marco conceptual de esta investigación, y se ha verificado que, en comparación con los otros casos, el diseño institucional tuvo más influencia positiva sobre los actores sociales. El caso catalán, por ejemplo, demostró que el esfuerzo de divulgación del proceso, a través de diversos medios de comunicación, como también a través de invitaciones directas a actores clave, identificados por medio de mapa de actores, contribuyó para que estuviesen presentes diversos grupos sociales en el proceso. Esto contribuyó para que los actores sociales, por ejemplo, destacasen como una de las consecuencias positivas del proceso, la posibilidad de conocer no sólo a otras asociaciones de la sociedad civil sino también conocer a actores de otros sectores como cazadores y agricultores. Este vínculo contribuyó, según los entrevistados, para que pudiesen comprender cómo pensaban los diferentes actores, entender sus problemas y aprender con otras perspectivas, además del rompimiento de muchos mitos y de ciclos de desconfianza, tanto de un lado como de otro.

En Mozambique no se ha establecido realmente una estrategia de divulgación formal respecto a las posibilidades de participación para la definición de prioridades y acciones del PARPA II. La falta de una estrategia de divulgación de las actividades del proceso de elaboración del PARPA II hizo que la comunicación entre el secretariado técnico y las organizaciones de la sociedad civil dependiese de la Plataforma G20. Mientras el G20 estaba activo y funcionaba con regularidad, como ocurrió durante el proceso de elaboración del PARPA II, no hubo problemas de comunicación. Sin embargo, cuando la Plataforma entró en crisis, su capacidad como intermediador entre el gobierno y las organizaciones quedó comprometida y esto tuvo un impacto significativo en la tasa de presencia de las organizaciones en las actividades de monitoreo del PARPA II así como también en la propia elaboración del PARP. A pesar de la crisis del G20 ser conocida por todos, el secretariado técnico no buscó otra forma de difusión de sus comunicados e informaciones.

En procesos participativos abiertos a cualquier interesado en participar de las actividades y sesiones programadas, como los casos de la DMA y del PARPA II, se ha observado la importancia de la definición en cuanto a la forma de divulgación del proceso. En el caso de la DMA, el empeño en alcanzar el mayor número de personas como también invitar directamente a los actores clave, contribuyó para la presencia regular de actores de diferentes sectores sociales. Como se ha visto, representantes de algunas empresas sólo estuvieron presentes debido a “*una insistencia de la propia ACA*”. En el caso de Mozambique, la falta de una estrategia de divulgación y comunicación del secretariado técnico, responsable de la coordinación, resultó en una menor participación tanto en el proceso de monitoreo del PARPA II como también de elaboración del PARP.

En el caso del Consejo Nacional de Salud, una instancia de participación permanente con un número limitado de miembros, se ha observado la importancia de los criterios de selección de las entidades que pueden participar del proceso electoral para formar parte del CNS, así como la negociación y acuerdo realizados entre las entidades de cada sector en lugar de la votación para la elección de las entidades. Tanto los criterios para la “habilitación” de las entidades para participar del proceso electoral como la dinámica de negociación y el acuerdo de las plazas del Consejo fueron aspectos relacionados al diseño institucional que tienen como consecuencia, de acuerdo con los entrevistados, la exclusión de muchas entidades y la poca alternancia de los miembros del CNS.

Así, los criterios y la forma de elección de entidades para componer el CNS influyen

negativamente en el funcionamiento del mismo ya que generan un proceso de exclusión de entidades menores y una falta de alternancia. Sin embargo, esta misma falta de alternancia que resulta en la permanencia de las entidades durante muchos mandatos consecutivos contribuye para que los consejeros tengan una perspectiva histórica de la actuación del CNS y de los diferentes momentos políticos⁵⁹¹. Los consejeros entrevistados demostraron haber una comprensión que no sólo su capacidad de influir en el Consejo es “cíclica” como también son conscientes que la propia importancia del CNS, como instancia participativa, depende del partido en el gobierno, del Ministro de la Salud y de la relación entre el Presidente del Consejo y del Ministro. El hecho de que muchas entidades sean miembros del Consejo hace mucho tiempo, y que sus representantes tengan experiencia como consejeros del CNS o de otros niveles de la federación, contribuye para tener una “perspectiva de largo plazo en relación a los resultados”. Así, los criterios y la forma de elección de entidades para componer el Consejo Nacional de Salud influyen positivamente en la percepción de los actores en cuanto a su papel y capacidad de incidencia en el Consejo, a pesar de que hayan sido apuntadas como uno de los factores que excluyen muchas organizaciones y asociaciones sociales del CNS.

Además de las reglas que orientan la composición de las instancias y la forma de selección de los participantes, la literatura también destaca la importancia de los procedimientos y reglas que determinan el “cómo se participa”. Como se ha visto, existen algunos principios o requerimientos como la deliberación “cara a cara”, la “igualdad deliberativa”, la “interactividad del discurso”, la “igualdad de estatus entre los participantes” que son considerados necesarios para prácticas deliberativas. La definición de las reglas que orientan las actividades, reuniones o sesiones de las experiencias participativas pueden contribuir, como es resaltado por Fung (2004), para la capacidad de determinada instancia participativa de aproximarse a algunos de los principios desarrollados por la teoría deliberativa.

En las tres experiencias estudiadas, la participación ocurrió en reuniones presenciales que tenían como objetivo el encuentro de diferentes actores para debatir y contribuir en la elaboración de propuestas y acciones para la construcción del Plan de Gestión de Cuencas, en el caso catalán, y del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta, en el caso mozambiqueño. En el caso brasileño, el Pleno del CNS se reúne ordinariamente una vez al

⁵⁹¹ No existe tiempo límites para que las entidades permanezcan en el CNS, sin embargo los consejeros sólo pueden ser reelectos una vez, es decir, permanecer en el Consejo como máximo seis años.

mes para participar de la formulación y control de la ejecución de la Política Nacional de Salud, deliberando en forma de resoluciones, recomendaciones y mociones. Algunos aspectos relacionados al desarrollo de estos encuentros presenciales contribuyeron para el funcionamiento de las instancias y tuvieron efectos sobre los actores sociales.

Se ha verificado que los encuentros presenciales realizados para la elaboración de la DMA fueron divididos en cuatro fases de participación – informativa, diagnóstico, propuestas y retorno – que se desarrollaban en un tiempo largo de 3 horas. El proceso fue pensado también de una forma que facilitase el debate presencial, con grupos de trabajo por sectores y por temáticas, siempre conducidos por mediadores profesionales y con la presencia de técnicos de la ACA que pudiesen contribuir en los debates con informaciones técnicas. Además, fueron elaborados materiales de apoyo, como también versiones sintetizadas y simplificadas de los mismos, que fueron entregados tanto en la sesión informativa como también estaban disponibles en la la página web. Todos los actores sociales entrevistados mencionaron positivamente el diseño del proceso como también consideraron que este fue pensado para facilitar el debate.

La sensación de un grupo de entrevistados de haber participado de un proceso bien estructurado y coordinado, “serio”, influyó también en la percepción de los mismos en cuanto al resultado, el Plan de Gestión de Cuencas. El espacio para el diálogo y la elaboración de propuestas, con la presencia de técnicos de la Agencia, y el cuidado en dar una respuesta a cada propuesta realizada en la sesión plenaria de retorno contribuyeron para que la sensación, para una parte de los entrevistados, fuese que el documento reflejaba lo que se había discutido durante el proceso. Aunque reconociesen algunas limitaciones, consideraban que se había realizado un “buen trabajo” y valoraban el resultado final positivamente. La forma cómo fue diseñado y estructurado el proceso de la DMA ha conquistado la confianza de muchos de los participantes. La producción de material de apoyo y la presencia de los técnicos de la ACA durante las sesiones fueron aspectos resaltados como importantes fuentes de aprendizaje, además de contribuir para que sus propuestas fuesen más concretas. El hecho que el proceso fuera largo, con diversos encuentros presenciales, permitió que los actores tuviesen más contacto y fuesen conociéndose y creando complicidades.

El Consejo Nacional de Salud es una instancia permanente que tiene dos días consecutivos de reuniones mensuales del Pleno que duran todo el día. Además de las reuniones plenarias, también son espacios de participación las comisiones de trabajo y grupos

de trabajo en que los consejeros se reúnen para acompañar determinadas temáticas. En el caso del CNS, además de los encuentros presenciales y regulares, las reglas que orientan el debate como, por ejemplo, un tiempo preestablecido para la intervención de los consejeros y la precedencia para nuevas inscripciones para hablar en lugar de reinscripciones fueron consideradas positivas y necesarias para que todos fuesen incluidos en el debate.

Los consejeros entrevistados destacaron, sin embargo, que algunas reglas en cuanto al funcionamiento del Consejo no son seguidas. El envío de la pauta de discusión con un tiempo mínimo de diez días antes de la reunión del Consejo y de los documentos de apoyo y propuestas referentes a determinado asunto, por ejemplo, fueron determinaciones establecidas en el Regimiento Interno que son puestas en práctica. De acuerdo con la mayor parte de los entrevistados, tanto la pauta de discusión como los documentos y propuestas relevantes para determinado tema son enviados con pocos días de antelación de la reunión, no respetando el plazo mínimo. Esto, según los mismos, dificulta que se preparen de forma adecuada para la sesión plenaria. Además, aunque la mayor parte de los consejeros considere la pauta extensa y que resulte en reuniones largas, que acaban después del horario programado, se ha verificado que la opinión general sobre la dinámica de las reuniones es positiva.

En el caso del PARPA II se ha verificado que los mecanismos de participación para la elaboración del Plan, tanto para los grupos de trabajo como para las sesiones del Observatorio, no tenían sus reglas y procedimientos claramente definidos. Los grupos de trabajo dependían principalmente de la capacidad y voluntad del jefe del grupo que lo coordinaba y los Observatorios fueron cambiando de estructura a lo largo del tiempo, sin que estos cambios fuesen parte de una estrategia o planificados. Los grupos de trabajo fueron caracterizados por su informalidad y autonomía y el secretariado técnico no tuvo ningún papel activo para garantizar no sólo que la sociedad civil estuviese presente en todos los grupos sino que también, a través de materiales de apoyo o de facilitadores del debate, tuviesen oportunidades iguales de participación.

Sin embargo, aunque el proceso haya tenido una coordinación y un diseño institucional poco estructurado, el hecho de que el proceso fuese organizado a partir de encuentros presenciales incentivó a que los actores de la sociedad civil se encontrasen, colaborasen entre ellas y generasen una dinámica propia entre sí, influyendo en la percepción de estos actores sobre su papel y capacidad de incidencia en el documento. Representantes de organizaciones de la sociedad civil empezaron a reunirse en paralelo a las reuniones de los

grupos de trabajo y encuentros del Observatorio, produjeron investigaciones y crearon una publicación propia, el Informe Anual de la Pobreza. La abertura de espacios de participación, como los Observatorios y los grupos de trabajo, influenciaron la movilización entre los actores sociales y resultó en la creación de una Plataforma de organizaciones de la sociedad civil.

