

Democracia participativa: escenarios deseados y oportunidades reales

Participatory democracy: scenarios and real opportunities desired

Edith Aranda Dioses*

Resumen:

Este artículo reflexiona sobre los alcances y límites de la democracia participativa en una sociedad como la nuestra, donde los problemas que enfrenta el proceso de *construcción de ciudadanía* dificultan la expansión y consolidación de una *cultura de participación* entre los actores sociales involucrados en la toma de decisiones en los diversos niveles de la gestión pública.

Palabras Clave: democracia participativa/ciudadanía/cultura de participación/gestión pública/mercado/fragmentación social

Abstract:

This article discusses the reaches and limits of the participatory democracy in a society like ours, where the problems that the process of construction of citizenship faces difficult the expansion and consolidation of a culture of participation between the involved social actors in the decision making in the diverse levels of the public management.

Key Words: democracy participatory/citizenship/culture of participatory/public space/market/social fragmentation

* Maestra en Sociología. Profesora Principal de la Facultad de Economía y Ciencias Sociales del área de urbanismo de la FAUA. E-mail: editharanda@uni.edu.pe

En la actualidad la democracia participativa goza de popularidad, pues daría a los ciudadanos(as) y comunidades la posibilidad de intervenir en los asuntos de interés colectivo: en la política, en la medida en que las prácticas participativas contribuirían a mejorar las relaciones de la democracia representativa con la sociedad. Sin embargo, en nuestra sociedad las expectativas en torno a la democracia participativa no siempre logran realizarse, entre otros factores, por las limitaciones en la *construcción de ciudadanía*¹ que afecta el desarrollo de una *cultura de participación* entre los actores involucrados que logre: identificar, consensuar y priorizar sus necesidades desde su propio punto de vista. En aquellas experiencias exitosas de participación en América Latina se ha contribuido sustancialmente al desarrollo social y local y se ha mejorado la presencia institucional y la participación de los ciudadanos en el gobierno, permitiendo una mejora de sus condiciones de vida y fortaleciendo el compromiso de las organizaciones sociales y de los sectores público y privado.

Desde esta perspectiva, Patricia Wilson y Hugo Rincón (2005:3) consideran que la participación ciudadana se orienta hacia una *democracia plena*:

“que ha de empezar con la práctica del diálogo cívico, donde uno comienza a escuchar y saber acerca del “otro”, a ver por los ojos de los otros y a reconocer y ampliar nuestros propios principios y valores (...)

El resultado final es la generación de un conocimiento participativo-un sentido de unidad-manifestado en el reino de lo visible, de lo colectivo, lo compartido y lo consensuado”

En la escena urbana asistimos a una constante presión sobre las autoridades de la ciudad para que den respuestas más eficientes y eficaces a las demandas de los ciudadanos y de los territorios bajo su administración. Cabe señalar que, la *governabilidad urbana* es un proceso dinámico en el cual las competencias y responsabilidades continuamente se transforman o agregan a las tareas de las autoridades locales y de los involucrados en la gestión urbana. La mejora integral de los barrios incluye mejores condiciones de habitabilidad para sus habitantes, así como una mayor identificación y un mayor compromiso de éstos con su entorno.

Dentro del panorama político se considera que los abusos del poder obedecen a la poca participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Existe una fuerte presión externa sobre los partidos, que intenta retirarles el monopolio de la intermediación entre el Estado y los particulares. En este contexto, ciudadanos y agrupaciones sociales diversas intentan incrementar su participación en las instituciones y programas estatales sin mediaciones partidistas o gremiales.

Asimismo habría que considerar la desconfianza en el Estado, pues se le percibe como lejano, corrupto e inaccesible al ciudadano común. De tal forma que se ejercen sobre el Estado presiones que promueven la democracia participativa y a la vez afectan el papel central que el Estado ha tenido en la política y en el desarrollo. Se produce según Darío Restrepo (1997: 3) una *socialización del Estado*, es decir, la sociedad penetra en las instituciones del Estado para intervenir en los asuntos de interés colectivo: comités de usuarios en las instituciones y políticas de salud, educación, medio ambiente y en los gobiernos locales son una

muestra de esta tendencia. En el Perú tenemos, por ejemplo, el caso de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA) en el sector educación y los comités vecinales de seguridad ciudadana en barrios de sectores populares urbanos.

