

Espacio coproductivo e incidencia de la sociedad civil: la gestión de la Política Nacional de Residuos Sólidos en el municipio de Belém, Pará, Amazonia Brasileña

HERBERT CRISTHIANO PINHEIRO DE ANDRADE

Universidad de la Amazonia

Universidad Federal Rural de la Amazonia

admherbert@yahoo.com.br

ANA MARIA DE ALBUQUERQUE VASCONCELLOS

Universidad de la Amazonia

anamaria.vasconcellos@unama.br

MÁRIO VASCONCELLOS SOBRINHO

Universidad de la Amazonia

Universidad Federal de la Pará

mario.vasconcellos@unama.br

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el espacio de interacción entre sociedad civil, estado y mercado en la gestión de la Política Nacional de Residuos Sólidos en el municipio de Belém. El artículo se centra en examinar la dialogicidad y los niveles de participación social a través del análisis documental, entrevistas semiestructuradas y observación no participante de las acciones del Observatorio Social de Belém. El artículo muestra que éste espacio, hasta el momento, derivó en la coproducción de un diagnóstico compartido del problema público, codesign del servicio público, coevaluación de los resultados de la política pública y cocontrol de la operacionalización de la toma de decisión pública. El trabajo muestra que la dinámica de este espacio tiene al menos dos momentos distintos: (a) debates y propuestas sobre el problema público planteado; (b) conducción en términos de deliberación y formación de grupos de trabajo de control social de los compromisos asumidos en la toma de decisión pública. El espacio coproductivo está conformado por niveles de participación social deliberativa, decisoria y de control. La investigación revela que los niveles de participación tienen una relación directa con el contenido del diálogo sobre la gestión de políticas públicas.

Palavras-chave: *Espacio público, participación social, dialogicidad.*

Co-productive space and incidence of civil society: the management of the National

Solid Waste Policy in the municipality of Belém, Pará, Brazilian Amazonia Abstract:

This article aims to analyze the space of interaction between civil society, state and market in the National Solid Waste Policy management in the municipality of Belém. The article focuses on discussing the levels of social participation and dialogue in a space of civil society, state and market interaction called "Social Observatory of Belém". The analysis was done from documentary analysis, semi-structured interviews and non-participant observation in the Social Observatory of Belém meetings. The article shows that so far this space of interaction has co-produced a public problems diagnosis, co-designed public services, co-evaluated public policies outcomes and co-controlled the implementation of public decision-making. The research shows there are at least two different times in the dynamics of this space: (a) first, there are debates and proposals on the raised public problems; (b) second, conduction about formation and deliberation of social control working groups to follow the assumed commitments in the public decision making. The co-productive space is formed by social participation levels of deliberation, decision-making and control. The research reveals that the social participation levels are directly related to the content of the dialogue about the public policies management.

Key-Words: *Public Space; Social Participation; Dialogue*

1. Introducción

Este artículo tiene como objetivo analizar el espacio público de interacción entre sociedad civil, estado y mercado en la implementación de la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS) en la ciudad de Belém (Pará). Se destacan las interacciones de actores con el Observatorio Social de Belém (OSB), organización de la sociedad civil. El análisis del espacio de interacción entre actores se dio a partir de las siguientes categorías teóricas: niveles de participación social y dialógica.

El estudio del espacio de interacción se ha centrado en espacios públicos estatales, en los que el gobierno municipal moviliza e institucionaliza la participación social. En cuanto a esto ya demuestra, en cierto modo, un avance en el aspecto democrático de la relación entre diversos actores sociales, estatales y de

mercado, aunque se observa también una carencia de las investigaciones sobre los espacios públicos no estatales, enfoque de este trabajo.

Además, los espacios públicos tienen una importancia destacada en el ámbito de la *accountability* social, ya que la transparencia pública ha contribuido a empoderar a los ciudadanos para su participación en la rendición de cuentas de las acciones gubernamentales y, consecuentemente, la creación de espacios de control ciudadano (Quiñones y Herrera, 2013). Sin embargo, algunos estudios aún no tienen en cuenta los niveles de participación social y la profundidad de los espacios públicos. Hasta ahora, solo se han realizado análisis superficiales de control social de decisiones gubernamentales tomadas de forma centralizada.

Esta investigación asume el presupuesto de la dialogicidad en los espacios públicos. La dialogicidad en el sentido de interacción entre actores con libertad de expresión por medio de la comunicación de argumentos, ideas e informaciones. A partir de este entendimiento, la dialogicidad puede culminar en diferentes tipos de espacios. Unos más dispuestos a la coproducción y otros más distantes de esta realidad. Un espacio público coproductivo va más allá de un espacio informativo y consultivo, estas dos formas de espacio público expresan un potencial reducido de coproducción.

Otra interpretación común sobre el espacio público es que se parte del entendimiento que es lineal, o sea, su forma de lidiar con la participación social en la implementación de políticas públicas es continua. Si fuera deliberativo, siempre lo será y sólo será de esta forma. Sin embargo, se argumenta que los espacios públicos son dinámicos y no lineales, así como son dependientes de la dialogicidad y del comportamiento de los actores participantes. Ante esta situación, esta comunicación cuestiona: ¿hasta qué punto la dialogicidad en el espacio público expresa diferentes niveles de participación social y de dinámicas coproductivas en la gestión de políticas públicas?

2. Niveles de Participación Social

La dialogicidad entre sociedad civil, estado y mercado puede dar como resultado diversos niveles de participación social: informativa, consultiva, delegación, asociativa, deliberativa, decisoria y de control. Se argumenta que las interacciones asociativas, deliberativas, decisorias y de control son más coproductivas. Esto se da, por la incidencia de la sociedad civil en la gestión de las políticas públicas.

Si por un lado, la gestión de políticas públicas a nivel territorial ha sido cuestionada por la forma centralizadora de la toma de decisiones del gobierno sobre el rumbo de la política pública, por otro lado, puede ser vista como incremental dada su adaptabilidad a las peculiaridades económicas, técnicas sociales,

políticas, ambientales, entre otras, de ese territorio. En el nivel territorial municipal, diversos actores buscan influir, dirigir, presionar, cuestionar el rumbo de las decisiones y acciones gubernamentales. Esto se hace por medio de diversas articulaciones, entre ellas: (a) prácticas individuales, cuyo interés no siempre es público por la que se transforman en relaciones clientelares; y / o (b) incidencias de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas con supremacía del interés público en medio de relaciones democráticas. Esta última puede tener como escenario espacios públicos estatales y no estatales donde los actores se encuentran para dialogar sobre la gestión de políticas públicas.

La interacción entre diversos actores para enfrentar los problemas públicos puede sí ser efectivamente democrática. En cierta perspectiva, esa democracia se consolida por la incidencia directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Esta toma de decisión proviene de un proceso deliberativo con participación social. En este punto, cabe mencionar qué deliberación se refiere al diálogo sobre un asunto antes de la decisión sobre él. Siendo así, el entendimiento de la democracia en la gestión de políticas públicas pasa a ser adjetivado por las palabras participativa y deliberativa.

La democracia deliberativa contribuye con el conocimiento sobre la participación social a través de procesos dialógicos libres y abiertos en la toma de decisiones públicas inclusivas sobre la vida colectiva (Mattia y Zappellini, 2014). El diálogo en la democracia deliberativa ocurre en la esfera pública. En este espacio público los actores dialogan, deliberan y deciden sobre la gestión de políticas públicas, acciones gubernamentales y reformas del Estado y de la administración pública. Esta esfera es un terreno propicio para acercar a actores en el sentido de su participación en la coproducción y gestión social del desarrollo territorial.