En relación a la forma cómo se da la participación y se desarrolla la deliberación se ha verificado que sesiones o reuniones presenciales, con alguna regularidad, fueron importantes en los tres casos. No obstante, en Mozambique, la falta de definición de las reglas y procedimientos, principalmente de los grupos de trabajo, no contribuyó para que fuesen mencionados efectos significativos relacionados a la dinámica y debates desarrollados en estos encuentros. La novedad que representaron los grupos de trabajo claramente contribuyó para una movilización de los actores sociales que buscaron capacitarse encontrándose paralelamente para participar de las actividades programadas, sin embargo, los entrevistados no mencionaron específicamente aspectos relacionados a la participación y debates realizados en los grupos de trabajo como significativamente importantes para un aprendizaje de contenido o del propio proceso de formulación de políticas públicas. No se puede afirmar que una mayor preocupación en relación a los “detalles institucionales” de los grupos de trabajo llevaría a que los participantes resaltasen consecuencias positivas de la participación, pero se puede afirmar que la falta de materiales de apoyo, de facilitadores para el debate, de definición en cuanto a la periodicidad y duración de las reuniones ciertamente no contribuyeron para que la experiencia de debate en los grupos de trabajo fuesen positivamente mencionadas.

Por otro lado, en el caso de la DMA y del CNS, algunas definiciones que orientan la participación y la forma como se delibera, se discute y decide, influenciaron específicamente la percepción de los actores sociales, tanto positivamente como negativamente. En estos dos casos se pudo observar la importancia de la definición de algunos “detalles institucionales”, como se refiere Fung (2004). La elaboración y distribución de documentos de apoyo, sintetizados y simplificados, y la presencia de técnicos de la ACA, en el caso de la DMA, fueron aspectos resaltados como importantes fuentes de aprendizaje. Además, los diversos encuentros presenciales, facilitados por dinamizadores externos, fueron destacados como oportunidades para que actores que normalmente se encuentran confrontados pudiesen encontrarse en una misma mesa de discusión y explicar sus puntos de vista. En el caso brasileño, el tiempo límite de 3 minutos para las intervenciones de los consejeros, por

ejemplo, fue destacado como positivo ya que permite la manifestación de diferentes actores y el conocimiento de diferentes perspectivas. La falta de materiales e información que apoyasen las discusiones y la toma de decisión, por otro lado, fue uno de los aspectos destacados. Otro aspecto resaltado por los consejeros que, de acuerdo con los mismos, dificulta el debate en las sesiones plenarias fue el incumplimiento del Regimiento Interno de enviar la pauta de discusión con el mínimo de 10 días de antelación.

Otra dimensión relevante del diseño institucional que influyó tanto positivamente, como en el caso del CNS como del PARPA II, como también negativamente, como en el caso de la DMA es la forma de definición “sobre lo que se participa”. En el caso del proceso de elaboración del PARPA II, como se trataba de un plan de reducción de la pobreza y estaba pensado de forma multidisciplinar, fueron creados grupos de trabajo, que abarcaron las diversas temáticas trabajadas por las organizaciones. La creación de muchos grupos de trabajo y su organización por tema contribuyó para la inclusión de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. En el caso del CNS, la Mesa Directora es la responsable de la elaboración de la pauta de discusión y debe seguir algunos criterios establecidos en el Regimiento Interno. Para los consejeros, incluir un tema en la pauta de discusión es parte de un proceso de intensa negociación, presión y articulación. A pesar de la que la mayor parte de los entrevistados considerase difícil incluir temas en las pautas de discusión de las reuniones del Consejo, no apuntaban como un problema la forma en que las pautas son elaboradas, es decir, no fueron realizadas críticas específicas a la Mesa Directora.

Al contrario, la creación de la Mesa Directora fue una demanda de los propios actores sociales, como se ha visto en los Informes de las 11ª y 12ª Conferencias Nacionales de Salud. Antes del Decreto n° 5.839/2006, que instituyó la creación de la Mesa Directora, la elaboración de la pauta de discusión era un proceso más centralizado y de responsabilidad del Secretario Ejecutivo del CNS, un cargo del Ministerio de la Salud. La posibilidad de inserir temas en la pauta de discusión y de hacer visible determinadas temáticas, fue uno de los factores que influenciaron la percepción de los actores sobre su capacidad de incidencia en el Consejo. El CNS es considerado una instancia estratégica y la creación de la Mesa Directora, que contribuyó para una mayor participación de los consejeros en la elaboración de la pauta de discusión, fue uno de los aspectos que influenciaron en la percepción positiva de los actores en cuanto a su papel.

La relevancia de los temas discutidos en el proceso de elaboración de la DMA fue una

de las cuestiones más criticadas por los actores de las organizaciones de la sociedad civil. Para los entrevistados, los temas determinados por la administración no cubrían todos los problemas de las cuencas, ya que sólo se podía debatir aquello que era de competencia de la Agencia Catalana del Agua. A pesar de la iniciativa de integrar los diversos departamentos relacionados con el tema del agua con la creación de la CIIDMA, el proceso, de acuerdo con los entrevistados, ha quedado restringido a la Agencia, ya que no hubo implicación de departamentos relacionados y que formaban parte CIIDMA en el proceso. Esto, de acuerdo con los mismos, limitaba la amplitud y profundidad del debate.

Para Fung (2004) la dimensión “alcance y tema de la deliberación” es fundamental y puede tener una serie de consecuencias. En el cuadro “consecuencias de la elección del diseño de los minipúblicos”, elaborado por el autor y analizado en el marco conceptual de esta investigación, la dimensión “alcance y tema de la deliberación” afecta a casi todas las posibles consecuencias de los minipúblicos, nueve consecuencias de diez listadas por el autor. Así como señalado por Fung (2004), se ha observado una estrecha relación entre la forma de definición sobre “lo que se participa” y la percepción de los actores en cuanto a su papel y capacidad de incidencia. Aunque en el caso catalán el proceso haya sido bien definido, un proceso “modelo”, como mencionado por algunos entrevistados, la imposibilidad de participar de la decisión en cuanto a los temas puestos en discusión tuvo mucha influencia en la percepción de los actores sociales. Aunque reconociesen el esfuerzo de la ACA y de la DGPC esta cuestión influyó negativamente la percepción de los actores sociales cuanto al proceso y cuanto a los resultados del mismo.

Así, como sugiere la literatura, aspectos del diseño institucional pueden tener efectos no sólo en el funcionamiento sino también, como se ha visto en la investigación de los tres estudios de caso, sobre los actores sociales. Aunque Mutz (2008) haya resaltado la dificultad de establecer un eslabón entre la existencia de determinado requisito desarrollado en la teoría deliberativa y un resultado específico, en esta investigación se ha identificado la influencia de determinados aspectos de los diseños institucionales de las instancias estudiadas. Definiciones en cuanto a la divulgación del proceso y de sus objetivos, al método o criterio de selección de los participantes, a las reglas que orientan y definen como ocurren la participación y proceso de deliberación como también en cuanto a la forma de cómo son construidas las pautas de debate y de los temas que serán debatidos fueron relevantes para el funcionamiento de las instancias y tuvieron influencia en lo que se refiere a la percepción de los actores sociales. Se ha observado que un diseño institucional bien definido, estructurado e implementado puede

generar efectos positivos sobre los actores sociales, es decir, tiene influencia en la percepción de los mismos en cuanto a su capacidad de incidencia, en la formación de redes o lazos entre actores como también contribuye para un mayor aprendizaje de contenido y de proceso. Por otro lado, el diseño institucional, cuando sus aspectos son “menos detallados”, no sólo tiene menos influencia sobre los actores sociales como puede influir negativamente.

El análisis de los tres estudios de caso demostró la importancia de la definición del diseño institucional para el funcionamiento de las instancias así como también cómo esta definición puede afectar a los actores sociales. Se ha verificado que las reglas y procedimientos considerados importantes para la definición de instancias participativas y deliberativas, como es abordado por la literatura, son importantes en los tres contextos estudiados. Sin embargo, se ha visto que, algunas reglas pueden tener efectos diferentes de los esperados por razones que van más allá del diseño institucional y que están relacionadas al contexto. Sin embargo, en los tres estudios de caso se ha identificado que particularidades del contexto político y social influyeron no sólo en el funcionamiento de las instancias de participación y deliberación como también afectan en la percepción de los actores sociales.

6.2 Proposición 2: *Características del contexto influyen en la puesta en marcha y resultados de experiencias de participación y la deliberación.*

En el marco conceptual de esta investigación se ha visto que, además de la importancia de un “esfuerzo auto-consciente de definición del diseño institucional”, como se refieren Fung y Wright (2003), algunos autores apuntan la influencia de factores “exógenos y anteriores a la deliberación”, en las palabras de Almeida y Cunha (2011). Campos (2011) también llama la atención de que experiencias participativas y deliberativas poseen la característica de alimentarse también de procesos no institucionales, que pueden representar oportunidades o límites para el funcionamiento y resultados de las mismas.

En este sentido, tanto características del contexto político como también del contexto social son apuntados como importantes factores capaces de influir y condicionar el funcionamiento, consolidación y los resultados de instancias de participación. Autores como Luchmann (2002), Avritzer y Wampler (2004), Cunha (2007), Avritzer (2009) y Campos (2011) están realizando investigaciones considerando variables como compromiso y voluntad

política así como también la capacidad y grado de organización y articulación de la sociedad civil como determinantes de las consecuencias y éxito de las mismas.

Wampler (2011), por ejemplo, afirma que es importante entender cómo instancias de participación están inseridas en los ambientes institucionales, sociales y políticos así como comprender los incentivos para que autoridades políticas lleven a cabo determinadas experiencias y el interés de burócratas y ciudadanos de participar en las mismas. Para el autor, comprender las estrategias e incentivos de autoridades del gobierno y de organizaciones de la sociedad civil para participar y contribuir con el funcionamiento de las instituciones participativas es un importante punto de partida para investigaciones que tengan como objetivo entender el impacto potencial y efectivo de éstas instancias (Wampler, 2011).

Esta investigación no tuvo como enfoque el análisis de variables del contexto político y social, sin embargo, se han analizado tres instancias participativas y deliberativas en tres contextos con diferentes “trayectorias participativas”. En la investigación de cada caso se ha identificado la influencia de particularidades del contexto político y social tanto en el funcionamiento de las instancias participativas y deliberativas así como sobre los actores sociales. Así, aunque se hayan observado los límites y oportunidades que la propia definición del diseño institucional tiene sobre el funcionamiento de instancias participativas y deliberativas y sobre actores sociales, se ha verificado la importancia de particularidades de cada contexto en la propia definición del diseño institucional, en su puesta en práctica, en su continuidad y en el tipo y nivel de efectos sobre los actores sociales.

