

¿Empoderamiento o legitimación? Los *Conselhos de Auscultação* e *Concertação Social* de Angola

Empowerment or legitimation? The Angolan *Conselhos* *de Auscultação* e *Concertação Social*

ResumenAbstract

- 1 Introducción**
- 2 La transición en Angola y los CACS**
- 3 Espacios de participación como respuesta a la crisis de la democracia**
- 4 Análisis de poder**
- 5 Metodología de la investigación**
- 6 Evidencias de la investigación**
 - 6.1 Lobito**
 - 6.2 Cubal**
 - 6.3 Chongorói**
- 7 Discusión de las evidencias**
 - 7.1 ¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?**
 - 7.2 ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el poder vital, desafiando el poder sobre?**
 - 7.3 ¿Suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?**
- 8 Conclusiones**
- 9 Referencias**

¿Empoderamiento o legitimación? Los *Conselhos de Auscultação* e *Concertação Social* de Angola

Andrés Hueso González
Grupo de Estudios en Desarrollo,
Cooperación y Ética
Universitat Politècnica de València
ahuesog@upvnet.upv.es

Empowerment or legitimation? The Angolan *Conselhos* *de Auscultação* e *Concertação Social*

Resumen

Los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS) de Angola son espacios de gobernanza participativa, donde las autoridades municipales deben consultar y rendir cuentas a la sociedad. Pese a limitaciones en la creación, diseño y puesta en práctica de estos espacios, tienen gran potencial de transformación, pues institucionalizan la participación de la sociedad en la gobernanza local. Las dinámicas de poder determinan hasta qué punto los CACS son participativos, así como la relevancia de los procesos de cambio a los que dan lugar. Por ello, los agentes sociales deberían aprovechar la oportunidad de dialéctica política participando críticamente en los mismos.

El estudio contribuye a comprender las dinámicas, desafíos y oportunidades que surgen en torno a los CACS. A nivel general, pone de relieve la importancia de examinar los distintos tipos de poder y profundizar en el contexto y las dinámicas locales cuando se están estudiando espacios participativos de gobernanza local.

Palabras clave: espacios participativos, poder, gobernanza local, Angola, democracia

Abstract

The *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* (CACS) of Angola are spaces of participatory governance, where local authorities have to consult and be accountable to society. Despite limitations in the creation, design and implementation of these spaces, they have great potential for transformation, as they institutionalize the participation of society in local governance. Power dynamics determine to what extent the CACS are participatory and the relevance of the processes of change they open up. Therefore, the social stakeholders should seize the opportunity of political dialectics engaging critically with the CACS.

The study contributes to understanding the dynamics, challenges and opportunities arising around the CACS. In general, it highlights the importance of examining the different types of power and deepening in the local context and dynamics when you are studying participatory spaces of local governance.

Keywords: participatory spaces, power, local governance, Angola, democracy

1 Introducción

En las últimas décadas se ha asistido a un florecimiento de espacios de participación en la gobernanza local. Aunque los casos más conocidos se encuentran en Brasil, hay experiencias en diferentes partes del mundo. En Angola se crearon en 2007 los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social*, unos consejos para la gobernanza participativa que reúnen a la Administración con representantes de la sociedad.

En el marco del proceso de transición política en Angola, estos consejos representan un gran potencial de transformación. A pesar de ello, no se debe perder de vista que los espacios participativos no siempre son inclusivos, pues las relaciones de poder previas determinan quién accede y cómo se participa en ellos (Cornwall 2002), siendo espacios fácilmente cooptables por quienes quieren mantener el *statu quo* (Cornwall 2004). Así, el desarrollo del potencial transformador de los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* depende en gran parte de las dinámicas entre los distintos actores de la sociedad angolana, por lo que resulta interesante intentar comprender los procesos que se dan en torno a estos nuevos espacios.

Esta investigación —realizada con la ONGD angolana Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA)— tiene como objetivo analizar los procesos y las dinámicas que se vienen desarrollando en relación con los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* municipales (CACS) en Angola, concretamente en la provincia de Benguela. Desde los enfoques de poder, se busca analizar las oportunidades de mejora de gobernanza, rendición de cuentas, participación y empoderamiento que se están generando con los CACS.

2 La transición en Angola y los CACS

Los casi trece millones de habitantes de Angola se reparten entre diferentes etnias descendientes de los pueblos bantúes, siendo ínfima la presencia de europeos y mestizos (3 %). En 1482 llegaron los primeros portugueses y se inició con ellos el proceso colonizador. A través de la evangelización, el comercio y las expediciones militares, Portugal se estableció en el siglo xv en gran parte de la región, aunque el control administrativo generalizado llegaría a principios del xx. A mediados de ese siglo se formaron los movimientos de independencia —Movimiento Popular de Libertação de Angola (MPLA), Frente Nacional de Libertação de Angola y União Nacional para a Independência Total de Angola—. La independencia, en 1975, dio paso a una guerra civil entre ambos movimientos. El MPLA recibió el gobierno de manos de los portugueses,

instaurando un régimen presidencialista y pseudocomunista. La guerra continuó hasta la victoria del MPLA en 2002. Sin embargo, y a pesar de que el MPLA ganó las elecciones de 2008, la lenta transición política está lejos de concluir. Generosamente financiado por la opaca venta del petróleo —principal fuente de ingresos del país, que le permite gobernar sin preocuparse por la realidad social de la población—, el Gobierno ha ejercido un férreo control político y social, restringiendo la libertad de expresión y subvencionando una sociedad civil leal. El fuerte crecimiento económico del país en los últimos años se ha traducido en la convivencia del lujo en el que viven las élites cercanas al poder con la pobreza y la exclusión social, que mantienen al país entre los 25 con menor índice de desarrollo humano. Así, Angola tiene todavía el desafío de construir un Estado donde la democracia sea algo más que procedimientos formales, y que incorpore el compromiso real con los valores democráticos y con la igualdad social (Calundungo 2009).

Esta titubeante transición parece, sin embargo, irreversible. Hay importantes corrientes dentro del propio MPLA comprometidas con la democratización (Santos 2008), a las que hay que sumar otras fuerzas como el sector empresarial y la clase media emergente, así como un escenario internacional relativamente favorable. Tampoco se debe olvidar el creciente rol que desempeña la sociedad civil angoleña. Entre campesinos y clases urbanas populares, florecen iniciativas comunitarias y el asociacionismo de base. También muchas ONG, frente a lo que afirman bastantes académicos occidentales, están desarrollando una labor cada vez más destacable en el fortalecimiento del tejido social y la promoción de ciudadanía democrática, erigiéndose en agentes de cambio claves (Pacheco 2008). La interacción entre las distintas fuerzas determinará la dirección del proceso de democratización.