En términos de participación gubernamental, se considera la gestión participativa como una forma de gobierno que se orienta por la práctica de la transparencia estatal. Ella reconoce los espacios de participación popular y se abre para interacciones con otros actores en la gobernanza pública. Se fundamenta organizativamente en la adaptabilidad al ambiente externo organizacional (Moretto Netto et al., 2014).

El gobierno abierto va más allá, significa un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno. Se fundamenta en la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrándose e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, con vistas al fortalecimiento de la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Clad, 2016).

En términos de gestión de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas, Cançado et al. (2011: 697) plantean que esta gestión se delimita “a la toma de decisión colectiva, sin coacción, basada en la comprensibilidad del

lenguaje, en la dialogicidad y en acuerdos claros como proceso, en la transparencia como proyecto y en la emancipación como fin último”. Es decir, en el protagonismo de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas. Para Cançado (2011), la gestión social está basada en la participación, o sea, es la forma que el ciudadano tiene para actuar en la organización de la sociedad, en las políticas públicas y en el enfrentamiento de los problemas sociales.

En el espacio de coproducción se articulan diversas lógicas de gestión. Por un lado, la participación gubernamental por medio de una gestión participativa y de un gobierno abierto. Por otra parte, la sociedad civil con la gestión social. Además de ellos, se ha percibido la lógica de la gestión estratégica en las organizaciones del mercado. Por lo tanto, en este espacio público puede imbricarse una lógica funcionalista de la acción estatal en detrimento de sus modelos de administración pública burocrática, con otra lógica sustantiva de participación política ciudadana. La gestión participativa, el gobierno abierto y la gestión social son escenarios más propensos a espacios de coproducción por la implicación que el ciudadano pasa a tener en la gestión de políticas públicas.

Con esta lógica las interacciones entre Estado y sociedad civil dependen del modo de gestión de las organizaciones estatales y también de la propia organización de la sociedad civil. En el escenario de la coproducción, Drumond et al., 2014, constataron la existencia de un camino complejo en el cual la participación organizado por el estado promueve espacios de interacción entre actores, pero su estructura burocrática y sus prácticas gerencialistas estratégicas de diagnóstico y planificación, que incluyen empresas privadas en su elaboración, lo distancian de la coproducción. Sumado a ello, la sociedad civil organizada promueve la co-creación de una nueva legislación, se alía al estado para la participación consultiva y deliberativa, pero se aleja de un poder ciudadano coproductivo en la implementación y gestión de políticas públicas.

Para coproducir con el protagonismo de la sociedad civil y la participación gubernamental, hay que tener en cuenta los niveles de participación social más profundos. Por más que la participación informativa y consultiva ya son una conquista de la democratización de la política pública frente a la no participación o prácticas manipulativas y de apariencia, son los niveles deliberativos y asociativos de participación los más propicios para la cogestión y la coproducción.

Las escalas a continuación están formadas por distintos niveles de participación ciudadana. Chac (2004) las distingue como: (a) información: es el primer nivel de la participación y se refiere a la entrega de conocimiento sobre los elementos fundamentales de la política pública en cuestión, sin ello no hay forma de participación posible; (b) consulta: este es el segundo nivel, en él se consulta a los ciudadanos sobre las especificidades de la política pública; (c) decisión: la consulta pasa a ser una decisión cuando la opinión emitida deja de ser una mera opinión y se transforma en algo obligatorio para quien hace la consulta; (d) dele-

gación: producir cuando el gobierno concede la ejecución de un programa o proyecto a una organización social determinada; (e) asociación: las organizaciones sociales colaboran con el gobierno a través de iniciativas sobre proyectos para implementar una política pública, cada uno con un trabajo específico; (f) control: en esta última etapa la ciudadanía evalúa y fiscaliza las acciones del gobierno.

Para Arredondo et al., (2007) los niveles de participación social empiezan con la (a) información. Es el más básico, pues corresponde al espacio donde los ciudadanos conocen y se informan sobre sus derechos y deberes. (b) La consulta no vinculante corresponde a una forma de participación que no está condicionada necesariamente a las decisiones que se adoptan. (c) La consulta vinculante es una forma más avanzada de participación, pues tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos en la construcción de las decisiones. (d) La cogestión y la co-ejecución se refieren a una implementación conjunta de las acciones, que necesariamente tiene un proceso de decisión participativa. (e) El control ciudadano es una forma avanzada de participación ciudadana, se refiere a la posibilidad de fiscalizar la administración pública.

Sin embargo, ciertos análisis sobre consulta, deliberación o control social se han hecho sin considerar los niveles de participación social ya propuestos desde 1969 por Sherry Arnstein. Esta autora afirmó que puede haber (i) no participación originada por la manipulación y terapia, (ii) apariencia de participación, caracterizada por la información, consulta y conciliación y (iii) una participación más genuina con mayor poder ciudadano que va en la dirección del trabajo conjunto, la delegación de poder y el control ciudadano. Dada esta realidad de participación “en escala y montañosa” todavía se hace “análisis de llanura o de altiplano” por la que se ve el control ciudadano sin delegación de poder, trabajo conjunto sin deliberación, conciliación de intereses sin consulta, en una “lógica democrática” con control social sin poder deliberativo del ciudadano.

En julio de 2016, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD) reconoció la existencia de estos distintos niveles de participación social, clasificándolos en: informativo, consultivo, decisivo y de cogestión o coproducción. Para el CLAD las instituciones públicas deben identificar mecanismos o medios que garanticen una mayor democratización, eficiencia y efectividad de las decisiones y acciones. Ellas deben privilegiar formas de participación colaborativas en detrimento de las meramente consultivas.

En este sentido, la sociedad civil se está organizando de diversas formas, entre ellas: (a) asociativismo local en el que las asociaciones civiles, movimientos comunitarios y sujetos sociales se involucran en causas sociales y culturales de lo cotidiano (Scherer-Warren, 2006); (b) organizaciones formales, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las sin fin de lucro (Baião et al., 2012); (c)

articulación interorganizacional, como foros, asociaciones nacionales y redes de redes, como las redes de movimientos sociales (Scherer-Warren, 2006).

El proceso de articulación de estos movimientos de la sociedad civil con el Estado puede expresarse basándose en su actuación a partir de al menos tres formas. En la contemporaneidad se observa que las formas presentadas a continuación no son mutuamente excluyentes. Son: (a) oposición al gobierno en que el cambio se produce por conflictos, en esta forma la sociedad civil se mantiene alejada del gobierno por la divergencia de opiniones; (b) asociación para el ejercicio de la función estatal, básicamente se vuelve a la prestación de servicios públicos, en este sentido representa una forma de descentralización; (c) construcción de la opinión pública por la sociedad civil para incidir por medio de la esfera pública en la gestión de políticas públicas.

Algunos movimientos sociales tienen un papel restringido de oposición frente a las políticas públicas “gubernamentales”. Ellos luchan por sus causas a través de la reivindicación y la protesta. Estos movimientos se resisten a las decisiones gubernamentales y a veces no se reconocen colaborativos con el gobierno en las cuestiones de interés público, aunque lo sean algunas veces por la influencia proveniente de la presión que ejercen por los conflictos.

Algunos movimientos sociales buscan acercarse al Estado. Se articulan con actores políticos y / o gubernamentales para realizar actividades estatales. En estos casos, la unión entre capacidad financiera del Estado y social de organizaciones formales da como resultado una asociación para la prestación de servicios públicos. Esas organizaciones sociales pueden también actuar como mediadoras del diálogo entre actores sociales y agentes públicos.