El proceso participativo para la elaboración de la DMA fue realizado en un contexto particularmente favorable a la participación. El contexto catalán del inicio de los años 2000, como se ha descrito anteriormente, era especialmente abierto a la introducción de espacios y procesos de participación en las políticas públicas. En 2003, con la entrada del gobierno formado por la coalición entre el Partido Socialista de Cataluña (PSC), Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) e Iniciativa por Cataluña (ICV) se inició por primera vez una política pública de participación ciudadana en el ámbito supralocal, de la Generalitat de Cataluña. La creación de la Dirección General de Participación Ciudadana (DGPC) en 2004, la primera unidad administrativa de este tipo que se ha creado en España, es un ejemplo de la voluntad de incorporar nuevas formas de gobernar. Así, a pesar de que uno de los principios de la Directiva Europea del Marco del Agua fuese la inclusión de los ciudadanos principalmente en

la elaboración de los planes de cuenca, en Cataluña fue evidente el esfuerzo realizado por la Agencia Catalana del Agua y por la Dirección General de Participación Ciudadana en cumplir con los estándares de un buen proceso participativo y deliberativo. Sin embargo, en la investigación realizada del proceso participativo de la DMA se ha verificado que, a pesar del esfuerzo de la ACA y del DGPC, algunas cuestiones relacionadas al contexto político influenciaron tanto en el funcionamiento como también en los efectos sobre los actores sociales.

Para la mayor parte de los entrevistados, la capacidad que tenían para incidir en el documento final originado del proceso de participación, el Plan de Gestión de Cuencas, fue reducida debido principalmente a la limitación del debate. A pesar de la creación de una Comisión Interdepartamental para coordinar el proceso entre los diversos departamentos, los entrevistados, tanto representantes de organizaciones de la sociedad civil como de la ACA, afirmaron que no hubo implicación suficiente de otros departamentos. Al contrario, los actores entrevistados criticaron la falta de transversalidad y la imposibilidad de debatir determinados temas debido a la ausencia de departamentos importantes. Esta cuestión fue reconocida por entrevistados de la propia ACA que también demostraban frustración, pero lo consideraban una cuestión fuera del alcance de la Agencia.

Muchos entrevistados relacionaron la ausencia de otros departamentos del gobierno debido, de acuerdo con los mismos, a la menor influencia política del departamento de medioambiente. La diferencia de poder entre los departamentos del gobierno catalán, siendo el departamento de medioambiente considerado el más débil, limitó, en la visión de los entrevistados, el proceso de participación para la elaboración de la DMA y, en consecuencia, el Plan de Gestión de las Cuencas Internas de Cataluña. También fue destacada la influencia de empresarios e industriales que, según los entrevistados, tenían canales paralelos con representantes del gobierno y que tomaban decisiones sin pasar por el proceso de participación. Ésto generó una sensación de impotencia y frustración en los actores sociales entrevistados.

Por lo tanto, aunque algunas iniciativas buscasen la transversalidad y la integración entre departamentos, aspectos que van más allá del diseño institucional, como la propia correlación de fuerzas entre departamentos y la influencia de sectores económicos, fueron citados como factores que limitaron el debate y, en consecuencia, influyeron en la percepción de un grupo de actores en cuanto al resultado final del proceso y su capacidad de incidencia.

De la experiencia de Cataluña, donde se ha puesto esfuerzo en la realización de un buen proceso participativo, se podría concluir que el diseño institucional fue capaz de movilizar y dar confianza a los actores, contribuyó para un mayor aprendizaje, tanto de contenido como de proceso así como les motivó a seguir participando en otros espacios participativos. No obstante, algunos factores relacionados al contexto político, más allá del diseño institucional, también tuvieron influencia tanto en la percepción de efectividad de estos actores.

A pesar de que el contexto mozambiqueño, al inicio de los años 2000, no era favorable a prácticas participativas, se inició en el país un proceso de participación para la elaboración del Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta, debido a una condicionalidad establecida por agencias de cooperación internacional para el perdón de la deuda externa. El PARPA es la versión mozambiqueña de los *Poverty Reduction Strategic Papers*, documentos establecidos por las instituciones de Bretton Woods para el perdón de la deuda externa. Como se ha visto, a diferencia de la experiencia del PARPA I, para el PARPA II se verificaron iniciativas del gobierno para la puesta en marcha de un proceso participativo para la elaboración del Plan. Esta iniciativa del gobierno, sin embargo, se debe, por un lado, a la necesidad de los donantes de que el documento fuese legitimado a través de la participación de la sociedad civil en respuesta a la presión internacional y a las diversas críticas con respecto a los PRSPs en general y del PARPA I específicamente. Por otro lado el gobierno necesitaba que el documento fuese legitimado para seguir con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional.

A pesar de algunas iniciativas del secretariado técnico del MPD, como la elaboración de Términos de Referencia y otros documentos que buscaban orientar los espacios de participación creados, el proceso de elaboración del PARPA II fue poco estructurado. El diseño institucional del proceso poco detallado y planificado asociado a una coordinación con poca experiencia en procesos de participación resultó en una experiencia fragmentada y poco cohesionada. Sin embargo, la propia existencia, la oportunidad y novedad que los grupos de trabajo y las sesiones de los Observatorios representaron, fue importante para la percepción de efectividad de los actores que se sintieron valorizados. La existencia de los espacios participativos presenciales, con encuentros relativamente regulares, fueron importantes incentivos para que las organizaciones se encontrasen, colaborasen entre ellas y generasen una dinámica propia.

No obstante, se ha verificado que la movilización y dinámica entre los actores sociales

creada durante la elaboración del PARPA II no fue sostenible a lo largo de los años, en las fases de monitoreo y evaluación del PARPA II como tampoco en la elaboración del PARP. Además de la influencia de la falta de definición del diseño institucional y de coordinación para las fases siguientes, como se ha analizado en la proposición 1, se ha verificado también la importancia de aspectos relacionados al contexto mozambiqueño. Mientras la elaboración del PARPA II ocurrió en un momento de mucha atención de los donantes, las fases siguientes y elaboración del PARP ocurrieron en los momentos que la iniciativa de los PRSPs había dejado de ser central en las estrategias de los países donantes. Así, la propia iniciativa de los PRSPs fue perdiendo importancia entre agencias de cooperación internacional y esto influyó en el esfuerzo del gobierno de mantener los espacios de participación activos. El impacto de la pérdida de importancia y la mayor debilidad estructural de los mecanismos de participación es evidente con el menor involucramiento de los actores de la sociedad civil. Además, la falta de continuidad de la participación, como se ha visto, también estuvo relacionada con la propia característica de las organizaciones de la sociedad civil en Mozambique, ya que el protagonismo del G20 generó conflicto y disputa por los recursos financieros de las agencias de cooperación internacional. La crisis del G20, debido a conflictos entre sus propios miembros, contribuyó para el debilitamiento de la movilización y participación de las organizaciones de la sociedad civil en las fases de monitoreo y evaluación del PARPA II y de elaboración del PARP.

En Brasil, la demanda por participación en las decisiones políticas se fortaleció en medio de la resistencia contra la dictadura militar, instaurada en el país en la mitad de los años de 1960. Fueron en las décadas siguientes que se formó y consolidó el movimiento por la Reforma Sanitaria, movimiento que luchaba no sólo por el acceso universal a los servicios de salud como derecho de todos como también por la participación de la sociedad en las decisiones políticas. Las ideas y principios desarrollados en el movimiento por la Reforma Sanitaria como universalización, descentralización y participación influenciaron no sólo en la política de salud sino también en la naturaleza de la propia Constitución de 1988. La 8ª Conferencia Nacional de Salud, en 1986, donde se discutieron ampliamente estas ideas y principios, por ejemplo, es un marco no sólo para el campo de la salud, sino que representó un punto de inflexión y de un nuevo camino para todos los sectores de las políticas públicas en Brasil.

El Consejo Nacional de Salud, un espacio participativo permanente, es un importante canal de participación de las entidades de la sociedad civil en la política de salud y una

referencia para otros sectores de las políticas públicas. Desde su creación, la estructura organizacional, composición y funcionamiento del CNS pasaron por diversos cambios, siendo el último realizado en 2006, a través del Decreto n° 5.839, en respuesta principalmente a las demandas de organizaciones de la sociedad civil como también de los profesionales de salud. Las reglas y procedimientos actuales que orientan el funcionamiento del CNS están consolidadas en el Reglamento Interno aprobado en 2008. El Reglamento Interno es un documento extenso que trata de las funciones del Consejo y de las atribuciones del Presidente, Mesa Directora, Secretario-Ejecutivo y Pleno así como también determina las reglas de funcionamiento de las reuniones del Pleno, de las comisiones de trabajo y composición tanto del Consejo como de la Mesa Directora y también de las comisiones. De forma general, el Consejo tiene funciones y objetivos claros así como reglas de funcionamiento definidas de acuerdo con principios abordados en las teorías participativa y deliberativa.

Sin embargo, se ha identificado la influencia de aspectos diferentes del diseño institucional que influyeron en el funcionamiento del CNS y en la percepción de los actores sociales como, por ejemplo, la relación personal entre el Ministro de Salud, el partido del gobierno y el Presidente del Consejo. La alteración en el diseño institucional de 2006 que volvió electivo el cargo de Presidente del Consejo hizo que el CNS pasase a depender también de la relación personal entre el Presidente del Consejo y el Ministro de Salud. En las entrevistas se ha verificado como la disputa entre el primer Presidente electo después de la alteración de 2006 y el Ministro de Salud en aquel momento tuvo consecuencias en el trabajo, funcionamiento e importancia del Consejo. La disputa y conflicto entre los dos representantes dificultaron y limitaron el trabajo de los consejeros en el CNS que, en consecuencia, de acuerdo con muchos entrevistados, tuvo un papel poco significativo en el proceso decisorio de las políticas públicas. Para algunos consejeros, como se ha analizado anteriormente, el Ministro homologa una deliberación del Consejo si aquella decisión es de “su interés”. Otro aspecto que interfiere en el papel del Consejo en el proceso decisorio de las políticas públicas y que influyó en las respuestas de algunos consejeros fue la falta de articulación entre el CNS y las Comisiones Intergestoras. Como se ha visto, de acuerdo con los entrevistados, la creación de estas Comisiones generó espacios que compiten resultando en un vaciamiento del debate en el Consejo.

Así, del análisis del caso catalán, ejemplo ilustrativo del modelo por convicción institucional, se ha identificado la importancia de la transversalidad e implicación de otros departamentos del gobierno en el proceso. A pesar de la iniciativa e implicación del

Departamento de Medioambiente y de la Agencia Catalana del Agua en la realización del proceso participativo, la profundización del debate, la ejecución de las medidas propuestas en el Plan y la creación de los consejos de cuenca dependían de un compromiso entre diversos departamentos. En el caso de Mozambique se ha observado que “la participación como condición” no tiene continuidad. Ya que la participación dejó de formar parte de la agenda de las agencias de cooperación internacional y se redujo la “influencia externa”, los mecanismos creados o dejaron de existir o empezaron a actuar con aún menos estructura y apoyo político. Por fin, a partir del análisis del caso brasileño se ha verificado que, a pesar de la importancia y protagonismo de los actores sociales en la estructura y trabajo del CNS, la homologación de las decisiones del foro depende del Ministro de Salud y de la relación entre éste y el Presidente del Consejo. Además, la percepción de algunos entrevistados estuvo relacionada al papel del Consejo en el proceso decisorio de las políticas públicas y la falta de relación entre el CNS y las Comisiones Bipartitas y Tripartitas.