A partir de lo señalado, planteamos que la crítica a los partidos y al Estado expresa una profunda desconfianza contra los mecanismos de delegación y el marco institucional². En este sentido se exige la extensión de las prácticas democráticas al mercado, a la familia, a las relaciones entre géneros, al barrio y a la localidad y, por supuesto, a las organizaciones políticas y gremiales. Se considera que la política tradicional carece de una visión amplia cuando no toma en cuenta los nuevos temas sensibles de la cultura democrática: los derechos humanos, los derechos sociales, económicos y políticos fundamentales, el medio ambiente, las especificidades étnicas con sus exigencias de pluralismo jurídico e institucional, los derechos de las mujeres, los niños y los adultos mayores. Todos ellos constituyen nuevos valores democráticos que no son bienes transables. De tal manera que la democracia participativa sería el escenario donde se desarrolla la repolitización de la sociedad alrededor de temas no relacionados necesariamente con los intereses privados.

Sin embargo, las expectativas en la democracia participativa se enfrentan en sociedades como la nuestra a una realidad en la cual encontramos más bien el ejercicio de ciertas prácticas ciudadanas aisladas más que una efectiva participación en el ejercicio del poder. En la experiencia peruana esto se debe, entre otros factores, a la falta de una *cultura de participación* vinculada a la debilidad del proceso de *construcción de ciudadanía*.

Además hay que tomar en cuenta las limitaciones de capacidades a nivel local y regional, que se manifiestan en problemas de gestión para aprovechar los recursos disponibles en la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo. No obstante reconocemos que ninguna ampliación de la democracia logra la igualdad de condiciones para que todas las clases y grupos sociales participen en la toma de decisiones colectivas y en el reparto de la riqueza socialmente producida³.

Lo que ocurre es que el modelo participativo en el Perú se centra en perfeccionar las reglas y procedimientos formales, estableciendo en la normatividad, como es el caso del proceso de descentralización en el Perú, mecanismos obligatorios de participación ciudadana entre ellos los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados⁴. En relación al primer mecanismo, Carlos Franco (2005: 48) señala:

“En este caso, no se trata tan sólo del decisivo papel desempeñado por los funcionarios del Ministerio de Economía en la definición del tamaño de los techos presupuestales, la formulación de los protocolos técnicos en que las propuestas deben ser fraseadas (...) Envuelto en todo ello se encuentra la escasa capacidad real y efectiva de las poblaciones y organizaciones locales y provinciales para incidir, de modo significativo, en la determinación de proyectos u obras y/o en la distribución más equitativa de los recursos públicos”

Según Luis Chirinos (2005:191), la asociación entre los procesos de descentralización y la participación ciudadana en el caso peruano se expresó desde el

inicio de la construcción del marco legal descentralista. La reforma constitucional (Ley 27680) estableció el Consejo de Coordinación Regional (CCR) “como órgano consultivo y de coordinación”, y dispuso que los gobiernos regionales y locales formularan sus presupuestos “con la participación de la población”. Más adelante la Ley 27783 de bases de descentralización estableció el carácter democrático del proceso como principio fundamental.

Al respecto resulta interesante contrastar las expectativas que el *país formal* tiene en la participación ciudadana con las oportunidades que el *país real* ofrece, cuando estamos todavía iniciando un proceso de aprendizaje y difusión de los mecanismos de participación que deben ser asumidos por los ciudadanos. En nuestra realidad, las posiciones más optimistas sobre la democracia participativa se enfrentan a un profundo abismo entre democracia e igualdad, lo cual representa un reto fundamental en el proceso de democratización en general. Al respecto el estudio “La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras” del PNUD (2006: 3) señala:

“Si la democracia en el Perú es aún frágil, no cabe duda que buena parte de la explicación se halla en la precariedad de sus fundamentos económicos y sociales(...) La gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano en tanto reclama con simultaneidad, crecimiento, distribución y ciudadanía”.