En una forma de articulación más cercana entre Sociedad Civil y Estado se encuentran las movilizaciones en la esfera pública (Scherer-Warren, 2006). En este nivel, las acciones interorganizacionales buscan colocar el problema público en la agenda del gobierno, construir una opinión pública ante la sociedad en general e incidir en los rumbos de la política pública.

Para Scherer-Warren (2008) las redes sociales pueden ser multiformes y un sólido camino al proceder del acercamiento de actores sociales diversificados, incluso de diferentes niveles (local y global) y de organizaciones. Para esta autora, el activismo en red social a partir de relaciones horizontales permite el diálogo de la diversidad de intereses y valores y la transversalización de las luchas sociales.

3. Espacios Públicos

América Latina pasa por un proceso de redemocratización debido a la transición del ciclo populista y autoritario de la cultura política patrimonialista,

clientelista y fisiológica para el democrático. Sin embargo, la consolidación de la democracia depende de la plena democratización social que transforme el Estado y la sociedad como consecuencia de las nuevas relaciones entre ellos. Estas relaciones pueden ocurrir en espacios de participación con mayor autonomía para la sociedad civil, que emerge como protagonista de esta construcción.

En Brasil, a partir de la década de los 80, la gestión pública ha vivido un proceso intenso de transformación como consecuencia de varios procesos políticos, entre los cuales están la política de descentralización y la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Esta última trajo avances significativos en términos de construcción de espacios democráticos y de intercambio de responsabilidades en las decisiones político-sociales en la esfera pública.

En cierta forma, los espacios de participación social fueron estimulados por el Estado, cuyas evidencias son los foros, consejos, presupuestos participativos, conferencias, entre otros mecanismos para escuchar a la sociedad sobre los problemas y soluciones territoriales. En estos espacios públicos estatales la sociedad civil pudo acompañar y controlar los recursos públicos en las áreas de la salud, educación y merienda escolar, por ejemplo y mejorar la calidad de las políticas públicas a nivel territorial.

Sin embargo, la descentralización y las experiencias de participación social no siempre lograron romper con las tradicionales formas centralizadoras de gobierno y con las relaciones autoritarias, clientelistas, asimétricas, jerárquicas y verticales entre sociedad civil y Estado que durante mucho tiempo marcó la gestión pública brasileña.

El espacio público puede ser considerado democrático en la medida en que hay inserción social en la toma de decisión pública. Para Brugué y Parés (2012) el espacio se vuelve deliberativo cuando el diálogo entre actores se vincula a una decisión concreta. Estos autores al tratar sobre criterios de calidad del espacio deliberativo, señalan la necesidad de conocer quien promueve, administra y organiza el funcionamiento del espacio en términos de reglas, dinámica, comunicación y logística. También afirman que los comportamientos de los actores para escucharse mutuamente, respetar las posiciones de los demás y minimizar los desacuerdos morales son relevantes para este espacio.

La capacidad de organizar un diálogo constructivo y democrático tiene que ver con la interrelación de razones y argumentos, diversos e inclusivos, en los que la comunicación y la información sean accesibles y comprensibles, lo que hace posible la priorización de los puntos de acuerdo y cooperación y la minimización de las diferencias (Brugué y Parés, 2012). Entre las tareas imprescindibles para evitar el monólogo y la dispersión están: explicar los contenidos y objetivos del debate; escuchar a la ciudadanía; y responder de acuerdo con las contribuciones recibidas y cómo éstas se han ido perfeccionado en una decisión concreta.

De la deliberación a la gestión, la gestión social ha contribuido con el debate sobre el espacio público al entenderlo como arena política de participación social, diálogo, deliberación y lucha por derechos y control (Tenorio, 1998). La arena se refiere al “conjunto de procesos sociales en el cual la acción gerencial se desarrolla por medio de una acción negociada entre sus actores, perdiendo el carácter burocrático en función de la relación directa entre el proceso administrativo y la múltiple participación social y política” (Tenorio, 1998: 7).

Cançado (2011) abordaron los espacios públicos no estatales de gestión social. Para ellos este es el ambiente de discusión de los intereses del bienestar colectivo y común, con autonomía de la participación ciudadana en las decisiones colectivas de las cuestiones sociales. Han surgido como espacios públicos no estatales nuevas iniciativas de organización que actúan como “puentes” entre la población y el poder público al interconectar la necesidad al poder hacer y proporcionar participación del ciudadano en la gestión pública. Las relaciones sociales en este espacio público se construyen por la dialogicidad, la cual despierta el interés de la sociedad civil para poner en práctica la ciudadanía, buscar soluciones que atiendan las necesidades y expectativas y acompañar la utilización de los recursos públicos.

El espacio público no estatal se deriva del principio de publicidad, de libertad de expresión y de un principio organizativo, que lleva a los individuos a interesarse y a involucrarse en acciones asociativas para la interpretación de la cuestión social en sus aspectos políticos y sociales.

Al discutir este espacio público y la coproducción, Mattia y Zappellini (2014:584) hacen referencia a “una política deliberativa que permite incorporar diferentes discursos, sobre todo, de grupos marginados, que van contra los consensos de la mayoría de la sociedad, pero que necesitan ser compensados de alguna forma”. Estos discursos resultarían de la participación de diferentes agentes sociales en la formación de una voluntad colectiva. Esta coproducción procesada en el “mundo de la vida” se da “a partir de la comunicación, de la interacción y de la discusión entre todos los agentes racionales de la sociedad” (Mattia y Zappellini, 2014: 583).

Mattia y Zappellini (2014) opinan que un terreno es fértil para la coproducción cuando estas interacciones entre los interlocutores se dan en la discusión entre estos sujetos sobre cómo producir, planificar y prestar los servicios públicos, basada en la libertad, la inclusión, el reconocimiento de la dignidad y la integridad de cada uno y el respeto mutuo. Este proceso de discusión e interacción, está orientado por la inclusión, la igualdad participativa, la autonomía, el pluralismo y el bien común.

En este punto, el espacio de coproducción es “como una arena abierta a la discusión, en un proceso dialógico, de los diferentes grupos sociales” (Mattia y Zappellini, 2014: 586). Esta coproducción exige condiciones sociales y la arti-

culación de actores que permitan un diálogo libre y abierto entre los partícipes. El espacio coproductivo se refiere al espacio público de diálogo entre diversos actores para la deliberación, la toma de decisión pública, la gestión y el control social.

La coproducción en la esfera pública es una “estrategia para que organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y líderes comunitarios compartan la responsabilidad de la solución de los problemas políticos, a través de un proceso de deliberación colectiva” (Ribeiro et al., 2015: 125). “En ese espacio, las funciones gerenciales, que se refieren a la planificación, organización, dirección y control, serían compartidas por todos los involucrados en el proceso de producción” (Ronconi et al., 2011: 56).

“La interacción entre Estado y sociedad civil en un proceso de resignificación de la esfera pública está planteado, pero muchos desafíos necesitan ser vencidos” (Ronconi et al., 2011: 48) para la consolidación de espacios para la coproducción con valor público. El espacio de coproducción de baja intensidad ha tenido varios obstáculos.

En un análisis de los espacios públicos, Martins et al., (2012) resaltan el progresivo vaciamiento político de los espacios deliberativos y una frustración generalizada de las expectativas depositadas. Entre los obstáculos se destacan la asimetría de conocimiento y la capacidad del debate, la baja calidad de los procesos deliberativos y la cooptación político-partidaria. Sobre esto último Ronconi et al, (2011) añaden que ciertas veces son espacios de cooptación de la sociedad por el poder público local.