Por lo tanto, a partir de los estudios de caso, se ha verificado que, a pesar de la importancia del “esfuerzo auto-consciente de definición del diseño institucional” otros factores interfieren en el funcionamiento y, principalmente, en la percepción de los actores en cuanto a su papel y capacidad de incidencia. Aunque esta investigación no haya tenido como enfoque estudiar específicamente la influencia de dimensiones del contexto político y social en el funcionamiento y efectos sobre los actores sociales, durante el análisis de los tres casos se ha verificado la importancia de factores relacionados a particularidades de cada realidad. La preocupación “técnico-administrativa” en relación al diseño e implementación de las reglas de organización de la participación de los actores, como expresa Fleury (2014), no debería ser razón para que se deje de cuestionar la naturaleza del pacto de poder. En los tres casos estudiados se ha verificado que el compromiso y la voluntad política, como destacado por Wampler (2011), fueron factores fundamentales que interfirieron en el funcionamiento de las instancias como también en la percepción de los actores, principalmente, en cuanto a su papel y capacidad de incidencia.

En resumen, el estudio de las tres instancias de participación se ha observado que dimensiones del diseño institucional pueden explicar algunos efectos sobre los actores sociales participantes. No obstante, los estudios de caso realizados demostraron que particularidades del contexto son fundamentales tanto para la definición del diseño institucional como también para su funcionamiento y para los efectos sobre los actores sociales.

6.3 Proposición 3: *Instancias participativas y deliberativas tienen efectos sobre los actores sociales.*

El análisis de las instancias participativas y deliberativas puede ser orientado a diversas finalidades desde la verificación de su calidad como proceso como también para la comprensión de sus consecuencias; resultados, efectos o impactos. En la literatura de la democracia participativa y deliberativa, como se ha descrito anteriormente, se pueden encontrar referencias de diversos posibles efectos o consecuencias de la participación y de la deliberación. Mutz (2008), Neblo (2005) Delli Caripini et al. (2004), Gastil y Levine (2005), Fung y Warren (2011), entre otros autores, ofrecen un listado de las posibles consecuencias o efectos de la deliberación participativa.

En general, en la literatura son destacados como posibles efectos benéficos de la deliberación participativa la legitimidad y transparencia del proceso de toma de decisión, la mejor adecuación de la decisión con los problemas y demandas sociales, la justicia de las decisiones, así como el empoderamiento de los ciudadanos, fortalecimiento del tejido social, aprendizaje de habilidades democráticas, entre otros. Específicamente algunos autores se concentran en los efectos de instancias participativas y deliberativas en los propios participantes. Fung y Wright (2003), por ejemplo, llaman la atención de que no sólo las características del tejido social o configuración de la sociedad civil organizada influyen en el funcionamiento y resultados de experiencias de participación y deliberación sino que también la participación en estas instancias afectan a estos actores, tanto organizados como aquellos que participan a título individual. Para ellos, esta se constituye en una relación circular.

Así, mientras Fung (2004) considera que las instancias de participación y deliberación pueden influir en la capacidad de movilización popular, Rebollo (2011), con la misma perspectiva habla de transformaciones en las relaciones de poder. Para este último autor, la participación tiene impacto en las relaciones de poder cuando personas o grupos sociales salen fortalecidos de un proceso de participación, con más posibilidad de organizarse y capacidad de expresar sus intereses. Efectos sobre los actores sociales participantes, sobre las organizaciones/asociaciones presentes, así como la interacción entre estas y la administración pública son identificados, como se puede ver, como una de las posibles consecuencias de la puesta en marcha de instancias participativas y deliberativas. En general, en esta línea, los

estudios buscan apuntar tanto la existencia de transformaciones a nivel individual, incluyendo mayor interés y conocimiento del tema tratado, de las diferentes perspectivas en cuestión, del proceso político y de los asuntos públicos, como también a nivel colectivo creando una mayor interacción entre organizaciones de la sociedad civil, incentivando la creación de lazos y redes, entre otros.

Para Fung y Wright (2003), las capacidades de los individuos de deliberar y participar de decisiones públicas atrofian si no son usadas, siendo las experiencias participativas y deliberativas oportunidades para que los individuos puedan ejercer estas capacidades más intensamente que en los canales convencionales. Los autores cuestionan la capacidad de las instancias de participación y deliberación de justamente ampliar y profundizar la propia participación. Así como Fung y Wright (2003), Blanco (2009), Isaac y Heller (2003) y Talpin (2004) también discuten la influencia de instancias de participación y deliberación específicamente sobre los participantes. A pesar de los efectos positivos asociados a la puesta en marcha de experiencias de participación y deliberación como una mayor movilización de las entidades, la mejora de las relaciones entre entidades y la administración pública, mayor conocimiento de temáticas debatidas, entre otros, Talpin (2004) acentúa el “efecto perverso” que experiencias frustrantes pueden tener como el “cansancio participativo”, el cinismo y la desconfianza. Los estudios de caso realizados en esta investigación contribuyen para una reflexión sobre los efectos que instancias participativas y deliberativas pueden generar sobre los actores sociales.

Estudiar el efecto de instancias participativas y deliberativas sobre los actores sociales es una opción entre los posibles efectos o consecuencias apuntadas por la literatura. Esta investigación tuvo como enfoque verificar la influencia de determinadas experiencias participativas, llevadas a cabo en diferentes contextos, sobre la percepción que los propios actores tienen sobre su efectividad y fortalecimiento. El estudio del formato institucional y funcionamiento de las tres experiencias ha demostrado que diferentes factores pueden contribuir tanto positivamente como negativamente para la percepción de los propios actores sobre su papel, sobre su contribución para el resultado final, como también para que hayan percibido la experiencia como oportunidad de aprendizaje y de creación de lazos y vínculos con otros actores.

En Cataluña, como se ha visto, el proceso participativo de elaboración de la DMA influyó a los actores sociales de diversas formas. Como se ha visto, el proceso ha

proporcionado mayor conocimiento y vínculo entre entidades, entre actores de diferentes sectores, entre los actores sociales y la propia ACA, como también fue una forma de profundización de conocimiento. Contribuyó para el aprendizaje tanto substancial, de contenido, como de proceso, de lo que significa participar y generó una sensación de reconocimiento y confianza en los actores, motivándolos en sus actividades. Se ha verificado que el proceso representó un potente factor de incentivo y activador de las asociaciones y organizaciones sociales. La existencia del proceso, como mencionado anteriormente, motivó y dio un “sentido de existencia” para diversas organizaciones que, con el objetivo de participar del proceso para la elaboración de la DMA, empezaron a estar más actuantes, reuniendo más esfuerzos para garantizar sus intereses en el Plan de Gestión de Cuencas.

Sin embargo, la característica de las organizaciones de la sociedad civil en Cataluña, en que la mayor parte de los integrantes son voluntarios, pone en discusión la sostenibilidad de los efectos sobre los actores. Aunque el proceso haya generado una serie de vínculos, de conocimientos y también influenciado positivamente en la autoestima y confianza de los participantes, ya que el proceso se acaba y los actores se dispersan estos efectos tienden a reducirse. El caso de la XNCA fue diversas veces mencionado, ya que el proceso de la DMA fue un importante incentivo para la reactivación de esta red, que había sido creada en 2001, como resultado de las movilizaciones contra el trasvase del Ebro. Con el fin de las actividades del proceso participativo de la DMA, la XNCA, nuevamente, había perdido su función y estaba menos activa. Así como los actores citaban la red como ejemplo, también resaltaban que lo mismo pasaba dentro de sus organizaciones. Es evidente que el proceso fortaleció y movilizó organizaciones y asociaciones de la sociedad civil participantes, sin embargo, como se ha visto, con el fin de las actividades muchas tuvieron sus acciones reducidas.

En Mozambique la consecuencia más importante del proceso participativo del PARPA II fue la constitución de la Plataforma G20 y todas las actividades y colaboraciones entre sus miembros para participar de los grupos de trabajo y de los Observatorios. Como se ha mencionado, los representantes de organizaciones de la sociedad civil empezaron a reunirse en paralelo a las reuniones de los grupos de trabajo y encuentros del Observatorio, hicieron investigaciones en conjunto y produjeron el Informe Anual de la Pobreza. Así, a pesar de la poca institucionalización de los espacios de participación creados, se ha observado que su puesta en marcha ha incentivado la movilización e interacción entre organizaciones de la sociedad civil. Durante las entrevistas, fue resaltada la importancia de “no estar solos” en los espacios de participación, siendo la constitución de la Plataforma importante para una mayor

confianza de los representantes de las organizaciones que empezaron a tener una voz conjunta. La existencia del G20, por lo tanto, fue fundamental para la motivación y confianza de las organizaciones. La falta de experiencia, de la mayor parte de los entrevistados, de participar de espacios como los Observatorios y los grupos de trabajo y la consecuente poca expectativa tanto en relación al proceso como al resultado final hizo que se diese más valor a lo que fue alcanzado y a la posibilidad de participar.

Por otro lado, fue relativamente poco resaltada la importancia del proceso como fuente de aprendizaje. Aunque algunos actores de la cooperación internacional mencionasen una evolución en términos de conocimiento técnico de los actores sociales, esta no fue una cuestión muy comentada. A pesar de algunas menciones en cuanto a la experiencia y oportunidad de participar en el proceso de elaboración del PARPA II, los propios entrevistados representantes de las organizaciones de la sociedad civil no enfatizaban esta cuestión como una de las consecuencias del proceso. Las reuniones paralelas entre las organizaciones miembros del G20 y la elaboración de los Informes Anuales de la Pobreza fueron mencionadas con más frecuencia que los debates y encuentros realizados en los grupos de trabajo y Observatorio de la Pobreza.

No obstante, como se ha descrito en un capítulo anterior, en Mozambique el hecho de que la totalidad de las organizaciones de la sociedad civil dependan exclusivamente de recursos externos dificultó la continuidad del G20. La movilización y colaboración entre los actores, la principal consecuencia del proceso apuntada por los entrevistados, no tuvo continuidad en el proceso de monitoreo como tampoco en el proceso de elaboración del PARP. Las organizaciones, por su historia y naturaleza, dependientes exclusivamente de recursos externos, no fueron capaces de mantener la colaboración alcanzada durante el PARPA II, lo que llevó a una “crisis del G20”. La disputa financiera y de protagonismo limitó el trabajo en conjunto y acabó debilitando la Plataforma y, con esto, las organizaciones dejaron de encontrarse y los Informes Anuales de la Pobreza empezaron a ser producidos con menos implicación de las organizaciones y con menor frecuencia hasta el momento que dejaron de ser producidos.