Escenarios, actores y participación

La democracia participativa permite incorporar más actores (ciudadanos, comunidades,

pobladores, asociaciones profesionales, sectores sociales), amplía los escenarios (gobiernos locales, gobiernos regionales, instituciones del Estado encargadas de las políticas sociales, del medio ambiente y de la justicia). Por ello se vincula directamente la participación con el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, una observación cuidadosa de las prácticas participativas nos lleva a tener ciertas dudas sobre esa relación entre participación y democracia. En base a la participación de los beneficiarios de las políticas públicas se estimula la competencia entre comunidades pobres por los recursos estatales, fomentando el enfrentamiento y no la solidaridad, por ejemplo los problemas que trae consigo la repartición del canon minero o petrolero en ciertas zonas del país. A propósito de esto Romeo Grompone (2005: 30) señala:

“Los contados y a la vez significativos fondos asignados por el Estado, terminan siendo motivo de álgida competencia en la que predominan los particularismos restringidos a un limitado círculo de confianza lo que explica la enconada disputa electoral en los distritos, el cuestionamiento de las autoridades finalmente elegidas”.

La participación de cada sector social en los asuntos de interés particular llevaría a profundizar la fragmentación social y a bloquear la creación de referentes comunes en la construcción de intereses colectivos generales. Desde los años setenta, las corrientes posmodernas que influenciaron a las ciencias sociales y el urbanismo propician la diferencia, la multiplicidad y la descentralización como condiciones de una urbanidad democrática. Sin embargo, como señala Néstor García Canclini

(2004: 17), esta tendencia debe valorarse de maneras distintas en las metrópolis y en los países periféricos:

“Ante todo debemos hacer una distinción por razones político-económicas. No es lo mismo el crecimiento de la autogestión y la pluralidad luego de un período de planificación, durante el cual se reguló la expansión urbana y la satisfacción de las necesidades básicas (como en casi todas las ciudades europeas) que el crecimiento caótico de intentos de supervivencia basados en la escasez, la expansión errática, el uso depredador del suelo, el agua y el aire habituales en Asia, África y América Latina”

Lo planteado anteriormente nos lleva a reconocer las dificultades para establecer los alcances y límites de la democracia participativa. Las prácticas ciudadanas no constituyen sólo un nuevo ámbito para la expresión de conflictos e intereses, sino que se inscriben en un contexto de nuevas prácticas políticas donde el conflicto principal gira en torno a la definición de las reglas de juego, la institucionalidad y donde los límites de la democracia participativa se confrontan con estrategias diferentes que no comparten un mismo propósito democratizador.

La estrategia basada en el mercado

Precisamente ésta es una de las estrategias alternativas que constituye un referente fundamental en las reformas de los Estados en América Latina, con el fin de hacer eficientes el gasto y la administración. Dentro de esta orientación se implementan dos líneas de reforma: los procesos de privatización y la

incorporación dentro del estado de las reglas de funcionamiento del mercado. El sistema de finanzas gubernamentales, el ordenamiento territorial, el sistema político decisional (fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales) y la modernización de las empresas estatales incorporan reglas del mercado⁵.

En este marco, el principio de la competencia se extiende a los gobiernos locales que compiten, mediante la cultura de proyectos y los fondos de cofinanciación, con otros niveles de gobierno (regional, nacional) por recursos escasos. Los grupos sociales también compiten por los recursos y los beneficios de las políticas mediante la asignación de presupuestos focalizados y los subsidios a la demanda de individuos y grupos de población. A su vez la cultura empresarial va a influir en las organizaciones sociales (sindicatos, grupos de base, las ONG, asociaciones profesionales etc.) mediante la transformación de las reivindicaciones sociales en propuestas concretas presentadas en proyectos que compiten por los contratos ofrecidos por el Estado y la cooperación técnica internacional.

A partir de esta visión, la lógica del mercado conduce a una estrategia que involucra la participación ciudadana a través de una serie de medidas entre las que destacan: la descentralización de las políticas sociales, la focalización del gasto en poblaciones de extrema pobreza, la participación en la formulación y ejecución de proyectos y, finalmente, el control ciudadano.