En la última década, esta transición ha ido acompañada de un proceso de descentralización administrativa que pretende aumentar la dotación de recursos y el poder de decisión de las administraciones locales. El año 2007 fue un punto de inflexión, con la aprobación del *Decreto-Lei 02/07* y la dotación progresiva de fondos a los municipios (*Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente* (Antena Benguela) 2008). Dicho decreto crea unos órganos de participación de la sociedad civil en la gobernanza local: los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social*, que operan a nivel comunal, municipal y provincial. Sin embargo, las autoridades administrativas en estos tres niveles son nombradas directamente desde el Gobierno.

La dotación de cinco millones de dólares anuales por municipio hace de los CACS (municipales) espacios especialmente significativos, por lo que el artículo se limitará a ese nivel administrativo. Según el decreto, el CACS es un órgano de apoyo consultivo que tiene como misión «apoyar a la Administración municipal en la valoración y toma de medidas de naturaleza política, económica y social» (Ministério da Administração do Território de Angola 2007, artículo 53). Está compuesto por miembros

de la Administración: administrador municipal, su adjunto, administradores comunales y jefes de repartición municipal; y representantes de la sociedad civil: autoridades tradicionales, sector empresarial público y privado, asociaciones de campesinos, Iglesias reconocidas y ONG. No se menciona a quién corresponde seleccionar a estos representantes de la sociedad civil (Orre 2009). El administrador municipal convoca y preside las reuniones trimestrales del consejo y propone el orden del día. El CACS debe ser escuchado antes de tres momentos vitales en la gobernanza municipal, como son las aprobaciones del plan de desarrollo, del plan de actividades y de los informes de ejecución de dichos planes.

3 Espacios de participación como respuesta a la crisis de la democracia

A principios del siglo xx no existía ningún Estado democrático con elecciones multipartidistas competitivas y sufragio universal. En 2000, 120 cumplían estas condiciones y 85 se consideraban democracias plenas, con respeto a los derechos civiles y políticos y al Estado de derecho (Gaventa 2006). Sin embargo, hoy en día muchos ciudadanos sienten que sus Gobiernos no les representan ni les rinden cuentas adecuadamente. Reflejo de esta crisis de legitimidad del sistema político es el descenso de la participación electoral que se da en numerosas democracias establecidas (Shankland 2006) o los recientes movimientos de indignados en todo el mundo. Pero en democracias menos establecidas, como el caso de Angola, la preocupación no se centra tanto en la calidad como en el modelo de democracia. Según algunos autores (Fung y Wright 2001), la democracia liberal —basada en elecciones territoriales competitivas para el poder legislativo y ejecutivo— ha sido poco efectiva a la hora de hacer realidad los ideales democráticos de deliberación como forjadora del consenso político, implicación política de la ciudadanía e implementación de políticas públicas que promuevan una economía productiva y una sociedad saludable. Por tanto, parece razonable dudar de que las instituciones democráticas importadas desde los países occidentales sean apropiadas para el contexto y las condiciones históricas de democracias menos establecidas, y de que vayan a servir para solucionar los problemas de extrema pobreza, desigualdad y justicia social (Gaventa 2006). Si el fin del siglo xx se puede considerar como los años de la globalización de la democracia, es en parte porque ésta se ha trivializado y no supone una amenaza para las élites políticas, que ahora pueden «abrazar la democracia y disfrutar de legitimidad democrática sin estar sujetos a las notorias inconveniencias de la práctica democrática» (Ake 2000: 32). Santos (2007) llega a afirmar que muchas personas viven en sociedades políticamente democráticas pero socialmente fascistas, en referencia a que viven en regímenes «democráticos» pero ven vulnerados diariamente sus derechos civiles y sociales.

Las respuestas ante esta crisis han provenído de distintas posiciones (Gaventa 2006): Desde una visión neoliberal, muchos países han reducido aún más el papel del Estado —y de la política en general— en la organización de la sociedad mediante la descentralización, la privatización o la reducción del gasto social. Desde una visión liberal-representativa, se ha abogado por mantener las instituciones y mecanismos democráticos existentes corrigiendo en la medida de lo posible sus fallos. Una tercera visión, de profundización de la democracia, supera la visión de la democracia como una serie de instituciones, reglas y procedimientos para conceptualizarla como un proceso continuo a través del cual los ciudadanos ejercen un control sobre las decisiones políticas que afectan a sus vidas (Gaventa 2006). La responsabilidad ciudadana, el discurso de los derechos (incluyendo los derechos civiles y sociales) y la participación en las políticas públicas son elementos centrales en este proceso, que debe ser creativo, contextual y diverso.

Aunque esta visión no es nueva, desde los noventa está recibiendo un impulso considerable tanto desde la teoría como desde la práctica.

En primer lugar, el debate sobre la democracia ha pasado de centrarse en el gobierno democrático a centrarse en la gobernanza democrática (Prats 2001). La gobernanza se refiere a los patrones y estructuras que forjan la interacción entre los actores políticos y sociales (Kooiman 1993). Es decir, se centra en cómo ciudadanos, Gobiernos y organizaciones sociales interactúan; cómo se determina quién participa, cómo se toman las decisiones relevantes de la vida pública y cómo se rinden cuentas mutuamente. La gobernanza es, sin embargo, un concepto difuso y en continua construcción (González 2007) y ha sido empleado desde planteamientos diversos e incluso contrapuestos. Frente a visiones liberales o puramente institucionales, desde una perspectiva interpretativa, la gobernanza se entiende como resultado circunstancial de la creatividad social y la disputa política, derivada de conjuntos de creencias en conflicto (Bevir y Rhodes 2001). Así, son los propios actores del sistema de gobernanza los que lo construyen dialécticamente. Las características de ese diálogo, imbuido de relaciones de poder, son las claves para entender el sistema de gobernanza (Peris et al 2008).