En el caso del CNS se ha observado la formación de dos foros, el foro de los usuarios y el foro de los profesionales y trabajadores de la salud (Fentas). La creación de los foros dentro del Consejo, como ha sido mencionado anteriormente, es parte de una estrategia para aumentar el poder de negociación y conseguir votos para aprobar aquello que es del interés

del sector. Como se ha mencionado, muchos consejeros expresaron que los sectores buscan “votar en bloque”, además de las negociaciones entre entidades y consejeros para definir las plazas para entrar en el Consejo, para formar parte de la Mesa Directora, para la elección del Presidente y para conseguir insertar un tema en la pauta de discusión. A pesar de la existencia del Fentas y del foro de usuarios, no se ha verificado que la entrada en el Consejo haya incentivado la creación de lazos o redes entre las entidades participantes para acciones en conjunto fuera del Consejo u otro tipo de actividades. Al contrario, algunos entrevistados afirmaron que, incluso antes de entrar en el Consejo, ya tenían relaciones con otras organizaciones que están en el Consejo. La mayor parte de las entidades que representan el sector de los usuarios como también de los profesionales de salud son entidades con una historia y tradición en el campo de la salud y que, en muchos casos, se sienten participantes de la propia reestructuración del CNS y creación del Sistema Único de Salud.

En general las organizaciones y asociaciones que forman parte del Consejo se caracterizan por su experiencia y historia en el movimiento político en el campo de la salud. El CNS, como antes se ha mencionado, es considerado un espacio estratégico para la sociedad civil. Como observa Côrtes et al (2009), y también observado en esta investigación, las entidades representantes de los usuarios y profesionales y trabajadores de la salud, organizadas en foros, crecieron de importancia al conseguir ocupar cargos de Presidente del Consejo así como participar de la Mesa Directora. A lo largo de la historia del CNS se verifica un crecimiento de importancia, en términos numéricos y de funciones, de los actores sociales. La trayectoria del movimiento de la salud en Brasil, que incluye los profesionales, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil en la lucha por derechos, tuvo un peso significativo en la definición de la composición del CNS y de los consejos estaduais y municipales. Actualmente estos actores ocupan el 75% de las plazas del Consejo como también tuvieron un papel importante en el cambio de las reglas en cuanto a la coordinación del CNS. Côrtes et al (2009) llaman la atención para el protagonismo de los actores sociales, representantes de los usuarios y de los profesionales de salud, en las funciones y cargos del CNS y observan la estrategia gradual de estos actores de ampliar el control del CNS y no de fortalecerlo como espacio decisorio en la arena política del área de la salud.

La investigación de las tres experiencias de participación en Cataluña, Mozambique y Brasil se ha verificado diferentes efectos sobre los actores sociales. Además, se ha observado la influencia de las características y naturaleza de las organizaciones de la sociedad civil en los tipos de efectos y sostenibilidad de los mismos. En el caso de Cataluña, se ha destacado la

naturaleza voluntaria de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. Como se ha visto, el proceso de la DMA tuvo consecuencias positivas sobre los actores tanto en términos de vínculo y colaboración entre los mismos, así como de aprendizaje. Sin embargo, como las organizaciones y asociaciones están compuestas por voluntarios, con el fin del proceso y la no creación de los consejos de cuenca, la movilización de las entidades fue reducida y efectos como aprendizaje de contenido, de proceso así como también la propia confianza adquirida durante las actividades tienden a perderse con el tiempo ya que los individuos dejan de reunirse con frecuencia y dejan de dar vida a aquel colectivo.

En el caso de Mozambique, las organizaciones no están compuestas por voluntarios, pero son organizaciones que dependen de financiación externa para existir. Se ha observado que esta característica fue uno de los factores que desencadenaron la crisis del G20. La disputa financiera y de protagonismo llevó a que mucho de lo que se había conquistado durante el proceso de elaboración del PARPA II no tuviese continuidad. El propio éxito del G20 de cierta forma fue su mayor problema. Aunque se cuestione la continuidad de los efectos sobre los actores sociales, ya que los mismos empezaron a disputar en lugar de colaborar, como también se cuestione el nivel de aprendizaje generado, ya que no fue una cuestión significativamente mencionada, cuando las entrevistas fueron realizadas para esta investigación había un movimiento de revitalización de la Plataforma G20. A pesar de que no se sepa si las organizaciones fueron capaces de volver a colaborar y actuar conjuntamente, se ha verificado que el proceso del PARPA II contribuyó para que las organizaciones tuviesen una experiencia que puede ser revivida como buscaban hacer en este momento e independiente de las agencias de cooperación internacional.

En el caso brasileño, fue durante la resistencia y lucha contra la dictadura militar que se formó y consolidó el movimiento por la Reforma Sanitaria. Este movimiento compuesto por académicos, organizaciones populares, trabajadores y profesionales de la salud tuvo un papel importante en la construcción del Sistema Único de Salud, en la demanda por la participación en las políticas públicas y en la reestructuración del Consejo Nacional de Salud. La experiencia y tradición histórica de la mayor parte de las organizaciones miembro del Consejo y la percepción de esta instancia como un “lugar de la sociedad civil” tuvo influencia en la relación y dinámica entre los actores sociales. En el caso brasileño, por lo tanto, los actores sociales no sólo tuvieron un papel importante en la reestructuración del CNS, sino que protagonistas del mismo. Este protagonismo y control de la instancia, sin embargo, fue asociado a una pérdida de importancia del propio CNS en el proceso decisorio de las políticas

públicas en salud.

Por lo tanto, se ha visto en el análisis de los tres casos que la naturaleza de las organizaciones, voluntarias o profesionales, así como el origen de los fondos que las financian y la experiencia e la historia de las organizaciones fueron aspectos que influyeron en el tipo de impacto que la puesta en marcha de las instancias de participación generaron en las mismas. Se ha verificado en esta investigación, como resalta Wampler (2011), la importancia de entender la configuración y características de la sociedad civil en la área de política pública que se realiza un proceso participativo, pues esto influye y determina directamente los tipos de efectos y sostenibilidad de los mismos.

CONSIDERACIONES FINALES

El creciente número de experiencias participativas y deliberativas llevadas a cabo en diferentes lugares del mundo despertó el interés académico y en los últimos 20 años un volumen significativo de estudios analiza éstas prácticas con el objetivo de comprender tanto su funcionamiento y dinámica como también sus consecuencias y resultados. A partir de una diversidad de dimensiones y variables, muchos autores vienen preguntándose, por un lado, sobre la influencia de las condiciones políticas y sociales en las prácticas participativas y deliberativas, así como, por otro lado, la influencia de los procedimientos y normas internas que configuran las mismas, es decir, su formato o diseño institucional. De acuerdo con esta segunda perspectiva, las reglas y procedimientos que orientan instancias institucionales de participación pueden contribuir para que las experiencias se aproximen de algunos principios y requerimientos de la teoría deliberativa como inclusión, publicidad, igualdad deliberativa, reciprocidad, entre otros.

Como abordado en el marco conceptual de esta investigación, el énfasis en los procedimientos y condiciones en que los debates se realizan y decisiones son tomadas llevó a que la teoría deliberativa se constituyese en una importante fuente de inspiración para la implementación de éstas prácticas así como base normativa para el análisis de las mismas. Así, muchos estudios que analizan tales experiencias vienen utilizando la teoría de la democracia deliberativa como referencia, adaptando y volviendo operativos algunos de sus principios o requerimientos. Aspectos relacionados al método de elección de los participantes, la forma como se participa y delibera, la cualidad y disponibilidad de la información y sobre lo qué se participa empezaron a ser importantes para la comprensión de la forma como se desarrolla determinada experiencia como también de algunos de sus resultados.

En consonancia con esta perspectiva, esta investigación tuvo como objetivo analizar el formato institucional de tres experiencias de participación y deliberación en contextos que se diferencian en su “trayectoria participativa”. La observación de la puesta en práctica de estos tipos de experiencia, en contextos tan diferentes como la sociedad catalana, mozambiqueña y brasileña, fue una de las principales motivaciones que llevó al desarrollo de esta investigación. La observación de las particularidades de cada “trayectoria” de las tres sociedades mencionadas inspiraron la creación de tres modelos o tipos ideales de

participación: el modelo por iniciativa social, por convicción institucional y por influencia externa. Esto es, cuando la participación entra en la agenda política debido a una demanda y presión social que lucha para la abertura de espacios e institucionalización de la participación, cuando parte de la administración pública el interés de implementar experiencias participativas y, por fin, cuando existe una presión de un actor externo para que se ponga en marcha experiencias de participación, como puede ser la cooperación internacional.

Específicamente se ha analizado la influencia del formato institucional de tres experiencias consideradas ejemplos ilustrativos de éstos modelos en el funcionamiento de las mismas como también sobre los actores sociales participantes. Por un lado, se ha verificado la percepción que estos actores tienen sobre su propio papel e importancia durante el proceso y su intención de seguir participando en otros espacios, lo que se denominó *efectividad*. Y, por otro lado, se ha verificado la percepción de los actores sobre lo que la experiencia les ha aportado en términos de aprendizaje, de relación con otras organizaciones y asociaciones, de motivación y movilización, lo que se denominó *fortalecimiento*. Así, a partir del análisis de documentos y materiales disponibles como también de entrevistas realizadas con los principales actores involucrados se ha buscado comprender y discutir de que forma las características del diseño institucional del proceso participativo de la DMA, en Cataluña, de elaboración del PARPA II, en Mozambique, y del CNS, en Brasil, influyeron en la percepción de los actores sociales sobre su efectividad y fortalecimiento.

En el análisis de las tres instancias de participación y deliberación en Cataluña, Mozambique y Brasil se ha observado que aspectos del diseño institucional pueden tener influencia tanto positiva como negativa en el funcionamiento y en los actores sociales. Específicamente en el análisis del proceso participativo para la elaboración de la DMA y del CNS se ha verificado la importancia de la elección y puesta en marcha de algunos aspectos del diseño institucional, que influyeron positivamente o negativamente en la percepción de los actores sociales en cuanto a su capacidad de incidencia, en la formación de redes o lazos entre actores como también contribuye para un mayor aprendizaje de contenido y de proceso. Por otro lado, el análisis del proceso participativo para la elaboración del PARPA II demostró que el diseño institucional, cuando sus aspectos son “menos detallados”, no sólo tiene menos influencia sobre los actores sociales como puede influir negativamente.