Ribeiro et al. (2015) identificaron como limitadores de la coproducción en los espacios públicos: la homogeneidad en la representación, con baja diversidad y empoderamiento social; el tiempo para las discusiones en estos espacios, restringido a pautas del gobierno e informes generales; la dificultad de la sociedad civil para organizar y presentar argumentos en defensa de sus razones. En algunos casos hay ausencia de espacios públicos regulares para que los ciudadanos discutan la calidad de la prestación del servicio (Schommer et al, 2010).

Sin embargo, para que la interacción Sociedad y Estado consolide procesos de coproducción de mayor intensidad, son necesarios en el espacio de discusión aspectos como la transparencia de las informaciones públicas, el reconocimiento de intereses divergentes, las contradicciones sociopolíticas históricas y el empoderamiento de la sociedad civil. El espacio público tiene en la claridad sobre su proceso y en el comportamiento respetuoso de los participantes elementos importantes para que los actores puedan discutir, dialogar, deliberar, decidir, controlar, evaluar y compartir responsabilidades. Estos aspectos orientan el debate sobre

una gestión dialógica y el intercambio de poder que facilite la comprensión del fortalecimiento de la ciudadanía y de estas relaciones democráticas.

4. Metodología

El análisis del espacio público de interacción entre actores tuvo en cuenta la dialogicidad y los niveles de participación social. La dialogicidad en el sentido de interacción entre actores, con libertad de expresión, por medio de la comunicación de argumentos, ideas e informaciones que ayuden a la construcción, con participación social, de deliberaciones, decisiones públicas, gestión y control de y para lo social. Los niveles de participación social identificados fueron: informativa, consultiva, delegación, asociativa, deliberativa, decisoria, de control y de gestión. Se argumenta que la coproducción depende del espacio público y de los niveles de participación social, siendo más intensa en procesos dialógicos deliberativos, decisorios y de control en la gestión de políticas públicas.

Para este propósito, estudiamos la política pública de residuos sólidos. El debate público sobre el desafío global de los residuos sólidos tuvo como marco la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en 1972, pero la Política Nacional de Residuos Sólidos en Brasil, foco de este trabajo, fue instituida solamente en el año 2010 por la Ley 12.305. Esta ley hace referencia a la corresponsabilidad de un conjunto de actores en la gestión municipal integrada de residuos sólidos. Se señala al camino de la inclusión de los *catadores*¹ de residuos sólidos y del control social en su proceso de implementación y gestión.

El Proyecto de Incidencia de la Sociedad Civil en la Sostenibilidad Urbana (PISCSU) fue el caso de estudio por haber sido identificado como un proyecto de la sociedad civil que pretendía coproducir el desarrollo de la ciudad. El proyecto tenía como objetivo fortalecer la Red Brasileña por Ciudades Justas y Sostenibles en su capacidad de proposición, monitoreo y evaluación de indicadores de sostenibilidad, poniendo el énfasis en la gestión de residuos y la movilidad, articulando además otros para ampliar la incidencia en las políticas públicas orientadas a la mejora de la calidad de vida con equidad.

El PISCSU se produjo en cinco capitales brasileñas. Las capitales fueron: Belém, Belo Horizonte, Brasilia, Recife y San Luis. El Municipio de Belém en el Estado de Pará es el único que se encuentra totalmente inserto en el territorio Amazónico. Por este criterio geográfico, fue la elegida para esta investigación. En Belém, el PISCSU es un proyecto de la sociedad civil a través de la Red Social Nossa Belém (RSNB). Esta red está conectada con la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sostenibles. Tiene como secretaría ejecutiva el Observatorio Social de Belém (OSB). Este Observatorio es un espa-

¹ Son personas que realizan el oficio de la recolección de residuos reciclables y reutilizables individualmente u organizados en asociaciones y cooperativas.

cio para el ejercicio de la ciudadanía, que debe ser democrático y apartidista, así como representativo de la sociedad civil, cuyo objetivo es contribuir a la mejora de la gestión pública, en particular, la transparencia y la calidad en la aplicación de los recursos públicos. Se destacaron las interacciones de actores con este Observatorio.

Belém se encuentra en la mayor Región Metropolitana de la Amazonía Legal en términos de número de habitantes y extensión territorial. La Región Metropolitana de Belém incluye 7 municipios en un área de 3.569,222 km² y con una población de 2.422.481 habitantes (Ibge, 2016). La ciudad posee 8 distritos administrativos que engloban 71 barrios (Censo, 2010) con una población de 1.446.042 en un área territorial de 1.059,458 km² (Ibge, 2016). En su territorio existen 39 islas, en él llueve en promedio 2.800 mm / año y esa agua cubre parte del área del municipio y junto a la marea inundan terrenos. Esta ciudad está atravesada por 14 cuencas hidrográficas y parte de los residuos sólidos son arrojados directamente en las aguas de los ríos.

Para realizar este estudio de caso único, se optó por un abordaje cualitativo cuya recogida de datos primarios se dio por medio de investigación documental en el OSB. Se consultó: Carta de principios de la Red Social Nuestra Belén (RSNB); Proyecto de Incidencia de la Sociedad Civil en la Sostenibilidad Urbana (PISCSU); Informe Sintético de la Investigación sobre el tema Residuos Sólidos en el municipio de Belém do Pará (Mayo / 2015); Informe de la Reunión de Trabajo para elaboración del documento “Ampliación y Operacionalización de la recogida Selectiva en 3 (tres) Barrios del Municipio de Belém”; y los registros de las reuniones y eventos públicos.

Se utilizaron los siguientes documentos públicos: Edición de Llamamiento Público “Recogida Selectiva para Abastecimiento del Centro de Clasificación para los Catadores de Materiales Reciclables; Proyecto Ejecutivo “Contratación Directa de Cooperativas para los Servicios de Recogida Selectiva de los Residuos Sólidos Urbanos susceptibles de Reutilización y Reciclaje para el Barrio de Nazaret; Contrato de Prestación de Servicios de Recogida y Transporte de Residuos Sólidos Reciclables y Reutilizables del Barrio de Nazaret; Compromiso de Acuerdo de Conducta para el Tratamiento de la Gestión Integrada de Residuos Sólidos.

El Observatorio Social promovió eventos públicos específicos en la temática de los residuos sólidos en los años de 2015 y 2016, en los cuales hubo interacciones entre diversos actores. Hubo en esos eventos observación no participante. Los contenidos de las declaraciones de los diversos actores participantes en estos eventos fueron registrados por los investigadores y sirvieron de soporte para el análisis de los resultados. Los contenidos seleccionados aparecen transcritos a lo largo del trabajo. A continuación se presentan los nombres y objetivos de los

eventos públicos realizados en el área de residuos sólidos por el Observatorio Social de Belém:

- a) Panel sobre el cierre del basurero del Aurá y la implantación de la Recogida Selectiva en Belém: contribuir a la construcción colectiva de estrategias orientadas a la clausura del *Lira do Aurá*, de forma negociada con personas que de él sobreviven y la implantación de la recogida selectiva en Belém, estimulando la inclusión socio-productiva de los recolectores, ya asegurada por la legislación;
- b) Plataforma monitoreando la ciudad: para ayudar al control social sobre la gestión pública;
- c) I panel ciudades sostenibles: contribuir a la difusión de indicadores de sostenibilidad del Municipio, relacionados con las cuestiones de movilidad urbana y residuos sólidos, dando inicio a los debates sobre los avances logrados y las oportunidades de mejora de la gestión del municipio de Belém durante el cumplimiento del compromiso gubernamental con el Programa Ciudades Sustentables, firmado durante la campaña electoral, en todos sus ejes;
- d) Panel “dinero en la basura”: desafíos y oportunidades post-basura de Aurá: demostrar y debatir el escenario ambiental, social y económico de la recogida, transporte y destino final de la basura de Belém.