En segundo lugar, en distintas partes del mundo han surgido diferentes experiencias de democratización de la toma de decisiones políticas, a través de nuevos y diversos espacios democráticos de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la gobernanza local (Shankland 2006). Muchos de estos espacios —incluidos los CACS— se han creado en la transición desde regímenes autoritarios por medio de procesos constitucionales o de descentralización. Cada uno de ellos, a pesar de los elementos comunes, se ha generado desde diferentes discursos y perspectivas sobre la gobernanza, hecho que se refleja en las prácticas resultantes y el impacto conseguido (McGee et al 2003).

Pese a que estos espacios suelen poseer dinámicas fuertemente contextuales (Mohanty 2007), conocer las experiencias similares en otros lugares es útil para prever las oportunidades y riesgos que podrían surgir.

Se recogen a continuación los aprendizajes de tres estudios de espacios participativos que tienen una perspectiva de la gobernanza acorde con el presente artículo. Además, los espacios analizados comparten ciertas características con los CACS, como pueden ser el contexto nacional de transición, el tipo de espacio o el marco institucional.

En Brasil existen varios espacios de participación ciudadana, entre los que destacan los presupuestos participativos y los consejos de deliberación de políticas. En los primeros, representantes de la sociedad civil priorizan el destino de parte de los fondos municipales, mientras que en los consejos los actores sociales debaten sobre áreas específicas como la educación o la salud. Un estudio realizado en São Paulo (Acharya et al 2004) demostró que en estos espacios solo participaban organizaciones relacionadas con el Partido dos Trabalhadores, los sindicatos, el Gobierno o la Iglesia, con lo que quedaba en entredicho la representatividad de los mismos. De especial relevancia para los CACS es la conclusión de los autores de que se debe ir más allá del diseño institucional de un espacio participativo, y a analizar también las capacidades (relaciones y realidades institucionales) de las distintas organizaciones sociales para participar realmente en el proceso.

La movilización social de base de la Argentina de después de la crisis de 2001 hizo florecer, entre otras, iniciativas como los presupuestos participativos. En la ciudad de Buenos Aires, en el área barrial de Abasto, los presupuestos participativos —llamados así pese a tratarse más bien de planificación participativa— nacieron en un ambiente de elevada politización partidista y con fines más cercanos a la movilización de apoyos políticos que a la mejora de la gobernanza. Según la investigación de Rodgers (2007), el poder transformador del proceso participativo permitió una participación real e independiente. El alto grado de politización se presentaba *a priori* como un obstáculo. Pero la propia presencia de actores en competición favoreció una mayor rendición de cuentas. Se pone así de relieve la necesidad de que existan muchos grupos, organizaciones y partidos políticos. En Angola, con una historia reciente fuertemente monopartidista, resulta un aspecto a tener en cuenta. Otro aspecto que señala el estudio, y que es relevante para el caso de los CACS, es la necesidad de prestar atención tanto al nivel político macro, que favorece la creación del espacio, como al micro, que determina su desarrollo y éxito. También resulta pertinente la propuesta de elementos para valorar la calidad del espacio, como son el nivel de publicitación del mismo y el conocimiento que la gente tiene sobre él.

La periferia de Luanda es una vasta extensión llena de *musseques*, barrios informales y sin infraestructuras que se fueron formando con la llegada de personas desplazadas por la guerra. Allí, el consorcio de ONG Luanda Urban Poverty Programme promovió la creación del Foro de Desarrollo Municipal de Kilamba Kiaxi, un espacio participativo centrado en la provisión de servicios. Pese a ello, y a que el contexto político era *a priori* poco favorable a la gobernanza participativa, con el paso del

tiempo el foro se convirtió en un fructífero espacio de intercambio entre la ciudadanía y la Administración, tradicionalmente muy alejadas entre sí (Roque y Shankland 2007). Según los autores del estudio, las ONG tuvieron un rol importante en esta reconfiguración de la gobernanza, aun sin ser conscientes de ello. Consideran además que, si estas ONG toman conciencia de este rol y lo potencian, pueden promover la calidad de estos espacios y fomentar la rendición de cuentas a todos los niveles. Estos aprendizajes son especialmente relevantes para los CACS por provenir del mismo país.

4 Análisis de poder

El poder es un concepto cada vez más analizado y discutido en los estudios sobre gobernanza y desarrollo. Tras esto, hay una toma de conciencia de cómo las relaciones de poder afectan a los procesos de pobreza, participación e injusticia. Entender bien estas dinámicas es vital para enfrentar estos problemas y promover el cambio social.

El poder es un concepto discutido, y cada uso del mismo se da dentro de un sistema teórico particular, con un lenguaje específico asociado (Haugaard 2002). En este trabajo, se parte de las visiones y tipologías sobre el poder propuestas por autores como Gaventa (2006) y Just Associates (2006), que a su vez se inspiran en las obras de Lukes (1974) y los discursos feministas. Así, se proponen dos grandes categorías. Por un lado, el *poder sobre*, que se refiere a las diferentes formas de control y dominación del ejercicio de poder. Se manifiesta de diversas formas: visible, oculto e invisible. Por otro lado, el *poder vital*, que incluye las perspectivas y prácticas afirmantes y transformadoras, basadas en la ética y los deberes y derechos humanos. Abarca tres categorías: el *poder interno*, el *poder entre* y el *poder para*.



Figura 1
Tipos de poder.
Fuente: Elaboración propia.

A) *Poder sobre*

- *Poder visible*: toma de decisiones observable. Comprende el ejercicio observable de *poder sobre* a través de normas legales, autoridades y procesos formales de toma de decisiones.
- *Poder oculto*: el control de la mesa y la agenda. Ciertos actores controlan discretamente quién llega a los espacios de toma de decisiones y qué temas se debaten. Así, pueden limitar la representación de grupos con intereses opuestos y excluir sus demandas.
- *Poder invisible*: construcción de definiciones y valores. Favorece límites psicológicos e ideológicos, logrando la aceptación del *statu quo*. Se trata de mantener fuera de las mentes todo cuestionamiento sobre el orden social y el lugar que uno ocupa en él. Así, las injusticias —por ejemplo, la desigualdad de género— pasan inadvertidas para la sociedad en su conjunto, y quien las sufre las asume como «lo normal».