El diseño institucional del proceso de elaboración de la DMA, por ejemplo, ha sido planeado de acuerdo con muchos de los requerimientos de las teorías participativas y

deliberativas. Las definiciones en cuanto al diseño institucional del proceso participativo para la elaboración de la Directiva Marco del Agua, por ejemplo, fueron realizadas con la intención de realizar un “buen proceso”. En este estudio de caso, se ha verificado que aspectos del diseño institucional del proceso fueron factores importantes y tuvieron influencia en la percepción de los actores entrevistados, tanto en términos de efectividad como en términos de fortalecimiento. La percepción de una parte de representantes de asociaciones u organizaciones de la sociedad civil en cuanto a la influencia en el Plan de Gestión de Cuencas, por ejemplo, estuvo relacionada con la satisfacción de haber participado de un proceso considerado serio. El hecho de que considerasen el proceso bien organizado y coordinado contribuyó para una valoración positiva del Plan y conquistó la confianza de muchos de los participantes.

En el caso de la DMA, sin embargo, se ha sobresalido la importancia de la forma cómo se deciden los temas que serán debatidos, el “sobre lo que se participa”. Como se ha visto, los temas que se podían discutir eran previamente definidos por la Agencia y para un grupo de actores esta restricción hizo con que el debate no fuese amplio y profundo suficiente, influyendo de forma negativa en la percepción general de éstos actores en cuanto a su capacidad de incidencia en el resultado final. Los actores entrevistados reconocieron la seriedad y competencia de realizar un proceso extenso e intenso como el de la DMA, sin embargo, argumentaron sobre la imposibilidad de participar de los asuntos que deberían ser discutidos.

Por otro lado, en el caso mozambiqueño, la poca definición en cuanto al diseño institucional, asociada a una coordinación poco estructurada y sistemática, resultó en un proceso de participación fragmentado, como el caso del PARPA II. Las decisiones en cuanto al diseño institucional no formaron parte de una estrategia y fueron poco relacionadas con los principales principios desarrollados en las teorías de la democracia participativa y deliberativa. A pesar de la evidente poca de institucionalidad de los mecanismos de participación, en términos de definición y coordinación, lo que se llevó a cabo fue una novedad en el contexto mozambiqueño y tuvo consecuencias sobre los actores de la sociedad civil.

Así, a pesar de la falta de definición, la existencia de encuentros presenciales en los grupos de trabajo y sesiones del Observatorio tuvo consecuencias principalmente relacionadas a la interacción y organización de los actores sociales. La ausencia de algunas definiciones en

cuanto al diseño institucional, sin embargo, hizo con que la dinámica creada para la elaboración del PARPA II no tuviese continuidad. La falta de una estrategia de divulgación de las actividades y la ausencia de definición de cómo los espacios creados seguirían funcionando fueron los principales aspectos que influenciaron negativamente sobre la motivación de los actores de seguir participando tanto en las fases de monitoreo de las acciones del PARPA II como también del proceso de elaboración del PARP.

El Consejo Nacional de Salud tiene funciones y objetivos claros así como reglas de funcionamiento definidas en su Reglamento Interno. El Consejo es una instancia permanente y desde su reestructuración en los años de 1990, una serie de cambios fueron realizados en su estructura, composición y funcionamiento del Consejo, siendo especialmente relevantes las alteraciones realizadas en 2006 que alteraron no sólo la composición del foro como también su forma de coordinación. La forma de coordinación del foro, con la elección para Presidente y para la Mesa Directora, genera una disputa entre los consejeros, principalmente entre las entidades de usuarios y de los profesionales de salud, para ocupar el cargo. Además, el cambio en el diseño institucional del Consejo realizado en 2006, que volvió electivo el cargo de Presidente, hizo con que la relación entre Consejo y Ministerio y, por lo tanto, el funcionamiento y trabajo del Consejo, dependa también de la relación personal de los que ocupan los cargos de Presidente del Consejo y de Ministro de la Salud.

También se ha observado la influencia que los criterios para la selección de las entidades y que las reglas que orientan la forma de elaboración de la pauta de discusión tienen en la percepción de los actores sobre su capacidad de incidencia en la instancia. Como se ha visto, aunque la cuestión de la falta de rotación de las entidades sea una crítica repetitiva en la literatura que analiza los consejos como espacios de participación, se ha visto que esto permite a que los consejeros tengan más experiencia y comprensión de las diferentes fases del propio CNS en la política de salud como también una perspectiva de largo plazo en cuanto a los resultados. Además, aunque los consejeros, en general, considerasen difícil inserir temas en las pautas de discusión de las reuniones del CNS, la creación de la Mesa Directora, de acuerdo con los mismos, volvió “más democrática” la construcción de la pauta. La posibilidad de inserir temas en la pauta de discusión a través de demandas realizadas a la Mesa Directora y, por lo tanto, de hacer determinados temas visibles fueron factores que influyeron en la percepción de los consejeros entrevistados en cuanto a su papel y capacidad de incidencia en el Consejo. Por otro lado, la falta de articulación entre el CNS y las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita influyó negativamente en la percepción de algunos entrevistados que

consideran que la creación de estas comisiones generó espacios que compiten resultando en un vaciamiento del debate en el Consejo.

Por lo tanto, se ha verificado que definiciones en cuanto a la divulgación del proceso y de sus objetivos, al método o criterio de selección de los participantes, a las reglas que orientan y definen como ocurren la participación y proceso de deliberación como también en cuanto a la forma como son construidas las pautas de debate y de los temas que serán debatidos fueron relevantes para el funcionamiento de las instancias e tuvieron influencia en lo que se refiere a la percepción de los actores sociales. Además, se ha observado la importancia de la existencia, o no, de un esfuerzo o estrategia en cuanto a la integración de departamentos o instancias relacionadas con el tema así como la forma cómo las actividades fueron coordinadas y lideradas. Se ha verificado que el diseño institucional bien estructurado y planificado puede contribuir para que los actores sociales tengan interés y motivación para seguir participando, como se ha visto en el caso de la DMA, como también puede desestimular, como en el caso del PARPA II. En este sentido, los estudios de caso realizados en esta investigación demostraron que variables del diseño institucional pueden ser útiles e importantes para el análisis de instancias de participación y deliberación.

No obstante, en los tres casos se ha identificado la importancia e influencia de factores que van más allá del diseño institucional y que están relacionados principalmente a particularidades del contexto político. El análisis del formato o diseño institucional de los estudios de casos ha demostrado que el funcionamiento de las experiencias participativas y deliberativas y sus efectos en los actores sociales no dependen solamente de variables relacionadas a reglas y procedimientos internos que las estructuran, pero de una conjunción con factores exógenos. En los tres casos estudiados se ha verificado que el compromiso y la voluntad política y la implicación de departamentos o áreas relacionadas al tema en debate tuvieron influencia en la percepción de los actores sociales principalmente sobre su papel y capacidad de incidencia en el proceso o Consejo.

A pesar del esfuerzo de la Agencia Catalana del Agua y de la Dirección General de Participación Ciudadana y de la abertura del Departamento de Medio Ambiente para la realización de un proceso intenso y extenso como lo que se realizó en Cataluña, este caso ha demostrado la importancia de la relación de poder entre los diferentes departamentos dentro del propio gobierno. La Agencia Catalana del Agua vinculada al Departamento de Medioambiente estaba bajo la competencia del partido político Iniciativa por Cataluña. Para

los entrevistados, Iniciativa por Cataluña, parte del gobierno tripartito, era el “socio más débil” y tenía menos poder e influencia política que otros departamentos. Además de la correlación de fuerzas entre departamentos de la Generalitat, la influencia de sectores económicos y el contacto paralelo de empresarios e industriales con la ACA también fueron destacados como factores limitadores del debate y del proceso. Así, a pesar de la iniciativa, o “convicción institucional”, del Departamento de Medioambiente y de la Agencia Catalana del Agua en la realización del proceso participativo, la profundización del debate, la aplicación de las medidas propuestas en el Plan y la creación de los consejos de cuenca dependían de un compromiso entre diversos departamentos del gobierno.

En un contexto poco favorable a prácticas participativas, como el contexto mozambiqueño, la falta de compromiso y voluntad política fue un limitador evidente del proceso y de su continuidad en las fases de monitoreo y evaluación así como para la elaboración de la tercera versión del Plan de Reducción de la Pobreza. La condición establecida por la cooperación internacional para que el PARPA II fuese elaborado a través de un proceso participativo hizo con que mecanismos fuesen creados. Éstos, sin embargo, fueron poco institucionalizados y ya que la participación dejó de formar parte de la agenda de las agencias de cooperación internacional y se redujo la “influencia externa”, los mecanismos creados o dejaron de existir o empezaron a actuar con aún menos estructura y apoyo político.

Por fin, en el caso brasileño la percepción de los actores sociales sobre su papel y capacidad de incidencia fue también influenciada por la opinión que los mismos tienen sobre la importancia y lugar del propio CNS en el proceso decisorio de la política de salud. Para muchos entrevistados, una deliberación del Pleno del CNS, aunque tenga carácter de Resolución, sólo es homologada por el Ministro si es de interés del Ministerio de la Salud. Otro factor que tuvo influencia en la percepción de algunos entrevistados fue la transferencia de algunas discusiones y decisiones para las Comisiones Intergestoras Bipartita y Tripartita que, como se ha visto, no tiene relación con el CNS.

Finalmente, se ha verificado que características de las propias organizaciones y asociaciones de la sociedad civil tienen influencia en el tipo y nivel de los efectos observados en los actores sociales. Como se ha visto, la naturaleza de las organizaciones, voluntarias o profesionales, así como el origen de los fondos que las financian y la experiencia y historia de las organizaciones fueron aspectos que influyeron en el tipo de impacto que la puesta en marcha de las instancias de participación generaron en las mismas.

En el caso de Cataluña, el proceso de la DMA tuvo consecuencias positivas sobre los actores tanto en términos de vínculo y colaboración entre los mismos, así como de aprendizaje. La naturaleza voluntaria de las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil que participaron del proceso, sin embargo, tiene influencia en la continuidad de algunos efectos. Con el fin del proceso y la no creación de los consejos de cuenca, la movilización de las entidades fue reducida y efectos como aprendizaje de contenido, de proceso como también la propia confianza adquirida durante las actividades tienden a perderse con el tiempo ya que los individuos dejan de reunirse con frecuencia y dejan de dar vida a aquel colectivo. En el caso de Mozambique, las organizaciones no son compuestas por voluntarios, pero son organizaciones dependientes exclusivamente de financiación externa. Se ha observado que esta característica fue uno de los factores observados que desencadenaron la crisis del G20. La disputa financiera y de protagonismo llevó a que mucho de lo que se había conquistado durante el proceso de elaboración del PARPA II no tuviese continuidad.

En el caso brasileño, la experiencia y tradición histórica de la mayor parte de las organizaciones miembro del Consejo y la percepción de ésta instancia como un “lugar de la sociedad civil” tuvo influencia en la relación y dinámica entre los actores sociales. Los actores sociales no sólo tuvieron un papel importante en la reestructuración del CNS, como son protagonistas en el mismo. Se ha verificado, sin embargo, consecuencias negativas relacionadas al protagonismo y control del CNS por representantes de los profesionales y trabajadores de salud como también por representantes de los usuarios. Como se ha visto, el crecimiento de la importancia de los dos foros creados dentro del CNS, el Fentas y el foro de los usuarios, fue relacionado con una pérdida de importancia del propio CNS en el proceso decisorio de las políticas públicas en salud. Algunas iniciativas de éstos actores fueron orientadas, como antes mencionado, mucho más a aumentar su participación y control del Consejo que fortalecerlo como instancia en el proceso decisorio.