En los cuatro eventos el total de participantes fue de aproximadamente 385, entre ellos: representantes del gobierno municipal (Secretaría Municipal de Saneamiento Básico); empresa de tratamiento de residuos sólidos; recicladores de residuos sólidos; funcionarios públicos; estudiantes universitarios; investigadores; periodistas; emprendedores sociales; investigadores del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT); miembros del Observatorio Social de Belém y de la Red Social Nossa Belém; representantes del Ministerio Público del Estado de Pará (MPPA), entre otros.

Otra forma utilizada para recoger los datos fue la entrevista semiestructurada. Los sujetos fueron 7 miembros clave de la Red Social Nossa Belém (RSNB) que estaban más involucrados con la temática de los residuos sólidos. Las entrevistas tuvieron como objetivo profundizar en los análisis de la investigación documental y de los contenidos captados en los eventos públicos.

Se utilizó la observación no participante en los eventos públicos y las entrevistas semiestructuradas a los miembros de la RSNB. A partir de estos métodos se buscó clarificar la comprensión del espacio de coproducción en la gestión de esta policía pública. Los datos pasaron por un análisis del contenido, siendo algunos fragmentos incluidos en los resultados.

5. Resultados

Los datos de la investigación muestran que los eventos públicos promovidos por el Observatorio Social de Belém son espacios públicos en los que dialogaron diversos actores, entre ellos: el gobierno municipal; los catadores; el Ministerio Público del Estado de Pará; y otros actores participantes. Este espacio basado en la clasificación de Cançado (2011) es un espacio público no estatal.

En él, los recolectores de residuos sólidos buscaron explicar su manera de comunicarse para participar del diálogo. Ellos argumentan que poseen formas de expresarse y conversar peculiares y poco comprendidas por otros actores. Lo atribuyen a la poca escolaridad que poseen. El diálogo en el espacio público debe considerar múltiples formas de comunicación y expresión. Sin embargo, se muestra que hay un espacio para el diálogo libre y abierto, como sugiere Mattia y Zappellini (2014).

“Los recolectores que hoy están tratando ver su organización dentro de cooperativas, son las personas que estaban al margen de la sociedad, personas que no tienen conocimiento, adoptan una postura madura frente a una situación como esa, para ellos es difícil, porque un catador que nunca se sentó en una sala de clase no sabe expresarse exactamente de la misma forma que una persona que se sentó en una escuela, fue a la facultad y que no tuvo dificultades, es cierto que la educación se enseña dentro de casa pero no todas las familias están estructuradas para pasar esa educación a sus hijos, y eso son conceptos que se están perdiendo, valores que se perdieron y que dentro de la sociedad en que el agente vive es muy difícil. [...] lo que la gente busca hoy es ese reconocimiento y valoración de nuestro pueblo, a través de la imagen hoy del catador, nosotros no estamos incluidos en el gobierno, muchas veces por la grosería, estupidez nuestra como recolectores con nuestros representantes al no saber conversar, al no saber expresarnos, pero que no se lleve al lado personal, para que no se lleve de una forma totalmente desfigurada de lo que la gente está queriendo presentar, es nuestra forma de expresarse, es nuestra forma de comportarnos” (Catador de Residuos Sólidos).

El diálogo entre los actores se refiere a una participación social informativa sobre el plan de gobierno para implementar la Política Nacional de Residuos Sólidos, los indicadores de resultado de la política pública y el escenario ambiental, social y económico de la recogida, transporte y destino final de la basura de Belém. Eso apoya el nivel de información presentado por Chac (2004), pues oye

la presentación de elementos esenciales para la implementación de la política pública. Esto remite a lo que señalan Moretto Netto et al. (2014), en el sentido de que el gobierno reconoce el espacio público.

“Creo que algunos participaron en el evento que tuvo lugar en mayo, fue en mayo si no me equivoco, mayo de ese año, donde el plan fue presentado para algunos, las primeras acciones del ayuntamiento” (Miembro del Observatorio Social de Belém).

“Entonces es esa idea, ¿cuál es nuestro compromiso porque la gente cree que un evento de estos es importante porque los indicadores se hacen para pensar, ¿no? [...] hoy el gobierno de Belém gasta en todos los servicios de residuos sólidos, basura domiciliaria, escombros, basura hospitalaria, apertura de zanjas, rozamiento, capado, raspado de medio hilo, pintura de medio hilos y postes, mantenimiento de las compuertas, alquiler de equipos y máquinas para el mantenimiento del vertedero Aurá, con un vertedero allá de la empresa Revita en la ciudad de Marituba, alrededor de doce millones de reales” (Miembro del Gobierno Municipal).

Los fragmentos de las palabras de abajo describen una consulta sobre estrategias de cierre del basurero e implantación de la recogida selectiva. Chac (2004) abordó esta consulta al ciudadano sobre las especificidades de la política pública y lo que ocurrió. Aunque esta consulta no es vinculante, lo que según Arredondo et al., (2007), no está condicionada necesariamente a las decisiones. Hay tensión en el diálogo para que sea vinculante la inclusión de los recolectores en la recogida selectiva.

“Yo quería hacer un rescate a partir de ese año en el que el observatorio participó activamente en las discusiones sobre el cierre del vertedero del Aurá. [...] vamos a discutir los indicadores y las demandas, específicamente, una discusión sobre el punto de vista de la cuestión de la recogida selectiva” (Miembro del Observatorio Social de Belém).

Arnstein (1969) y Chac (2004) apuntan a la delegación como una forma de conceder la ejecución de un servicio público a una determinada organización. En ese sentido, hubo debate sobre la delegación del servicio de recogida selectiva y educación ambiental a las cooperativas de recolectores de residuos sólidos. El siguiente paso presenta como desafío la inclusión y contratación de recolectores para la realización de este servicio público. El diálogo incluye a personas como

los recolectores en las cuestiones que implican a sus propias vidas, lo que confirman Mattia y Zappellini (2014) cuando afirman que el diálogo debe incluir a personas históricamente excluidas de los procesos dialógicos de gestión de las políticas públicas.

“La recogida selectiva es algo mucho más complejo, ella requiere que podamos tener acceso a personas que estaban sucesivamente en una condición de exclusión, sobre todo de aquellos que estaban encima del vertedero del Aurá, que ellos puedan ser sacados de esa condición y adecuadamente colocados en otra situación “(Miembro del Gobierno Municipal).

En los eventos públicos se deliberó sobre la remuneración del trabajo de las cooperativas en la recogida selectiva. Por un lado, el gobierno argumenta que no tiene que remunerar la tarea de la recogida selectiva, como máximo debe comprar parte de la producción de los recolectores. Por otro lado, los catadores y el observatorio social acuerdan que debe haber esa remuneración. La dialogicidad se dio en medio de opiniones divergentes.

“Muy gracioso eso, quiere decir que no pueden remunerar al catador, no puede tener una camión viejo para quitar el material reciclado, cuando está generando renta, la gente no está pidiendo aquí un favor, estamos pidiendo nuestros derechos” (Catador de residuos sólidos).