Dentro de esta lógica, se desvirtúa el concepto de participación, que sólo reconoce a las personas en su calidad de consumidores, contribuyentes o votantes, es decir, que sólo reconoce a los sujetos

en tanto individuos. Quizás esto explica que la participación sea ejercida por grupos de individuos con intereses particulares que no representan las demandas de las agrupaciones sociales y comunidades. La participación individual va en contra de las organizaciones y las redes sociales existentes porque provoca sesgos de diferenciación y de competencia que son opuestos a sus fines de solidaridad y contraprestación. Así esta práctica participativa desarrollada por cúpulas no hace posible la superación de relaciones clientelistas e imposiciones burocráticas, porque los individuos que las integran no disponen de la fuerza política necesaria para modificar las relaciones de inequidad con quienes controlan el mercado y el Estado. En consecuencia, la lógica del mercado agudiza la fragmentación social, poniendo en riesgo la sostenibilidad de la participación y su capacidad para profundizar la democratización

En el proceso de descentralización el enfrentamiento entre centros y periferias territoriales, culturales y sociales que buscan una mejor asignación de los recursos públicos, tiende a generar la concentración de la riqueza y de las oportunidades políticas en los más fuertes. En la experiencia peruana, observamos cómo las regiones que cuentan con mayores recursos no manifiestan una disposición favorable a compartir éstos con zonas aledañas de menor nivel de desarrollo, este hecho es una de las trabas para la constitución de las macroregiones.

A nivel político, la democratización del gobierno en sus diversos niveles y la participación de los ciudadanos es quizá lo único que puede revertir parcialmente esta tendencia a priorizar la esfera de lo privado de la mayoría, y controlar la

voracidad de los intereses privados inmobiliarios, industriales y turísticos que afectan por ejemplo el desarrollo equilibrado de las ciudades. Pero ¿de qué manera la democratización de las decisiones públicas y la expansión de una ciudadanía responsable permitirían fortalecer el interés público, o sea hacer viable una intervención efectiva de los actores sociales que contribuya a profundizar el sentido de la sociabilidad? De no ocurrir esto, el riesgo es la ingobernabilidad expresada en la emergencia de tendencias desintegradoras y destructivas que conducen a un mayor autoritarismo y represión.

Espacio público y movimientos sociales

En el espacio público⁶ y en la vida política del país se desarrollan movimientos sociales que tienen otro origen y formas distintas de organización y representación. No se originan tanto en la unidad productiva como en el territorio: localidad y región. Se trata de sectores de población que recurren según Carlos Franco al *movimientismo* como forma popular de participación en el espacio público para que sus reivindicaciones económicas y sociales sean atendidas. A este respecto, podemos señalar los movimientos y paralizaciones en Arequipa, Cusco, Cajamarca y en las zonas mineras donde las comunidades son afectadas por el impacto socioeconómico y ambiental que ocasiona la minería. En algunos casos la identidad cultural es un motivo poderoso para la agrupación de intereses: etnia, lengua y cultura local, como es el caso de los movimientos surandinos que buscan legitimar su acción sobre la base de discursos étnico-culturales. Estas diferentes sensibilidades políticas demandan la recuperación del espacio público, exigen transparencia en la gestión estatal y la prestación de servicios básicos. Constituyen

movimientos populares que actúan como una forma alternativa de participación fuera de los ámbitos institucionalizados de concertación y participación ciudadana.

Sin embargo, se reconoce las limitaciones de estos movimientos sociales en la esfera participativa. Se considera que son movimientos monotemáticos, porque se estructuran a partir de intereses territoriales, culturales, derechos y grupos de población muy específicos. De tal forma que, si bien fortalecen el tejido social, no son capaces de proponer un norte programático general lo cual es necesario para generar alternativas políticas.

De tal suerte que la democracia participativa enfrenta un reto: por un lado mantiene la perspectiva de la democracia liberal en la que la democratización consiste en construir las reglas de juego para las transacciones, y el interés público y general es el resultado de la sumatoria de los intereses particulares o de la mayoría. Por otro lado, puede profundizar la crisis política en la medida que los representantes no son portadores de valores comunes e intereses generales, sino, por el contrario, diversos y en la transacción priman los intereses de los más fuertes.