Este trabajo, al investigar las reglas, procedimientos y funcionamiento de tres instancias participativas y deliberativas en tres sociedades diferentes, tuvo como objetivo contribuir para una reflexión sobre las oportunidades y límites del diseño institucional de éstas prácticas. El estudio de las tres experiencias realizado en esta investigación ha demostrado que diferentes aspectos del formato institucional pueden contribuir tanto positivamente como negativamente para la percepción de los propios actores sobre su papel, sobre su contribución para el resultado final, como también para que hayan percibido la experiencia como oportunidad de aprendizaje y de creación de lazos y vínculos con otros

actores.

No obstante, se ha identificado que factores relacionados al contexto político y social, que trascienden a la propia instancia, tienen influencia en el funcionamiento, en la dinámica y en la percepción de los actores sociales participantes. De esta forma, aunque los principios y requerimientos de la teoría deliberativa sean importantes bases normativas de orientación para el diseño institucional de experiencias de participación, se ha verificado en esta investigación que el funcionamiento interno de las experiencias y sus efectos están directamente relacionados con la realidad específica de cada lugar. La comprensión de la importancia del contexto político y social para experiencias de participación confirma la dificultad de reproducir experiencias de éxito en diferentes lugares. Aunque la idea “de recetas institucionales” de Fung (2004) sea interesante y se las haya utilizado como inspiración para la elaboración de cuadros, al final de cada capítulo de los estudios de caso, que resumen la relación entre dimensiones del diseño institucional y efectos sobre los actores sociales, en esta investigación se ha verificado que las instancias participativas deben ser pensadas no solo con base en los principios de las teorías de la democracia participativa y deliberativa, pero deben tener en cuenta las particularidades del contexto local.

En el análisis de cada estudio de caso se ha buscado comprender la importancia del formato institucional de instancias de participación y sus efectos en los actores sociales. Se ha optado por estudiar esta relación en tres contextos con trayectorias participativas distintas e ilustrativas de diferentes modelos de participación. Investigaciones futuras podrían explorar esta relación comparando el mismo modelo de participación en contextos diferentes o diferentes modelos en contextos semejantes, para una mejor comprensión de la importancia y del papel de diferentes formatos institucionales. Por otra parte, otros estudios podrían profundizar y ampliar la discusión sobre la mejor forma de definir y operativizar el impacto de instancias participativas en los actores sociales.

Referencias Bibliográficas

- ABELSON J.; FOREST P.G.; EYLES, J.; SMITH, P.; MARTIN, E.; GAUVIN, F.P. (2003) Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Participation Processes. *Social Science & Method* 57:239-251.
- ADALIMA, J.; NUVUNGA, A. (2012) *Participação da Sociedade Civil na Elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza PARP (2010-2014). Relatório Final*. Estudo realizado para o Grupo Informal de Governação.
- AFRODAD (2007) *The Second Generation Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs II). The Case of Mozambique*. Harare: Afrodad.
- ALBERICH, T. (2004) *Guía fácil de la participación ciudadana: manual de gestión para el fomento de la participación ciudadana en ayuntamientos y asociaciones*. Madrid: Dykinson.
- ALBERICH, T. (2007) Asociaciones y movimientos sociales en España: cuatro décadas de cambios. *Revista de Estudios de Juventud*, marzo 2007, n. 76, p. 71 - 89.
- ALGUACIL, J. (2003) El desarrollo del tercer sector. Experiencia de la Asociación para el Desarrollo Comunitario de Vallecas. In: FUNES, M. J.; ADELL, R. (ed.) *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: Uned ediciones.
- ALMEIDA, D.; CUNHA, E. (2011) A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.
- ALVES, J. A. (2010) Book Review: Avritzer, L. (2009) AVRITZER, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. *Comparative Political Studies*, 43(6):795-796.
- ARNSTEIN, S. (1969) A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, Nº 4, July 1969, p. 216-224.
- AVRITZER, L. (1996) *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democratica*. Belo Horizonte: UFMG.
- AVRITZER, L. (2000). Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova Revista de Cultura e Política* nº 50, p. 25-46
- AVRITZER, L. (2009) *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- AVRITZER, L. (2011) A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea
- AVRITZER, L.; NAVARRO, (2003) (org.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo:

Cortez.

BARBER, B.R. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley, CA: University of California Press.

BAYNES, K (2010) Deliberative democracy and public reason. *Veritas*, 55(1): 135-163.

BLANCO, I. (2009) Las consecuencias de la participación: evaluación del Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona. In: PARÉS, M (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editora Ariel.

BOHMAN, J. (1996) *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London, MIT Press.

BOHMAN, J.; REGH, W. (eds) (1997) *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

BORBA, J. (2011) Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

BOOTH, D. (2001) *PRSP Processes in 8 African Countries - Initial Impacts and Potential for Institutionalisation*. Paper presented at the WIDER Conference on Debt Relief, 17-18 August, Helsinki.

BRUGUÉ, Q. (1999) Sistema sanitario y capital social. In: SUBIRATS, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*. Madrid: Fundación Encuentro.

BRUGUÉ, Q.; FONT, J.; GOMÀ, R. (2003) Participación y democracia. Asociaciones y poder local. In: FUNES, M. J.; ADELL, R. (eds.) *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: Uned ediciones.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

BRUGUÉ, Q.; FONT, J.; GOMÀ, R. (2001) Consejos consultivos en Barcelona: un balance. In: FONT, J. (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

BRUGUÉ, Q. (2008). Modernizar la administración a través de la participación: la experiencia de la Generalitat de Catalunya. *Revista Internacional de Organizaciones*, n.1, diciembre 2008, p. 39-53.

BUUR, L.; BALOI, O. (2009) *The Mozambican PRSP initiative: Moorings, usage and future*. DIIS Working paper 35. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

CAMPOS, G. (2011) Participação e representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

- CARVALHO, M. do C. A. (2001) *A Participação social no Brasil hoje*. Pólis Papers 2, Sao Paulo: Instituto Pólis.
- CARVALHO, J. M. (2002) *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CASADO, D. (2006) Relaciones de los sectores públicos y voluntario. In: RUIZ, J. I. *El sector no lucrativo en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- CHAMBERS, S. (2003) Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6:307-26.
- CHAMBERS, S. (2004) Behind closed doors: publicity secrecy, and the quality of deliberation, *The Journal of Political Philosophy*, vol 12, no 4, p. 393.
- CINI, L. (2011) Between Participation and Deliberation: Toward a new standard for assessing democracy? 9th Pavia Graduate Conference in Political Philosophy 4-6 July. Florence, Italy.
- COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34 Letras.
- COHEN, J. (1986) An Epistemic Conception of Democracy. *Ethics*, vol. 97, n. 1, pp. 26-38.
- COHEN, J. (1997) Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy; essays on reason and politics*. Cambridge: MIT.
- COHEN, J. (1997b) Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BOHMAN, J; REGH, W. *Deliberative democracy; essays on reason and politics*. Cambridge, MIT, p. 407-437.
- COHEN, J.; ROGERS, J (2003). Power and reason. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds) *Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso.
- COHEN, J.; FUNG, A. (2004) Radical Democracy. *Swiss Journal of Political Science*, V. 10, N.4, p.23-46.
- CÔRTEZ, S. (2010) Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudanças nas relações entre Estado e sociedade. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura (orgs) *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes.
- CÔRTEZ, S.; SILVA, M.K.; et al. (2009) Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- CUNHA E. S. M. (2007) A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007. p. 135-162.
- DAGNINO, E. (2002) Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no

Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (ogs) (2006) A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp.

DAHL, R. (2001) *Sobre a democracia*. Brasília: UNB.

DALLMAYR, F. (2001) Para além da democracia fugidia. In: SOUZA, J (org) *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: EDUNB.

De PAULA, A. P. P. (2005) Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*. vol 45, nº 1 jan./mar./2005, São Paulo:EASP/FGV.

DE RENZIO, P.; HANLON, J. (2009) “Mozambique: Contested Sovereignty? The Dilemmas of Aid Dependence”, in WHITFIELD, L. (ed.) *The Politics of Aid: African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford: Oxford University Press.

DE RENZIO, P.; MULLEY, S. (2006) “Donor Coordination and Good Governance: Donor-led and Recipient-led Approaches”, GEG Working Paper. Oxford: Global Economic Governance Programme.

DELLI CARPINI, M.X.; COOK F.L.; JACOBS L. (2004) Public Deliberation, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7: 315-344.

DOIMO, A. M. (1995). *A vez e a voz popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS.

DRYZEK, J. S. (2000) *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press.

ELSTER, J. (ed.) (1998) *Deliberative Democracy*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

EVERS. T. (1984) Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*. v. 2, n 1, São Paulo: Editora Brasileira de Ciências Sociais.

FALCK, H.; LANDFALD, K.; REBELO, P. (2003) “Mozambique”. *Development Policy Review*, 21: 235–252.

FARIA, C. F. (2000) Democracia Deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova Revista de Cultura e Política* nº 50, p. 47-68.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, C.R. (2011) Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

FARIA, C. F. (2012) Do ideal ao real: as consequências das mudanças conceituais na teoria

deliberativa. *Lua Nova*, São Paulo, 87:63-81.

FEARON, J.D. (1998) Deliberation as discussion. In: ELSTER, J. (ed) *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

FERREE, M; GAMSON, W; GERHARDS, J; RUCHT, D (2002) Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies. *Theory and Society*, 31(3): 289-324.

FERNANDES, R. B. (1994) *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

FISHKIN J. (1995). *The Voice of the People*. New Haven, CT: Yale University Press.

FLEURY, S. (2014) Democracia, poder local e inovação. In: FLEURY, S. Democracia e inovação na gestão local da saúde. Rio de Janeiro: Cebes/ Editora FIOCRUZ.

FONT, J. (2001) (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

FONT, J.; BLANCO, I. (2004) ¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004.

FRANCISCO, A. (2005) *Metodologia do PARPA II: Papel e funções do PARPA no Sistema de Planeamento*. Documento para debate. Maputo: Ministério do Plano e Finanças. Direcção Nacional do Plano e Orçamento.

FRANCISCO, A.; MATTER, K. (2007) *Poverty Observatory in Mozambique: Final Report*. Commissioned to Gerster Consulting by the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and by The Participation and Civic Engagement Team in the Social Development Department of the World Bank.

FRASER, A. (2010) *Prefab Politics. Poverty Reduction Strategies and the Limits of Donor-Built Civil Society in Zambia, 1999-2009*. DPhil dissertation, University of Oxford.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (2003) *Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso.