“La alcaldía de Belém no tiene que remunerar la tarea de la recogida selectiva, ella debe subvencionarse porque es apoyo, porque si nosotros no remuneramos estamos esclavizando a la gente ... es ese debate el que quiero hacer con ustedes, de relaciones como socios, no para remunerarlos, si compramos parte de la producción de ustedes, ustedes pueden con el resultado de esta misma cantidad de residuo comercializar el resto, el excedente de ese material tiene el rendimiento subvencionado” (Miembro del Gobierno Municipal).

“Es necesario remunerar el trabajo que se está haciendo en las cooperativas de recolectores ... la legislación ya prevé, la cuestión de la remuneración de ese trabajo, entonces lo que la gente quería proponer, uno, como organización, hoy ya se paga para transportar la basura a Aurá, hoy ya se ve el coste de recoger la basura y llevarla a Aurá, lo que la gente está proponiendo es que se remunere a las cooperativas en la actividad de recogida con la diferencia de que en vez de tirarla en el Aurá y pagar sesenta reales, esa basura sea vendida

generando ingresos propios, entonces ahora mismo proporciona una solución “(Miembro del Observatorio Social de Belém).

Otro punto de deliberación fue el apoyo del gobierno a los recolectores y a las cooperativas. El gobierno interpreta la palabra apoyo en la política pública como facilitar subvenciones para que las cooperativas se comporten como empresas. Los recolectores señalan que falta apoyo del gobierno municipal. Este diálogo demuestra que distintas interpretaciones de la política pública generan disenso entre los actores participantes.

“Las cooperativas necesitan asesoramiento jurídico, de infraestructura, de apoyo, incluso la ley dice que es dar apoyo, pero apoyo adecuado. No podemos pretender que las cooperativas se desarrollen ofreciéndoles solamente un camión viejo, eso es muy poco, sólo dando alquiler, esto es insuficiente, es necesario dar conocimiento, es necesario dar mucho más que un simple abrigo o un simple transporte ... no es posible entender que la alcaldía de Belém no vaya a tener suficiente dinero para apoyar completamente la operación, la legislación habla de un apoyo y la gente tiene que de tener condiciones para subvenciones para que el sistema se pueda realizar porque en dos o tres años nuestra expectativa es que las empresas cooperativas estén aptas para tener una cosa que es muy seria, que es la autonomía en el sentido de tener libertad de poder prosperar sola “(Miembro del Gobierno Municipal).

“Si nuestra cooperativa aún existe fue porque una comunidad, una iglesia, nos apoyó, la iglesia que está cediendo un espacio para la gente, para hacer la recogida del material, ayuda a divulgar, dentro de las novenas ... el ayuntamiento da apoyo y no tenemos apoyo ... mi pregunta para usted a través de esta situación, es cómo el gobierno tiene hoy, un plan de acción para las cooperativas como usted mismo ha dicho a más de veinte años, usted lo conoce “(Catador de Residuos Sólidos)

Entre las decisiones destaca la contratación de cooperativas para el servicio de recogida selectiva y educación ambiental. A pesar de no haber sido inicialmente pensada de esta forma por el gobierno, la incidencia de la sociedad civil articulada con los recolectores de residuos sólidos, el Ministerio Público del Estado de Pará y otros actores culminó con la decisión de contratación. Sin embargo, en el discurso que veremos a continuación de un catador queda demostrado que la

comunicación del gobierno sobre la operacionalización de esta decisión debería mejorarse.

“La propuesta original de Sesan no era contratar cooperativas, era contratar una empresa que iba a hacer la recogida selectiva ... la primera vez que ocurrió la contratación de una cooperativa fue este año” (Miembro del Observatorio Social de Belém).

“Hoy nosotros tenemos sesenta recolectores contratados en la CON-CAVES, contratados por la alcaldía para realización de dos servicios: uno, de educación ambiental y el otro de recogida de reciclables en el barrio de Nazaret ... un edicto, lo que el ayuntamiento hizo, publicó un edicto, colocó en internet, colocaba para todas, todas las organizaciones, y sin embargo sólo una se habilitó, de ahí la necesidad de tener en las acciones el apoyo jurídico, porque hay cooperativas y asociaciones que no tienen condiciones ni siquiera para recibir una llamada de la alcaldía

... es que en realidad como se pensó la recogida puerta a puerta, no se realiza plenamente como un modelo más adecuado para la recogida de residuos, porque requiere una actividad intensiva y compleja. Ella tiene que ser diaria. La gente tiene que tener una ruta diaria para la recogida, aunque sea en todo el barrio. Es intensiva porque tengo dos actividades: una, es de la educación ambiental y la otra es la recogida en sí, la recepción de ese residuo “(Miembro del Gobierno Municipal).

“Usted lo colocó aquí dentro, ya tenemos una base de conocimientos de las cooperativas que existen, fue una cooperativa contratada frente a todas las otras en el edicto que fue lanzado, que incluso fueron dos días apenas, dos o tres días solo y en esos dos días estábamos en reuniones con usted, porque teníamos una cooperativa totalmente organizada para entrar en sociedad también en esta contratación del edicto, pero es difícil muchas veces para nosotros abordar esa falta de comunicación con el catador, nosotros estamos intentando simplemente organizar todas las actividades “(Catador de residuos sólidos).

La reunión de trabajo para la elaboración del pliego de condiciones de la “ampliación y operacionalización de la recogida selectiva en 3 (tres) barrios del municipio de Belém” fue el espacio público de diseño del servicio público. El *codesign* de servicios públicos es una de las tipologías de coproducción traba-

gadas por Bovaird y Loeffler (2013). Este espacio incorpora la planificación y la prestación de servicios públicos. El OSB actuó con el propósito de prestar asistencia técnica y moderó la realización de esa reunión. En ella hubo presentación del análisis del pliego de condiciones, negociación de los contenidos que se iban a incorporar en este pliego y del plan básico del servicio de recogida selectiva. En este espacio público ocurrió el *codesign* de acciones, productos y metas para el programa de educación ambiental, recogida selectiva puerta a puerta y en establecimientos. Estos servicios sirvieron de base para el *codesign* de la licitación y del contrato de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos reciclables y reutilizables. Las decisiones tomadas en el espacio público tienen que tener sus estrategias continuamente evaluadas.

Los eventos públicos sirvieron para controlar por parte de la sociedad civil los contratos de prestación de servicios dirigidos al transporte, recogida y destino final de la basura. Además, supervisar los indicadores de la política pública.

“Hoy ya tenemos copia de los contratos de basura, la gente está formando un grupo para estudiar los costes para ver donde pueden hacer cortes, reducciones y todo lo demás. [...] el objetivo de la presentación, lo que la gente espera del poder público, es la sinceridad. Es la sinceridad para decir si no se está consiguiendo, decir los avances que se obtuvieron, avances nosotros dijimos que hay. Y también reconocer las limitaciones, entonces lo que la gente espera del poder público es exactamente esa sinceridad de decir los desafíos a los que hay que enfrentarse. [...] el representante del ayuntamiento va a comentar sobre los indicadores, va a mostrar los avances obtenidos, los desafíos encontrados, las dificultades que va a tener” (Miembro del Observatorio Social de Belém).

Los espacios públicos culminaron con la realización de un diagnóstico compartido del desafío público al que hay que enfrentarse en la gestión de la política pública en cuestión. Este panorama involucra esencialmente transparencia pública, articulación entre actores, así como la gestión de cooperativas y la gestión municipal de los residuos sólidos (Cuadro 1).