La democracia participativa pone la política al alcance de un mayor número de población, y plantea derechos específicos, pero puede profundizar los conflictos cuando la participación promueve derechos de las comunidades anclados en prácticas autoritarias y excluyentes. En general, las grandes decisiones de la política y de la economía rebasan los lugares, los temas y las formas de organización y representación inducidas por la democracia participativa que tienen dificultades para influir en los niveles superiores

del Estado, la tecnocracia, los grandes agentes del mercado y los poderes internacionales.

Asimismo no podemos perder de vista la apertura de instancias de participación desde arriba cuando el Estado incorpora en la normatividad del proceso de descentralización, como ya hemos mencionado ocurre en el Perú, prácticas participativas de carácter obligatorio a nivel local y regional o pueden darse desde abajo exigencias de participación que pretenden influir en las decisiones políticas sobre el destino de las comunidades, los recursos públicos, las acciones de la administración estatal y la conformación de los gobiernos en todos sus niveles. A propósito de esto Carlos Franco (op. cit) considera que se ha dado una ingenua sobrevaloración de los espacios institucionales abiertos a la concertación política y la participación ciudadana, según su criterio, la modalidad popular de participación es la más extendida en el país, y pone en discusión el contenido de los discursos e imágenes generados por las investigaciones que se centran en los espacios institucionalizados de participación ciudadana.

Se puede reconocer que una de las motivaciones más profundas de la participación ciudadana es la exclusión de grandes sectores sociales de los beneficios de las políticas sociales. Los programas "universales" de salud, educación, vivienda y cultura han marginado a grandes masas de población. Las prácticas participativas aspirarían a universalizar la cobertura. Sin embargo, en América Latina se opta por la focalización de recursos y programas de atención en poblaciones específicas, casi siempre consideradas aisladamente. Además, tenemos la demanda por el mejoramiento de la calidad de los servicios que

se reciben. Los programas de focalización suelen ofrecer bienes de baja calidad que apenas satisfacen las expectativas de los pobres. Como señala Amartya Sen (1997: 27), la satisfacción de las demandas de los pobres es insuficiente para construir la democracia porque su situación es tan precaria que reprimen y desvalorizan sus expectativas y oportunidades. La tensión entre el acceso universal a bienes de alta calidad y la focalización selectiva de baja calidad se inclina a favor de esta última.

Democracia participativa y fragmentación social

En un escenario donde la crisis de los partidos, del Estado y de la democracia representativa erosiona los referentes del orden institucional, político y simbólico; el mercado rompe los vínculos de solidaridad y expone a sectores crecientes de población a la marginalidad. Por su parte, la participación ciudadana puede propiciar estrategias de disolución social en la medida que procesa intereses de grupos sociales muy específicos en espacios subnacionales (locales, regionales) poniendo en riesgo el logro del bien común.

Sin embargo, frente a la fragmentación social la población recrea cotidianamente procesos de socialización y nuevas formas de solidaridad social que contribuirían a fortalecer el tejido social. Dentro de esta orientación, señalaremos algunas propuestas que se plantean en los estudios acerca de la participación ciudadana:

Desarrollar campañas de solidaridad y participación en temas de interés general y propiciar la concertación sobre necesidades sociales que trasciendan los enfoques sectoriales, así se contribuye, además, a

mejorar la coordinación intersectorial del Estado (Hopenhayn, 1997).

Fortalecer las capacidades y oportunidades de la población proporcionándole conocimientos sobre el funcionamiento del sector público, técnicas de gestión de recursos, trámite de demandas y representación de intereses.

Impulsar redes de intercambio entre comunidades, organizaciones sociales y funcionarios públicos que compartan experiencias concretas de participación y sistematicen las potencialidades, límites e insuficiencias de la democracia participativa. Animar la generación de opciones que trasciendan los intereses grupales y los valores específicos para lograr un orden social justo y equitativo. El eje de la democracia participativa debería ser la concertación estratégica entre el Estado y la sociedad sobre los fines de la política.

Reflexiones finales

Actualmente el deterioro de las condiciones de vida, en un país con alrededor de 50% de la población en situación de pobreza, debilita la democratización política. De tal manera que, la cultura de los derechos y la participación que trata de desarrollarse a través de las políticas sociales y el proceso de descentralización no tienen la fuerza suficiente para superar el deterioro social y la fragilidad de la democracia política⁶.