B) *Poder vital*

- *Poder entre*: el poder de la colaboración. Se refiere a las relaciones de solidaridad y colaboración que se crean con y entre las personas, construyendo una fuerza colectiva. Permite —a través de alianzas y acuerdos— potenciar y multiplicar talentos individuales, conocimientos y recursos.
- *Poder para*: capacidad para hacer. Relacionado con el concepto de agencia, se refiere al potencial único que cada persona tiene para transformar y dar forma a su vida y su mundo.
- *Poder interno*: autonomía y autoestima. Tiene que ver con la autonomía, con lo personal e íntimo de cada persona, su autoestima, autoconocimiento y conciencia crítica. Es la capacidad de imaginar, tener esperanza y buscar la autorrealización.

Cuando se habla de empoderamiento, se suele hacer referencia al aumento del poder de las personas poco poderosas para que sean más dueñas de su propio destino. Las categorías de poder propuestas permiten obtener una visión más concreta e integral. Así, el empoderamiento sería el aumento del *poder vital*, teniendo presentes sus tres tipos: *entre*, *para* e *interno* y las interrelaciones existentes entre ellos. Estos poderes afirman la capacidad de las personas para actuar creativa y colectivamente y abordan las dimensiones psicológicas y sociales de la opresión y subordinación. Así, el empoderamiento sirve para resistir y desafiar el *poder sobre visible, oculto e invisible*.

5 Metodología de la investigación

Gran parte de las investigaciones sobre espacios participativos de gobernanza local emplea estudios de caso y métodos cualitativos, dada su naturaleza compleja. Las fuentes primarias y el levantamiento de información son preeminentes, utilizando entrevistas abiertas para comprender las vivencias e interpretaciones de los involucrados. Algunos estudios incorporan también cuestionarios, observación participante o grupos de discusión, como se puede ver en algunos de los capítulos de *Spaces for Change? The politics of citizen participation in new democratic arenas* (Cornwall y Schattan 2007).

Atendiendo al objetivo del estudio, a la necesidad de profundizar en las dinámicas y visiones sobre los CACS y a los recursos disponibles, para el presente trabajo se diseñó una metodología eminentemente cualitativa, basada en estudios de caso.

En primer lugar, el análisis bibliográfico se centró en tres ámbitos: el contexto social y político angoleño; los debates sobre la democracia y espacios de gobernanza participativa; y el concepto de poder y su taxonomía.

En segundo lugar, se concretó el objetivo del estudio en las siguientes preguntas de investigación:

¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?

¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el *poder vital*, desafiando el *poder sobre*?

Pese a las limitaciones en el diseño institucional, ¿suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

A partir del marco teórico se establecieron las dimensiones a analizar en los estudios de caso para responder a las preguntas planteadas: contexto local en el que se enmarca el espacio y perfil del administrador municipal (primera pregunta); funcionamiento del CACS, representatividad de los miembros del CACS y rendición de cuentas (segunda pregunta); y nivel participación y visiones sobre la contribución del CACS (tercera pregunta).

A partir de estas dimensiones se diseñaron entrevistas semiestructuradas para informantes clave, que incluyen personal de la Administración municipal (administrador, administrador adjunto, jefes de área...), sociedad civil representada en el CACS (Iglesias, ONG, organizaciones campesinas...) y sociedad civil no representada.

Se seleccionaron tres municipios de los nueve existentes en la provincia de Benguela. Se pretendía recoger la diversidad presente en cuan-



Figura 2

Comparación de las Administraciones municipales de Lobito, Cubal y Chongorói (de izquierda a derecha).

Fuente: Elaboración propia.

to a población y grado de aislamiento del municipio, dado que influyen en el ambiente político y las dinámicas de participación. Así, se eligieron los municipios de Lobito, Cubal y Chongorói, ordenados de menor a mayor aislamiento, como ilustra la figura con las fotos de las sedes de la Administración municipal.

A lo largo de 2009, se realizaron visitas breves a los tres municipios a modo de toma de contacto y presentación de la investigación, para después efectuar varios viajes cortos a cada municipio y realizar las entrevistas. Las notas de las entrevistas fueron revisadas para clasificar la información según las dimensiones establecidas, para los tres casos.

La investigación presenta limitaciones debido a restricciones temporales y de medios, así como a la desconfianza de algunas Administraciones municipales.

6 Evidencias de la investigación

6.1. Lobito

Contexto

Lobito está situado en la costa. Con 3648 km² de superficie y más de 800 000 habitantes, es el municipio más poblado de Benguela. Consta de cinco comunas y la sede municipal, que cuenta con el segundo puerto más importante de Angola, y es un nudo clave en la red ferroviaria. Hay múltiples actores de la sociedad civil, aunque su nivel de articulación es limitado.

Funcionamiento y miembros del CACS

El CACS de Lobito se reúne esporádicamente, en lugar de trimestralmente. La Administración realiza la convocatoria con tres días de an-

telación y propone un orden del día, que está abierto a aportaciones. El acta de las reuniones no se remite a los miembros del CACS, lo que contribuye a la falta de seguimiento de los asuntos tratados. En las reuniones participan todos los sectores que marca el decreto, con al menos un representante, a excepción de los campesinos, que nunca fueron invitados. Además, el representante de las ONG solo fue invitado a una de las reuniones. Tal como afirma él mismo, el CACS no tiene un funcionamiento acorde con el decreto que lo regula. Miembros de la propia Administración reconocen que no se le ha dado demasiada importancia a este espacio.

Representatividad de los miembros

La elección de los miembros del CACS fue realizada unilateralmente desde la Administración, sin un criterio claro (más allá del prestigio del municipio), lo que supone un ejercicio de *poder oculto*. Ni siquiera se ha explicitado suficientemente a los miembros del CACS a quién se supone que representan. Por ejemplo, el inicialmente único representante de las Iglesias solo representaba a su Iglesia. *A posteriori* se han incorporando representantes de otras Iglesias. El sector de las ONG —que, por otra parte, no cuenta con una articulación efectiva a través de foros o redes— tampoco se siente representado por el miembro del CACS que fue invitado como representante de las ONG. Este más bien actuaba en representación de su propia organización y se sorprendió durante la entrevista al enterarse de su teórico rol de representante de las ONG como sector. Solo participa una mujer en el CACS, como miembro de la Administración. La mayoría de miembros del CACS es de la sede municipal, de corte principalmente urbano.