FUNG, A. (2004) Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34 Letras.

FUNG, A. (2006) Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66 (December), p. 66-75.

FUNG, A.; Warren, M. E. (2011). The Participedia project: An introduction. *International Public Management Journal*, 14, 341–362.

FUNES, M. J.; ADELL, R. (eds.) (2003) *Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: Uned ediciones.

GASTIL, J.; LEVINE, P. (Ed) (2005) *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the 21st century*. San Francisco: Jossey-Bass.

GALLEGOS RAMÍREZ, F. (2010) Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura (orgs). *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana. Subdirecció General de Participació en l'Àmbit Local. Memoria de las subvenciones a entes locales para promover la participación ciudadana: 2005-2010.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2007) Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana. Catálogo de servicios.

GENERALITAT DE CATALUNYA (2007) Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana, Innovación democrática y participación ciudadana al Gobierno de Catalunya 2004-2006

GENERALITAT DE CATALUNYA, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Direcció General de Participació Ciutadana, Direcció General de Participació Ciutadana (2009), Plan interdepartamental de participación ciudadana 2008 – 2010. Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010: acord de Govern. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, 2009.

GOHN, M da G. (1992) *Movimentos sociais e educação*. São Paulo: Cortez.

GOMÀ, R.; SUBIRATS, J.; GIMÉNEZ, L. (2001) *Seminari sobre el tercer sector*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, Secretaria General de Joventut.

GOMÀ, R.; REBOLLO, O. (2001) Democracia local y ciudadanía activa: Reflexiones en torno a los presupuestos participativos en FONT, J. (2001) (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

GOMÀ, R.; FONT, J. (2001) La democracia local: un mapa de experiencias participativas. en FONT, J. (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

GOODIN, R. E. (2003) *Reflective democracy*. Oxford: Oxford University Press.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D (2004) *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D (1999) Democratic disagreement. In: MACEDO, S. (Ed.) *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: New York Oxford University Press.

GURZA LAVALLE, A. (2011) Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. (2011) (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

G10-Joint Budget Support Group (2002) *Monitoramento e Avaliação do PARPA: apoio consultivo para a avaliação da Estratégia do Governo de Moçambique (Relatório Final)*. Documento no publicado.

G-20 (2004) *Relatório Anual da Pobreza 2004*. Maputo.

HABERMAS, J. (1997) Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, J.; REHG, W.(Ed.). *Deliberative democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT.

HALL, P; TAYLOR, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (58), 193-223.

HARDIN, R (1999) Deliberation: Method, not theory. In: MACEDO, S (Ed). *Deliberative politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: New York Oxford University Press.

HELD, D. (1996) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

HIRST, P (1994) *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

HOLVOET, N.; INBERG, L. (2007) *Integrating Gender Responsive Budgeting into the Aid Effectiveness Agenda. Mozambique Country Report*. New York: UNIFEM.

IZQUIETA, J. L.; CALLEJO, J. J.; PRIETO, J. M. (2008) El tercer sector y las administraciones públicas: relaciones en el ámbito de la atención social en los niveles regional y local. *Revista Internacional de Sociología*, vol. LXVI, n, 49, enero-abril, 115-138.

KIRCHNER, M.; OBREGON, I.; SANZ, J. (2009) Pla interdepartamental de participació ciutadana: informe d'avaluació intermèdia de la implementació. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, Barcelona.

LAVALLE , A. (2011) Participação: valor, utilidade, efeitos e causas. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

LAZARUS, J. (2008) Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: reviewing the past, assessing the present and predicting the future, *Third World Quarterly*, 29(6): 1205-1221.

LUBAMBO, C. W.; MIRANDA, A. P. (2007) O que há de novo na análise da participação depois de duas décadas? In: AGUIAR, S.M.B. (org.) *Gestão Pública: práticas e desafios*. Recife: Bagaço,

LUCHMANN, L.H. (2003) Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa. *Revista Katálysis*, 6(2):165-178, Florianópolis, SC, Brasil.

LUCHMANN, L.H. (2006) Os sentidos e desafios da participação. *Ciencias Sociais Unisinos*, jan-abril, ano/vol. 42, número 001. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

MANIN, B. (1987) On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, v. 15, n. 3, p. 338-368.

MARTÍ, J.L. (2006). The epistemic conception of deliberative democracy defended. In

BESSION, S; MARTÍ, J.L (Eds), *Deliberative Democracy and Its Discontents*. Aldershot: Ashgate.

MCGEE, R.; LEVENE, J.; HUGHES, A. (2002) *Assessing participation in poverty reduction strategy papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa*. Brighton: Institute of Development Studies.

MONTEIRO, A. P.; JOSÉ, A. (1995) *Faces e Contra Faces na Identidade Civil Moçambicana*. Maputo: Centro de Estudos Africanos.

MORONI, J.A. (2010) O direito à participação no Governo Lula. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura (orgs) *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes.

MOTA, F. (1999) La realidad asociativa en España. In: SUBIRATS, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*. Madrid: Fundación Encuentro.

MOUFFE, C. (1992) *O regresso do político*. Lisboa: Gradiva.

MPD (2005) *Proposta para a organização do processo de preparação do PARPA II*. Direção Nacional do Plano, documento de trabalho do Secretariado Técnico, Maputo, 17 de Março. Maputo: Ministério de Planificação e Desenvolvimento.

MUENDANE, C. (2008) *Relatório sobre os Observatórios de Desenvolvimento de Moçambique: Lições da Experiência*. Maputo: UNDP.

MUTZ, D (2008) Is deliberative democracy a falsifiable theory? *Annual Review of Political Science*. 11:521–38.

NEBLO, M (2005) Thinking through democracy: between the theory and practice of deliberative politics. *Acta Política*, 40, p.169-181.

NEGRAO, J. (2003) *A proposito das relações entre as ONGs do Norte e a Sociedade Civil Moçambicana*. Artigo apresentado na Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.

NUVUNGA, M. (2009) *Observatórios de Desenvolvimento em Moçambique*. Documento no publicado.

NUVUNGA (2012) *Participação da Sociedade Civil na Elaboração do Plano de Acção para a Redução da Pobreza, PARP (2010-2014)*. Documento no publicado.

O'DONNELL, G. (1976) Sobre o Corporativismo e a questão do Estado. *Cadernos DCP*, n. 3. Belo Horizonte: UFMG.

OFFE, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutchinson.

OXHORN, P. (2003) *When democracy isn't all that democratic: social exclusion and the limits of the public sphere in Latin America*. North South Agenda Papers, University of Miami.

PAPADOPOULOS, Y.; WARIN, P. (2007) Are innovative, participatory, and deliberative procederus in policy making democratic and effective?. *European Journal of Political Research*, n. 46, p. 445-472.

PARÉS, M. (coord); GENER, B.; CRUZ, H.; MARTÍ, M. (2008) *La participació ciutadana en la gestió de l'aigua..* Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

PARÉS, M.; RESENDE, P. E. R. (2009) Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites radicalidades. In: PARÉS, M (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa.* Barcelona: Editora Ariel.

PASTOR, J. (2003) Génesis y desarrollo de los movimientos sociales desde una perspectiva histórica. El movimiento obrero español. In: FUNES, M. J.; ADELL, R. (eds.) *Movimientos sociales: cambio social y participación.* Madrid: Uned ediciones.

PATEMAN, C .(1992) *Participação e teoria democrática.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

PIRES, R.; VAZ, A.; ALMEIDA, A.; SILVA, F.; LOPEZ, F.; ALENCAR, J. (2011) Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, R. (2011) (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação.* Brasília: Ipea.

POULANTZAS, N. (1973) *Political power and social classes.* London: New Left Books.

PUTNAM, R. (1996). *Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna.* Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RAMÍREZ, F. G. (2010) Sociedad civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano. In: FLEURY, Sonia; LOBATO, Lenaura (orgs) *Participação, Democracia e Saúde.* Rio de Janeiro: Cebes.

REBOLLO IZQUIERDO, J. O. (2011) *La Opinión del Hijo del Vecino: La Participación Ciudadana Desde la Perspectiva del Fortalecimiento Político.* Tesis, Universidad Autonoma de Barcelona.

RODRÍGUEZ, G. (2006) El gobierno de las organizaciones no lucrativas. In: RUIZ, José Ignacio (ed.) *El sector no lucrativo en España.* Bilbao: Fundación BBVA.

ROWE G; FREWER, L.J. (2010) A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology & Human Values*, vol 30 n. 2, spring 2005 p. 251-290.

ROWE G; FREWER, L.J. (2004) Evaluating public participation exercises: A research agenda. *Science, Technology, and Human Values*, 29(4) p.512-556.

ROWE, G.; MARSH, R.; FREWER, L (2004). Evaluation of a deliberative conference. *Science, Technology, and Human Values*, 29(1) p. 88-121.

SÁNCHEZ, Z. (2004) *Estudio práctico de las asociaciones. Democracia directa y otras formas de participación ciudadana. Doctrina, jurisprudencia y formularios*. Valladolid: Lex Nova.

SARASA, S.; GUIU, J. (2001) El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona. In: FONT, J. (coord) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

SARTORI, G. (1973) *Democratic Theory*. Westpoint, CN: Greenwood Press.

SCHERER-WARREN, I. (1998) *Movimentos em cena ... e as teorias por onde andam*. Florianópolis: UFSC.

SCHUMPETER, J. (1961) *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de cultura.

SILVA, M.K.; CÔRTEZ, S. et al. (2009) A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: CÔRTEZ, S. Conselho Nacional de Saúde: histórico, papel institucional e atores estatais e societais. In: *Participação e saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

SILVA, F. (2011) “De cada um conforme suas capacidades”: Participação. Ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

SOGGE, D. (1997) (ed.) *Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil*. Mimeo. Amsterdam: GOM.

SUBIRATS, J. (1999) *¿Existe sociedad civil en España?*. Madrid: Fundación Encuentro.

SARASA, S.; OBRADOR, G. (1999) El papel de la sociedad civil en los servicios sociales. In: SUBIRATS, J (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*. Madrid: Fundación Encuentro.

TALPIN, J. (2004) Building social capital through deliberative participation: the experience of argentine popular assemblies. ECPR Annual Conference, Uppsala Workshop 8: The changing structure of civil society.

TEIXEIRA, A. C. (2002) A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

TOURAINÉ, A. (1996) *O que é a democracia?*. Petrópolis: Vozes.

THOMPSON, D. F. (2008) Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Review of Political Science*, 11, 497–520.

VAZ, A. (2011) Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

WAMPLER, B. (2011) Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a

importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

WAMPLER, B; AVRITZER, L. (2004) Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34 Letras.

WAMPLER, B. (2011) Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. (org) *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília: Ipea.

WORLD BANK (2002) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Washington, DC: World Bank.

YOUNG, I. M. (2001). Comunicação e o Outro: Além da Democracia Deliberativa. In: SOUZA, Jessé (org) *Democracia Hoje: Novos Desafios para a Teoria Democrática Contemporânea*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.