Se trata de enraizar en la vida cotidiana de los actores sociales involucrados una cultura de participación basada en la expansión y

Referencias Bibliográficas

1. Bardólez, Elia. "La ciudadanía, libertad, igualdad, diversidad" en *Apuntes de la política en el Perú*. Elia Bardólez y Martín Tanska editores. PUCP, CIEP, IEP, 1999.
2. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1986.
3. Borja, Jordi. *La ciudad comprometida*. Alianza Editorial, Madrid, 2003.
4. Chirinos, Luis. "Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional" en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2004.

fortalecimiento de la ciudadanía y este proceso está indisolublemente ligado a la mejora de la calidad de vida de la población desfavorecida.

Más allá de discutir quién debe administrar las políticas, el Estado, el sector privado, o las comunidades, es necesario garantizar la primacía de los intereses colectivos en las políticas públicas. Entonces la cultura de los derechos debe trascender la defensa de sectores específicos e introducir racionalidades colectivas en el Estado, la sociedad y el mercado. Por lo tanto, es insuficiente la política entendida como transacción de valores de cambio y contractualización de las relaciones sociales. Así por ejemplo, los derechos humanos no pueden depender de alternativas electorales o de juicios de mayorías ocasionales.

La tradición crítica de la democracia liberal reconoce los límites que los derechos sociales, económicos, políticos y los principios constitucionales imponen a la soberanía popular y al ejercicio omnímodo de las transacciones del juego representativo (Bobbio: 1986). Sería recomendable imponer a la democracia participativa estas restricciones que fijan límites absolutos a las transacciones políticas. Es decir, los actores políticos asumen reglas y procedimientos democráticos sólo cuando se establecen principios que trascienden las correlaciones de fuerza circunstanciales.

Notas

1. Castañeda, según la concepción de Elia Bardólez (2003: 207) "es un modo de participación al Estado, mediante el cual se ejerce influencia y control sobre el funcionamiento y rumbo de la cosa pública, es decir, la gestión pública. Esta participación se plasma como la "participación" de una serie de actores respaldados por el poder (o fuerza) del Estado; derechos que, al ser fijados para todos los miembros, suponen un esquema de obligaciones que haga posible (o en última instancia, garantice) que los derechos de todos ellos impacten en las relaciones interpersonales y sociales".
2. La mención a estos consejos que la ciudadanía no puede ser plenamente expresada, en principio, y realizada, en la práctica, por la democracia.
3. La crítica de los partidos y del Estado refleja la pérdida de legitimidad por estos experimentos y se refleja en una problemática estructural que afecta la democracia y el Estado-Nación en nuestras sociedades.
4. Ralph Miliband (1978) en un libro clásico: "El Estado en la sociedad capitalista" analiza las perversiones que en la economía de mercado introduce en las promesas de la democracia liberal en los países de capitalismo avanzado. Allí donde se presume el mayor desarrollo de la democracia liberal, asociada al mercado.
5. La Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28028) y su reglamento (DS 171-2003-EF), promulgada en agosto del 2003, prevé de instrumentos de política para los gobiernos regionales y establece el procedimiento de formulación presupuestaria, distinguiendo entre "órganos del presupuesto participativo" y "agentes participantes".
6. La incorporación de la racionalidad del mercado a la reforma de la administración pública y en el proceso de descentralización es un componente central en los informes del Banco Mundial acerca de la reforma del Estado en América Latina.
7. Según Jordi Borja (2003) el espacio público "es un espacio de pluralidad, condición propia de la construcción de la política y de la construcción ciudadana". Desde esta perspectiva, la calle y las plazas son los ejemplos clásicos de espacios públicos, donde aparece ante los ojos y viceversa.
8. En el Perú el gobierno actual (APRA) ha desarrollado el Consejo Nacional de Descentralización (CND), constituyendo una Secretaría de Descentralización al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Notas