Participación

El CACS tiene un carácter más informativo que consultivo, y la información parte de la Administración, que presenta sus proyectos. Aunque se discuten algunos aspectos de los mismos, no hay un debate profundo. Sin embargo, varios entrevistados ven avances en la situación, dado que anteriormente los canales de participación eran pocos y muy cerrados, y que la gente necesita tiempo para habituarse a participar.

Rendición de cuentas

La Administración presentó el plan de desarrollo municipal al CACS, pero después no se hizo seguimiento ni se presentaron las cuentas. Según un miembro del CACS, la Administración tiene sus propios intereses, y los proyectos se conceden muchas veces a empresas afines, por lo que no les interesaría promover la rendición de cuentas. Una parte del presupuesto se dedicó también a comprar una camioneta y un generador a la Iglesia que estaba representada en el CACS. Tampoco parece haber mucha rendición de cuentas de los miembros de la sociedad civil hacia su organización, y mucho menos hacia su sector, como demuestra el hecho de que las ONG del municipio no saben quién les representa

en el CACS. Se destaca además la falta de visibilidad del CACS entre la población, que generalmente no conoce su existencia.

Perfil del administrador

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

Visiones sobre el CACS

Al ser una iniciativa nueva, en general se relativizan las deficiencias del CACS, con la idea de que irá mejorando. A pesar de que aún no ha dado los frutos esperados, permitirá una mejor gobernanza del municipio. «Los gobernantes se han dado cuenta de que sus ideas pueden mejorar o cambiar escuchando a la población, incorporando aspectos técnicos y sociales», según un miembro de la Administración de Lobito. Varios entrevistados enmarcan el CACS en la historia reciente del país: «el régimen era cerrado y centralizado, [...] el partido en el poder antes se apropiaba de la Administración», en palabras de un representante de las Iglesias en Lobito. Opinan que ahora se está ensayando la libertad y que los CACS son un paso importante por la democracia que ayudará a poner el interés común por encima de cuestiones partidistas. Miembros de la sociedad civil opinan que el CACS es una oportunidad para una mayor transparencia y rendición de cuentas, pero que es necesario democratizar el espacio y presionar o dar seguimiento a sus representantes en el CACS para que rindan cuentas al resto. Sin embargo, la visión del CACS desde fuera es diferente. Según un miembro de una ONG de Lobito, «el CACS es un sustitutivo de las elecciones locales, es un engaño». La falta de publicidad del espacio y la poca difusión de los fines con los que se crearon los CACS explica en gran medida esta divergencia de puntos de vista.

Resumiendo, el CACS de Lobito no funciona adecuadamente debido a la falta de regularidad de las reuniones y la exclusión de representantes de los campesinos y de las ONG. Las reuniones tienen un carácter informativo y no se produce una verdadera rendición de cuentas. Sin embargo, numerosos entrevistados opinan que, al menos, ha aumentado la transparencia y poco a poco mejorará el funcionamiento del espacio.

6.2. Cubal

Contexto

Cubal, situado a 150 km de la costa, cuenta con una superficie de 4794 km² y unos 250 000 habitantes, repartidos entre la sede municipal y tres comunas. Bañado por el río Cubal, el municipio tiene una importante actividad agrícola y está conectado con Lobito y Benguela por tren. Hay varias organizaciones sociales presentes en el municipio, con cierto grado de articulación, por ejemplo a través de los foros creados por las ONG en zonas concretas del municipio.

Funcionamiento y miembros del CACS

El CACS en Cubal se reúne trimestralmente. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día, abierto a aportaciones. Se levantan actas de las reuniones, pero después no siempre llegan a todos los miembros. Cuenta con unos 40 miembros, entre ellos tres representantes de ONG, cinco líderes religiosos, campesinos, etc. En resumen, el CACS parece funcionar de acuerdo con la ley.

Representatividad de los miembros

La selección de los miembros del CACS partió de la Administración, con la visión de incorporar a todos los actores relevantes, potenciando el *poder entre*. Para la elección de los representantes de las ONG, la Administración reunió a las organizaciones más activas en el municipio para que eligieran a sus representantes. El *Regedor*, como máxima autoridad tradicional (*soba*), acude al CACS en representación del resto de *sobas*. De los 40 miembros del CACS, siete son mujeres.

Participación

En la práctica, el CACS tiene carácter informativo-consultivo; los miembros del CACS participaron, por ejemplo, en el levantamiento de datos para la elaboración del plan de desarrollo. Con una tradición en la que todo era «oír al jefe», y aunque a muchos miembros del CACS (por ejemplo, a las mujeres) aún les cuesta hablar en las reuniones, consideran que está cambiando la cultura de participación. Se han concienciado de que su papel en el CACS es oír, pero también participar; se pueden hablar las cosas «de frente» y se puede criticar al administrador cuando se equivoca (*poder interno*). Además, valoran que, con la nueva ley, la participación se convierte en un derecho reconocido y se establecen canales más directos de comunicación desde las comunidades.

Rendición de cuentas

El CACS es el espacio donde se discute el plan de desarrollo municipal, así como las prioridades propuestas por la Administración para el uso de los 5 millones de dólares otorgados al municipio. Varios miem-

bros valoran el potencial del CACS para una mayor rendición de cuentas y transparencia —pues se presentan los informes de gastos— y para presionar más fácilmente a la Administración de manera conjunta (*poder entre*). La rendición de cuentas a la ciudadanía en general se realiza —con mayor o menor éxito— a través de los miembros del CACS. Los representantes de autoridades tradicionales, Iglesias, ONG y campesinos afirman compartir los temas tratados en el CACS en los espacios de coordinación con sus bases.

Perfil del administrador

El administrador tiene una visión muy clara sobre la gobernanza participativa: «Los miembros del CACS son corresponsables de la gobernanza del municipio. Por eso es obligatorio participar aportando ideas». Ve el CACS como un espacio valioso donde poder recibir contribuciones de los participantes. Intenta transmitir constantemente a los miembros del CACS que deben participar, proponer, discutir o contradecirle. Según dice el representante de las ONG, mediante su apertura, su actitud y su insistente fomento de la participación, el administrador ha conseguido transmitir en gran medida estas visiones al resto de los miembros del CACS. La postura del administrador puede ser, en parte, consecuencia de su participación en un seminario sobre Gestión Pública Participativa en Brasil y de la colaboración de ADRA con la Administración municipal en temas de gobernanza local.