CUADRO 1: PANORAMA DIAGNÓSTICO COMPARTIDO DEL DESAFÍO PÚBLICO.

Elemento	Diagnóstico Compartido
Transparencia de los indicadores de evaluación de la política pública	"La alcaldía han avanzado en este trabajo de reconstrucción de todo el sistema de gestión de residuos sólidos de Belém. La serie histórica del indicador es una serie que el agente viene, la alcaldía de Belém, trabajando con enorme dificultad para reconstruir un sistema de indicadores de gestión" (Miembro del Gobierno Municipal).
Articulación entre actores de la cadena de producción de reciclables	"Hoy estamos trabajando efectivamente con la dificultad en la operación de hacer que toda la cadena se restablezca. Hoy nuestra cadena de producción de reciclables está estratificada y es parte del papel de la alcaldía el recuperar esa cadena productiva "(Miembro del Gobierno Municipal).
Articulación entre actores de la cadena de recogida selectiva	"Necesitamos hacer que la recogida selectiva tenga pasos más precisos para que se realice, porque no es sólo recoger ese residuo de la mano del vecino, es necesario que toda la cadena se realice, es necesario que ese residuo sea transportado, acondicionado de manera adecuada, dado que el destino final que es la comercialización se realice de forma adecuada siempre, cuando es residuo destinado al vertedero , para que el resultado de él se realice de nuevo dentro de la cadena del servicio de recogida selectiva (Miembro del Gobierno Municipal).
Recursos financieros para la participación de los recolectores	"si hoy vengo aquí fue con el dinero que saque del material de allí, veinte centavos, cincuenta centavos que fui acumulando, todos los catadores aquí vienen, con toda la dificultad que hay, con el dinero del pasaje exacto, porque no tienen ni comida" (Catador de Residuos Sólidos).
Gestión de las cooperativas	"Algunos camiones que han sido donados a las cooperativas por gobiernos anteriores, hoy en día están para el desguace, porque las cooperativas no tienen suficiente dinero, en ese modelo de gestión malo que tienen hoy, ni condiciones para mantenerse. Las cooperativas tienen que tener gestión, una contabilidad, planificación, capacitación "(Miembro del Gobierno Municipal).
Plan de gestión de residuos en las ferias	"Las ferias y mercados necesitan un nuevo plan de gestión de sus residuos, porque la gente pasa por la feria del Guamá, pasa por la feria de Batista Campos, pasa por cualquier" (Miembro del Gobierno Municipal).
Recuperación del parque productivo de Aurá	"[...] necesitamos recuperar el parque productivo de Aurá. El Aurá todavía tiene residuos, que muchos expertos dicen que la gente no debe tocarlos, otros dicen que la gente debe hacer el aprovechamiento de ese material de forma industrial todavía tienen capacidad para tratar materiales reciclables. Nuestra propuesta es que en ese lugar podamos traer inversiones para atraer empresas que puedan trabajar con reciclaje de residuos "(Miembro del Gobierno Municipal)

Fuente: El autor.

Complementando lo que plantean Brugué y Parés (2012) sobre la calidad del espacio deliberativo, vemos que la dinámica del espacio coproductivo implica al menos cuatro momentos: (1) la clarificación de los objetivos propuestos y la

presentación del programa y / o proyecto para el cual la acción de la sociedad civil se vincula; (2) presentación del gobierno municipal y de otros actores sobre la temática específica en cuestión; (3) debates y propuestas para solucionar el desafío público planteado; (4) dirección en términos de deliberación y formación de grupos de trabajo de control social de los compromisos asumidos por el gobierno municipal.

“La presentación del gobierno municipal tiene el objetivo de decir por medio de los indicadores los avances que se obtienen, si no se están logrando, reconocer las limitaciones y a los que tiene que enfrentarse, mostrar lo que la administración puede hacer, estimular la participación en las discusiones . [...] agente quiere compartir información y también captar toda la información, sugerencias y críticas que por suerte vengan. El agente va a avanzar mucho más en el debate que voy a moderar. [...] no le sirve al municipio trabajar de forma aislada si no sabe comunicarse con la población y con la parte de la red. [...] si usted no sabe dialogar es muy difícil construir una solución “(Miembro del Observatorio Social de Belém).

Se observa el papel mediador del Observatório Social de Belém. Es él quien explica la dinámica del espacio público y equilibra las voces de los demás participantes. Actuando como señalan Mattia y Zappellini (2014) en lo referente a una ciudadanía deliberativa que describa interacciones entre sujetos en procesos de discusión respetuoso con a la inclusión y la igualdad participativa. El lugar de debate hace posible la participación de personas históricamente excluidas de los procesos de planificación pública estatal y sirve también para cuestionar la pertinencia del indicador. El debate del indicador porcentual de basura de la ciudad que se deposita en vertederos nos pone de relieve la importancia social del cierre de los vertederos a cielo abierto. Sin embargo, aumentar el depósito de residuos sólidos en el vertedero puede significar mayores costes a la sociedad y la no inclusión socio-productiva del recolector.

“Entonces el vertedero de Aurá, ya fue un vertedero. En el primero, como fue la historia, comenzó el gobierno ... e implantó esta estructura, el gobierno ... vino y cooperó allí con excelencia, no es casualidad que los programas y proyectos fueran premiados mundialmente, justicia sea hecha durante los años del alcalde ... el vertedero del Aurá funcionó muy bien, punto, ese es un hecho. [...] después la historia no fue la misma, tuvimos durante ocho años sucesivas negligencias, sucesivas irresponsabilidades con el terraplén. ¿Cuál es el resultado de ello? Las celdas se unieron, los lechos de secado no

funcionaban más, la laguna de purines simplemente se desbordó, la invasión, perdieron la topografía, perdieron los puntos de conexión de gas, una confusión y eso fue hasta el día veintiséis de julio de este año. [...] el Aurá es un lugar horroroso y que la gente se mutilaba en busca de restos, de reciclable, cuando un camión basculaba, o cuando el tractor venía a esparcir, la gente hacía reuniones allí y la gente va allí a participar sin una pierna, sin brazos, estaban envueltos en las moscas, las ratas, los perros en una condición degradante, infrahumana, inaceptable, terrible. [...] sólo en junio de dos mil quince logramos cumplir la implantación del vertedero. [...] en dos mil quince nosotros hicimos la apertura del vertedero autorizado. [...] el residuo depositado en el vertedero para nosotros, además de ser caro, nos quita empleo y renta, porque nosotros podríamos estar trabajando con cadenas productivas de residuos “(Miembro del Gobierno Municipal).

En el espacio público se evidencian las corresponsabilidades de los actores, especialmente de la sociedad. En el debate sobre la reducción de la cantidad media anual de residuos urbanos, en kilos por habitante, se explican los siguientes párrafos, el consumismo irresponsable, la falta de conciencia del desperdicio de materia prima y de que esos recursos son limitados y no renovables. Según el gobierno municipal, la sociedad no entiende el trabajo de los recolectores y su impacto en la ciudad.

“Hemos tirado residuos por la ventana todos los días, tiramos fuera materia prima. La sociedad está en una línea de consumo de tal irresponsabilidad que no tiene noción de lo que está haciendo, no sólo con el papel, no sólo con el cartón, sino también con el vidrio. [...] en Belém tenemos un índice per capita muy alto y nosotros tenemos que entenderlo. [...] no tenemos como sociedad la noción del desperdicio, no tenemos la conciencia de que nuestros recursos son limitados, escasos y no renovables. [...] la sociedad necesita entender el trabajo de los recolectores, buena parte de la sociedad no lo conoce. No estamos trabajando para que nuestra población esté entendiendo que el trabajo de la recogida selectiva y el trabajo de los recolectores es justamente para mejorar y hacer que el índice per capita caiga. [...] la sociedad no sabe que no puede mezclar lo orgánico con lo reciclable, ella no sabe que en el instante que deposita madera o restos de construcción civil está encareciendo sus propios costes, no estamos trabajando para que el destino de nuestros residuos sea el adecuado” (Miembro del Gobierno Municipal).