1. *Ciudadanía*, según la concepción de Elsa Bardález (200 : 293): “es un modo de pertenencia al Estado, mediante la cual se ejerce influencia y control sobre el funcionamiento y rumbo de la cosa pública, es decir, en donde tenga expresión concreta el principio de autogestión. Esta pertenencia se plasma como la “portaduría” de una serie de derechos respaldados por el poder (y fuerza) del Estado; derechos que, al ser iguales para todos los miembros, suponen un esquema de obligaciones que haga posible (y, en última instancia, garantice) que los derechos de todos ellos imperen en las relaciones interpersonales y sociales”
La mencionada autora considera que la ciudadanía sólo puede ser plenamente expresada, en principio, y realizada, en la práctica, por la democracia.
2. La crítica de los partidos y del Estado refleja la pérdida de legitimidad que estos experimentan y se inscribe en una problemática estructural que afecta la democracia y el Estado-Nación en nuestras sociedades.
3. Ralph Miliband (1970) en un libro clásico: “*El Estado en la sociedad capitalista*” analiza las perversiones que la economía de mercado introduce en las promesas de la democracia liberal en los países de capitalismo avanzado, allí donde se presume el mayor desarrollo de la democracia liberal asociada al mercado
4. La Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056) y su reglamento (DS 171-2003-EF), promulgada en agosto del 2003 provee de instrumentos de política para los gobiernos regionales y estableció el procedimiento de formulación presupuestaria, distinguiendo entre “órganos del presupuesto participativo” y “agentes participantes”.
5. La incorporación de la racionalidad del mercado a la reforma de la administración pública y en el proceso de descentralización es un componente central en los informes del Banco Mundial acerca de la reforma del Estado en América Latina.
6. Según Jordi Borja (2003) el espacio público “es un espacio de pluralidad, condición propia de la constitución de la política y de la construcción ciudadana”. Desde esta perspectiva, la calle y las plazas serían los ejemplos clásicos de espacios públicos, donde uno aparece ante los otros y viceversa.
7. En el Perú el gobierno actual (APRA) ha desactivado el Consejo Nacional de Descentralización (CND), constituyendo una Secretaría de Descentralización al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Referencias Bibliográficas

1. Bardález, Elsa. "La ciudadanía: ¿libertad, igualdad, diversidad?" en *Repensando la política en el Perú*, Elsa Bardález y Martín Tanaka editores. PUCP, CIUP, IEP, 1999.
2. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá, 1986.
3. Borja, Jordi. *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid, 2003.
4. Chirinos, Luis. "Participación ciudadana en gobiernos regionales: el caso de los Consejos de Coordinación Regional" en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2004.
5. Franco, Carlos. "Reforma del Estado y régimen político: de las expectativas e ilusiones a un realismo desencantado", en *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina*. Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, 2004.
6. García Canclini, Néstor. "Diferentes, desiguales o desconectados" en www.cidob.org. *Revista Cidob* N° 66-67, 2004.
7. Grompone, Romeo. *¿Y si se pudiera empezar de nuevo? Notas sobre participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización*, IEP, Lima, 2005.
8. Hopenhayn, Martín. "Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones sociales desde la experiencia latinoamericana". *Reforma y Democracia 7*, CLAD, Caracas, 1997.
9. Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI editores, México, 1970.
10. PNUD. *La democracia en el Perú: el mensaje de las cifras*. Lima, 2006.
11. Sen, Amartya. *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós, Barcelona, 1997.
12. Restrepo, Darío. "Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social". *Reforma y Democracia 7*, CLAD, Caracas, 1997.
13. Wilson, Patricia y Rincón, Hugo. "La democracia plena: participación en la planificación urbana y comunitaria" en *Revista Ciudades* N° 67, México, 2005.

Evaluación de Impacto Ambiental en los Centros Comerciales

of the Commercial Centers

Recibido en la Oficina de Edith Aranda Dioses
Jorge Antonio Ríos García**
Carla Valdivia Álvarez***

Abstract:

This article attempts to show the importance of the relationship between urban environment quality and the commercial activity that is translated in conglomerates and commercial buildings being developed in the city. The importance to use a methodology as a tool for local governments, technicians and professionals that are involved in studies and management planning of environmental impacts for buildings related to shopping malls is analyzed. Problems such as the legal loop, related to the assessment of environmental impacts of commercial projects can be taken into account under this methodology, and, on the other hand, the lack of guides or policies applicable to this kind of buildings resulting from the corresponding Sector.

Key Words: Commercial Centers, Environmental Impact