Visiones sobre el CACS

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

A modo de resumen, el CACS de Cubal funciona de manera satisfactoria y todos los sectores están adecuadamente representados. Las reuniones tienen carácter informativo y consultivo, y desde la Administración se intenta fomentar el debate. Los miembros del CACS valoran este espacio y piensan que es útil para agilizar la resolución de problemas y aportar mejoras en el ámbito de los servicios básicos.

6.3. Chongorói

Contexto

Chongorói, en el interior de Benguela, cuenta con una superficie de 6151 km² y 82 000 habitantes, siendo el segundo municipio menos densamente poblado de la provincia. El sector agropecuario es la base de la economía de sus dos comunas, a pesar de ser una región semiárida. Hay pocas organizaciones de la sociedad civil fuertes en el municipio y estas no están articuladas.

Funcionamiento y miembros del CACS

Se han realizado varias reuniones del CACS, aunque su funcionamiento es irregular y la propia Administración ve la necesidad de un reglamento interno. La Administración realiza la convocatoria con unos tres días de antelación y propone un orden del día. Se elaboran actas de las reuniones, aunque no se distribuyen. Es difícil determinar quiénes son miembros del CACS, debido a incongruencias entre las distintas fuentes de información. Parece que están representados los sectores especificados en la ley menos campesinado y ONG.

Representatividad de los miembros

Por su relativo aislamiento, en este municipio la apertura política y la superación del régimen de partido único no es del todo efectiva. Así, un entrevistado afirma que el administrador procuró que los miembros del CACS fuesen personas afines, en un claro ejercicio de poder oculto. Por ejemplo, una persona de la Administración que legalmente es miembro del CACS no es invitada a las reuniones por diferencias personales con el administrador. En cuanto a la sociedad civil, el representante del sector empresarial participa en el CACS a título personal, y solo hay un representante de la Iglesia mayoritaria, que no interacciona con el resto de Iglesias. Participan pocas mujeres en el CACS.

Participación

El CACS tiene un carácter informativo bidireccional, puesto que la Administración presenta y explica los planes municipales, y los demás miembros del CACS ponen sobre la mesa las necesidades de la población. El CACS permite una participación más activa y transparente, según la Administración.

Rendición de cuentas

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

Perfil del administrador

El administrador suele estar fuera del municipio, por lo que es su adjunto quien ejerce la mayor parte del tiempo como tal, incluyendo la presidencia de la reunión del CACS. No muestra interés en promover la participación en el municipio a través del CACS.

Visiones sobre el CACS

Según algunos miembros de la Administración, el CACS permite identificar mejor los problemas de todas las regiones del municipio para solucionarlas ante todos, y va a hacer cambiar el estilo de la Administración. La administración reconoce que tiene problemas para aplicar el decreto ley 2/07 (entre otros) y que precisan capacitación continua en el ámbito jurídico para desarrollar su potencial.

Sintetizando, el funcionamiento del CACS es irregular en Chongorói. Además de no haber representantes de campesinos ni ONG, el resto de miembros parecen ser afines al administrador. Las reuniones tienen cierto carácter consultivo. La Administración lo valora como medio de conocer mejor las problemáticas de la zona y reconoce las deficiencias en su funcionamiento y la necesidad de formación para mejorarlo.

7

Discusión de las evidencias

A partir de las evidencias de los tres casos estudiados, se intenta responder a las preguntas de investigación planteadas.

7.1. ¿Qué factores y en qué medida afectan a que los CACS contribuyan a mejorar la gobernanza?

El hecho de que exista este espacio obliga a la Administración a interactuar con la sociedad para tratar las cuestiones que afectan al municipio. Esto constituye sin duda una mejora en la gobernanza, antes mucho más cerrada y opaca, que se refleja de forma paulatina en patrones de interacción entre los actores políticos más equilibrados.

Esta mejora de la gobernanza es clara en Cubal y se puede apreciar en menor medida en Lobito, mientras que en Chongorói es aún menor. Estas diferencias tienen múltiples causas, pero el perfil del administrador y el grado de articulación de la sociedad civil han resultado ser las más determinantes en los casos estudiados.

Debido al débil e inconcreto diseño legal del espacio, que concede casi todo el poder formal y la iniciativa a la Administración, la visión del administrador municipal es clave. Por ejemplo, al no determinar la ley los mecanismos para la selección de representantes, el administrador

decide quién forma parte del consejo, y tiene así en sus manos el poder para conformar un CACS que contribuya a mejorar la gobernanza o un CACS con personas afines que no aumente prácticamente la rendición de cuentas. Cubal ilustra el primer caso, mientras Chongorói ejemplifica el segundo.

Otro factor muy importante es el nivel de articulación de los distintos sectores de la sociedad civil del municipio y su implicación en la gobernanza local. Cuando un sector está bien organizado, resulta más fácil invitar a representantes de sectores que vayan a participar en el CACS con una visión de fortalecer la gobernanza... y más difícil lo contrario. El ejemplo más claro es el de las Iglesias: en los tres CACS estudiados estaba al menos el representante de la Iglesia mayoritaria. Sin embargo, el sector de las ONG, generalmente menos articulado, solo parecía sentirse representado en el CACS de Cubal.

Se han detectado otros factores que perjudican el potencial de mejora de la gobernanza de los CACS, como el aislamiento del municipio, la falta de formación del personal de la Administración o la falta de reflexión entre la Administración y la sociedad civil en torno a la gobernanza participativa.

7.2. ¿Son los CACS un espacio para el empoderamiento que potencia el *poder vital*, desafiando el *poder sobre*?

Se ha podido observar que los CACS contribuyen a desafiar el *poder sobre* mediante el aumento del *poder vital*. Así, se puede afirmar que los CACS favorecen el empoderamiento, aunque su alcance es diverso y depende mucho del contexto local.

Del *poder vital*, a través de los CACS se potencia sobre todo el *poder entre*. Por un lado, se potencia el *poder entre* de la Administración con la sociedad civil. Tener un espacio de interacción para tratar los temas que afectan al municipio permite identificar mejor los problemas de este y conocer el trabajo y las visiones de los distintos actores al respecto. Ello aumenta la capacidad de dar respuesta a estos problemas de una manera más certera y compartida. Por otro lado, la sociedad civil representada en los CACS accede a un espacio de participación y aumenta así su poder conjunto de influir en la vida política del municipio. Aunque la rendición de cuentas en los CACS es limitada, este aumento del *poder entre* es valioso, dado que antes ni siquiera existían espacios de rendición de cuentas. Algunas evidencias apuntan a que los CACS serán a largo plazo un acicate para que la sociedad civil se articule y coordine más, aumentando su *poder entre*. No hay indicios de aumento del *poder para* gracias a los CACS. De hecho, la participación en los CACS pone en evidencia que el *poder para* de muchos miembros es limitado y que hace falta formación y capacitación para aprovechar el espacio.