En el lugar de debate problemas y desafíos son aclarados, incluso la necesidad de otros lugares de debate. La discusión sobre el aumento del porcentaje de residuos sólidos que se recicla demuestra problemas con la cadena de producción de reciclables y el poco reciclaje en el municipio. Sin embargo, el párrafo siguiente demuestra el desafío de informaciones sistematizadas y de debate para reaprovechar los residuos sólidos en algunos territorios.

“Hoy nuestra cadena de producción de reciclables está destrozada y es parte del papel del ayuntamiento el recuperar esa cadena productiva. [...] todo lo que la gente produce, todo, imagina una ciudad de casi dos millones de habitantes, veinticuatro horas produciendo residuos, de todo lo que la agente produce solo se recicla 0,3. [...] nuestro trabajo, del ayuntamiento de Belém es justamente ampliar ese número de residuos per capita reciclables “(Miembro del Gobierno Municipal).

6. Conclusiones

En la gestión de políticas públicas los espacios públicos no estatales de interacción entre diversos actores se revela como un proceso dialógico no lineal en el que se manifiestan diferentes dinámicas de participación social: informativa, consultiva, delegativa, deliberativa, decisoria y de control los cuales influyen directamente en la intensidad coproductiva de este espacio. La gestión pública participativa y el gobierno abierto son formas de participación gubernamental propensas a espacios coproductivos. La gestión social por parte de la sociedad civil también la aproxima a la toma de decisión colectiva en la esfera pública coproductiva.

Los datos de la investigación revelan que la dialogicidad en el espacio público debe ser: libre y abierta a múltiples formas de comunicación y expresión; debe atender las tensiones de incidencia de los diversos actores en la gestión de la política pública; inclusivo para las personas históricamente excluidas del proceso de planificación pública y diseño del servicio público; debe respetar las opiniones divergentes y los disensos de interpretación de la legislación y; continua y evaluativa tras la toma de decisión pública.

De esa forma, la sociedad civil creó espacios públicos reconocidos por el gobierno municipal en los que los actores hicieron un diagnóstico de la gestión de los residuos sólidos municipales, diseñaron el servicio de recogida selectiva y educación ambiental, evaluaron los indicadores de resultados de la política pública y controlaron los contratos y la orientación de las decisiones públicas. Estos espacios se muestran como oportunidades para la incidencia de la sociedad civil

en la toma de decisiones públicas, como en el caso de la contratación de cooperativas de recolectores por el gobierno municipal.

La dinámica del espacio tuvo como mediador una organización de la sociedad civil que sirvió de puente entre los actores locales y la política pública nacional. En ese espacio los diversos actores se mantienen informados por el gobierno, aunque a veces no se produzca una plena transparencia pública. Los actores sociales dialogan en busca de una gestión social de la política pública. El espacio se vuelve coproductivo en la medida en que la participación social culmina en deliberación, decisión pública y control social.

Se constata que el proceso dialógico alterna momentos de participación social informativa y consultiva sobre el progreso de la política pública. Sumado a ello, tiene momentos de diálogo sobre las propuestas locales para esta misma política. Con ello, la Política Nacional de Residuos Sólidos en Belém posee un espacio intermedio de diálogo que busca ajustarla a la territorialidad local. El espacio sirve de espacio para que los ciudadanos pidan sus derechos conquistados con la ley y la transformación para mejorar la ciudad.

Se recomiendan futuras investigaciones sobre espacios coproductivos no estatales, formas de interacción entre los diversos espacios públicos territoriales (estatales y no estatales) y el papel de la sociedad civil en estos espacios públicos. Con ello se vislumbra un camino de investigación y acción para una gestión por la sociedad civil la cual se sustenta por procesos dialógicos coproductivos en la gestión de políticas públicas.

7. Bibliografía

- ARNSTEIN, S. R., (1969), "A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of planners", 35(4), pp. 216-224.
- ARREDONDO, J.; TORO, F. y OLEA, F. (2007), *Política pública y planificación participativa: una mirada desde el ámbito local*. Santiago de Chile: MIDEPLAN-SERPLAC.
- BAIÃO, A. L.; PECCI, A. y COSTA, C. C. M., (2015), "Parcerias entre Estado e Sociedade Civil na perspectiva do capital social", en *Organizações & Sociedade*, 22(74), pp. 345-365.
- BOVAIRD, T. y LOEFFLER, E., (2013), "We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes", en: < <http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications>.
- BRUGUÉ, Q.; PARES, M., (2012), "Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón", en *Revista de Estudios Políticos*, 158, pp. 75-101.

- CANÇADO, A. C., (2011) “Fundamentos teóricos da gestão social”, Universidade Federal de Lavras, Lavras, pp. 313.
- CANÇADO, A. C.; TENÓRIO, F. G. y PEREIRA, J. R., (2011), “Gestão social: reflexões teóricas e conceituais”, en Cad. EBAPE.BR [online], 9(3), pp. 681-703.
- CHAC, M. C., (2004), “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”, en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>.
- CLAD, (2016), “Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto”, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DRUMOND, A. M.; SILVEIRA, S. F. R. y SILVA, E. A., (2014), “Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação”, en Revista de Administração Pública, 48(1) pp. 3-26.
- KLEIN JR, V. H., SALM, J. F., HEIDEMANN, F. G. y MENEGASSO, M. E. (2012), “Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC”, em Revista de Administração Pública, 46(1), pp. 25-48.
- MARTINS, S., CKAGNAZAROFF, I. B. y LAGE, M. L. C. (2012), Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União. APGS, Viçosa, 4 (2), pp. 221-245.
- MATTIA, C. y ZAPPELLINI, M. B., (2014), “Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas”, en Cad. EBAPE.BR [online]. 12, pp.573-589.
- MORETTO NETTO, Luis; SALM, V. M. y BURIGO, V., (2014). “A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão”, en Revista de Ciências da Administração [online], 16, pp. 164-178.
- QUIÑONES, A. H., HERRERA, J. F. (2013). Documentos en desarrollo Cider 2. Accountability social y democracia.
- RIBEIRO, A. C.; ANDION, C. y BURIGO, F., (2015), “Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense”, em Revista de Administração Pública, 49(1), pp. 119-140.
- RONCONI, L. F. A.; DEBETIR, E. y MATTIA, C., (2011), “Conselhos gestores de políticas públicas: espaços para a coprodução dos serviços públicos”, en Contabilidade, Gestão e Governança, 14(3), pp. 46-59.
- SCHERER-WARREN, I., (2006), “Das mobilizações às redes de movimentos sociais”, em Sociedade e estado, 21(1), pp. 109-130.
- SCHOMMER, P. C.; BUENO, R. U. H. y KUNZLER, R., (2010), “Coprodução de serviços públicos e gestão de resíduos sólidos: caminhos e obstáculos

na experiência de um município catarinense”, en Encontro de Administração Pública e Governança, pp. 1 – 17.
TENÓRIO, F. G., (1998), “Gestão social: uma perspectiva conceitual”, en Revista de Administração Pública, 32(5), pp. 07-23.