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

los municipios, en la medida en que se han cambiado imaginarios sobre quién puede participar en la vida política del municipio. El hecho de que legalmente la Administración deba escuchar a distintos sectores de la sociedad supone una transformación nada desdeñable, teniendo en cuenta la historia y tradición política en el país, que viene de «un modelo donde el jefe manda mucho y no escucha a nadie» (representante de las Iglesias de Lobito). Sin embargo, perduran otras manifestaciones del *poder invisible*, como las vinculadas a la identidad: las pocas mujeres que participan en los encuentros casi no intervienen. El *poder visible* se ha visto desafiado en la medida en que los CACS se reúnen periódicamente y quienes toman decisiones políticas deben informar a los miembros del CACS sobre sus actuaciones, aumentando la rendición de cuentas. Finalmente, en el *poder oculto* hay menos avances, dado el diseño institucional de los CACS, que permite a la Administración un amplio control. Así, a pesar de que los miembros del CACS pueden proponer temas y rebatir opiniones, las Administraciones controlan quién llega a este espacio y pueden excluir a grupos cuya participación consideren que puede afectar a sus intereses.

7.3. ¿Suponen los CACS un reconocimiento a la participación política que favorece procesos de aprendizaje y cambio cultural?

Con una tradición política muy vertical y espacios de toma de decisión cerrados, los CACS suponen una institucionalización de la participación de la sociedad en la gobernanza local. De esta manera, a pesar de las deficiencias en el funcionamiento de los CACS, se están iniciando procesos de aprendizaje y cambio cultural en cuanto a quién y cómo se deciden las cuestiones políticas más relevantes en el municipio. Tanto la Administración («estamos ensayando la libertad [...] estamos comenzando, va poco a poco», Lobito) como los representantes de la sociedad civil («es un proceso que va a dar sus frutos», autoridad tradicional de Lobito) opinan que las reuniones del CACS constituyen un proceso de aprendizaje recién iniciado que, con el tiempo, permitirá resolver las deficiencias detectadas, mejorar la calidad de la participación y mejorar aún más la gobernanza local. Cubal es el más claro ejemplo de estos procesos: los miembros del CACS son conscientes de que tienen el derecho y el deber de participar y de que pueden hacerlo de manera crítica. El ritmo del aprendizaje y del cambio cultural es muy diferente en cada caso, según lo bien que esté funcionando el CACS. Además, el hecho de que se instaurasen los CACS sin un debate social previo es una oportunidad perdida para promover ese cambio cultural en la sociedad y el compromiso con los CACS de las Administraciones locales, generando desconfianza entre ciertos sectores sociales, que dudan a la hora de implicarse en ellos.

8 Conclusiones

Los *Conselhos de Auscultação e Concertação Social* surgieron sin discusión pública y con falta de claridad en cuanto al espíritu y los principios subyacentes al decreto mediante el cual fueron instaurados (Calundungo 2009). Además, adolecen de un diseño institucional muy débil, dando a la Administración municipal casi todo el control del consejo y no explicitando a quién corresponde ni cómo seleccionar a los representantes de los distintos sectores.

Esto puede generar graves problemas de representatividad y desconfianza entre distintos sectores sociales, así como favorecer que las Administraciones se adapten superficialmente a la reforma sin cambiar la forma de gobernar.

En consecuencia, ¿son los CACS un cambio de gobernanza meramente cosmético que solo busca dar mayor legitimación democrática al Gobierno angoleño?

Es importante situar en su contexto las limitaciones de los CACS y ser conscientes de que el Gobierno angoleño no es monolítico. En su seno, hay sectores que apuestan por los CACS para fomentar el acercamiento entre la Administración y la población, mientras otros los ven como una manera de legitimarse sin cambiar casi nada... y para otros es una indeseable amenaza al *statu quo*. Teniendo esto en cuenta, así como las dinámicas socio-políticas angoleñas, es razonable pensar que no habría sido posible sacar adelante una ley con un espacio participativo que tuviese un diseño institucional más ambicioso.

Entonces, ¿suponen los CACS un cambio significativo en la gobernanza?

Los casos estudiados muestran que, a consecuencia de las limitaciones de los CACS, esta mejora de la gobernanza se da sobre todo donde la sociedad civil está suficientemente articulada y el administrador municipal tiene una visión favorable a la participación ciudadana. Este es el caso de Cubal, donde se genera un empoderamiento conjunto entre la Administración y la sociedad civil (*poder entre*). En Lobito y sobre todo en Chongorói, donde no se dan dichas condiciones, los CACS presentan diversos problemas, como funcionamiento irregular, carácter meramente informativo, limitada representatividad de los miembros o exclusión de algunos sectores sociales.

Pero aún en estos casos, los CACS suponen un avance en la gobernanza.

Su contribución más relevante es que institucionaliza la participación de la sociedad en la gobernanza municipal, con lo que cuestiona las concepciones anteriores sobre quién debe participar en la política local; se desafía el *poder invisible* que hacía inimaginable que la Administración escuchase la voz del ciudadano a la hora de gobernar.

Así, aunque el administrador suele protagonizar las reuniones y no haya mucha discusión, se percibe esta situación como el inicio del proceso de aprender a participar. De manera semejante, a pesar de que la rendición de cuentas es limitada porque la Administración controla quién es miembro del CACS (*poder oculto*), se valora que exista un mecanismo —aunque imperfecto— de control ciudadano sobre la política municipal. Esto ya supone un cambio cultural y puede favorecer procesos de articulación entre la sociedad civil.

Los tres municipios benguelenses estudiados presentan tamaños de población y niveles de aislamiento muy dispares, por lo que las conclusiones extraídas —con matices— son extensibles a gran parte de los municipios del país.

Así, a modo de resumen, cabe señalar que los CACS de Angola son espacios que contribuyen a mejorar la gobernanza local, a pesar de las limitaciones en su creación, diseño institucional y puesta en práctica. Aunque la participación en los CACS conlleva cierto riesgo de legitimación política, también abre grandes posibilidades de transformación. Por ello, los distintos agentes sociales pueden aprovechar la oportunidad de dialéctica política que se abre para reconfigurar el sistema de gobernanza hacia formas más democráticas y participativas. Es importante, por tanto, que reflexionen sobre los CACS y elaboren estrategias para impulsar estos cambios.

Desde la sociedad civil, sería positiva una mayor articulación (comunidades, ONG, etc.) a través de espacios desde donde generar un *poder entre* que contrarreste el *poder oculto* en los CACS, haciéndolos más representativos y promoviendo una mayor rendición de cuentas. Desde el Gobierno se debería informar a la sociedad y formar a las Administraciones locales para mejorar el conocimiento y funcionamiento de los CACS. La cooperación internacional podría desempeñar el rol de acompañar a la sociedad civil y la Administración en estos procesos, así como promover espacios de reflexión desde los que seguir avanzando.

La presente investigación ha servido para analizar los procesos que se vienen desarrollando en relación con los CACS municipales en Angola. El uso de los enfoques de poder ha permitido profundizar en las dinámicas entre los distintos actores y examinar cómo estas determinan el desarrollo del espacio y se materializan en cambios en la gobernanza.

El estudio contribuye también a la literatura sobre espacios participativos.

Refuerza, por ejemplo, la conclusión del estudio de Luanda de que espacios con un potencial *a priori* limitado pueden convertirse en espacios de participación significativa. Con la investigación en São Paulo coincide en la importancia de las relaciones entre las distintas organizaciones sociales para que puedan participar en el proceso. Respecto al estudio en Buenos Aires, la presente investigación serviría para matizar la afirmación de que la existencia de muchos grupos, organizaciones y

partidos es positiva para el funcionamiento del espacio. Aparte del número, un aspecto determinante es que dichas organizaciones estén articuladas entre sí.

Más allá de estudios concretos, el presente artículo pone de relieve la importancia de profundizar bien en el contexto local y nacional en el que se insertan los espacios participativos, ya que su análisis descontextualizado o basado en estándares de otras democracias impediría aproximarse adecuadamente al objeto de estudio.

La investigación también muestra la utilidad de considerar los distintos tipos y dimensiones de poder para profundizar en las dinámicas y procesos determinantes que no son perceptibles en un primer acercamiento. A este respecto, el empoderamiento entre Administración y sociedad civil en Cubal también revela la complejidad de las relaciones de poder y la necesidad de no simplificarlas como una lucha entre poderosos y oprimidos, pues el poder no siempre es un juego de suma cero.

9 Referencias

- ACÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL E AMBIENTE (Antena Benguela) (2008). Projecto de Reforço Institucional as Administrações do Governo Local de Benguela. Relatório trimestral
- ACHARYA A, LAVALLE AG, HOUTZAGER PP (2004). Civil Society Representation in the Participatory Budget and Deliberative Councils of Sao Paulo, Brazil. *IDS Bulletin* 35(2):40-48
- AKE C (2000). The Feasibility of Democracy in Africa. CODESRIA, Senegal
- BEVIR M, RHODES R (2001). A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism and interpretation. Working paper (10). Institute of Governmental Studies
- CALUNDUNGO S (2009). Descentralização e Desconcentração: Conceitos e Realidades. Qual o papel da Sociedade Civil nos Conselhos de Auscultação e Concertação Social
- CORNWALL A (2004). Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In: Hickey S, Mohan G (eds.). *Participation: from tyranny to transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*. Zed Books, London
- CORNWALL A (2002). *Making spaces, changing places: situating participation in development*. Institute of Development Studies, Brighton
- FUNG A, WRIGHT EO (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29(1):5-41
- GAVENTA J (2006). Triumph, deficit or contestation?: deepening the 'deepening democracy' debate. Institute of Development Studies, University of Sussex; LogoLink; Citizenship DRC, Brighton
- GONZÁLEZ M (2007). ¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al desarrollo. Cuadernos de Trabajo de Hegoa (42). Hegoa, Bilbao
- HAUGAARD M (2002). *Power: a reader*. Manchester University Press, Manchester and New York
- JUST ASSOCIATES (2006). *Making Change Happen 3: Power. Concepts for Revisioning Power for Justice, Equality and Peace*
- KOOIMAN J (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. Sage, London
- LUKES S (1974). *Power: A Radical View*. Macmillan, London

- MCGEE R, BAZAARA N, GAVENTA J, NIERRAS R, RAI M, ROCAMORA J, SAULE JR. N, WILLIAMS E, ZERMEÑO S (2003). Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report. LogoLink, Research Report Series
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO DE ANGOLA (2007). Decreto-Lei n.º 2/07 de 3 de Janeiro
- MOHANTY R (2007). Gendered Subjects, State and Participatory Spaces: The Politics of Domesticating Participation. In: Cornwall A, Schattan V (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas. Zed Books, London and New York
- ORRE A (2009). Kalandula and the CACS. Voice or accountability. Christian Michelsen Institute
- PACHECO F (2008). Sociedade civil em Angola: ficção ou agente de mudança? In: Vidal N, Pinto de Andrade J (eds.). Sociedade civil e política em Angola. Firmamento, Media XXI, Luanda y Lisboa
- PERIS J, ACEBILLO BAQUÉ M, CALABUIG TORMO C (2008). La agenda 21 local como instrumento para la gobernanza democrática local. Fundación Carolina CeALCI
- PRATS J (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Instituciones y Desarrollo 10:103-148
- RODGERS D (2007). Subverting the spaces of invitation? Local politics and participatory budgeting in post-crisis Buenos Aires. In: Cornwall A, Coelho VS (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena. Zed Books, London and New York
- ROQUE S, SHANKLAND A (2007). Participation, Mutation and Political Transition: New Democratic Spaces in Peri-urban Angola. In: Cornwall A, Coelho VS (eds.). Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arena. Zed Books. London and New York
- SANTOS BdS (2008). A transição em Angola. Visão
- SANTOS BdS (2007). Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Revista crítica de ciencias sociais 78:3-46
- SHANKLAND A (2006). Making Space for Citizens. Broadening the 'new democratic spaces' for citizen participation. Institute of Development Studies, Brighton

