

Guía Metodológica de los Procesos de Consulta y
Participación Ciudadana en la Evaluación
Ambiental en la Evaluación Ambiental y Social
en el Subsector Transportes

Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (DGASA)
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

21 de abril del 2006

Jr. Zorritos 1203, Lima, Perú.
Teléfono: (052)-(01) 615-7800, anexo 1202.
Correo-e: dgasa@mtc.gob.pe.
Web: www.mtc.gob.pe

Aprobado por RD N° 030-2006-MTC/16 el 21 de abril de 2006.

Edición: 21 de julio de 2008

Índice general

1. Participación ciudadana y EIA	3
1.1. El proceso de evaluación de impacto ambiental	3
1.2. La participación ciudadana y sus instancias	5
2. Propuesta metodológica	11
2.1. El proceso de participación ciudadana	11
2.2. Aspectos críticos del proceso	13
2.3. Estrategia metodológica	18
3. Realización del proceso de consulta	25
3.1. Visión general de la experiencia	25
3.2. Trabajo de campo	29
3.3. Decisiones de estrategia (diseño del PPC)	36
3.4. Secuencia operativa del proceso de consulta	41

Presentación

Los procesos de consulta y participación ciudadanas que forman parte de la evaluación de impacto social y ambiental de los proyectos de infraestructura de transportes, normados por el marco jurídico vigente, requieren de orientaciones, pautas e instrumentos metodológicos que favorezcan su realización con estándares de calidad satisfactorios.

Estos procesos participativos son siempre diversos, según el proyecto que se consulta, los espacios y actores sociales que comprenden y las circunstancias concretas de su realización. Las normas jurídicas los formalizan en procedimientos homogéneos que respondan a sus exigencias, que expresan los principios y fines del Estado de derecho y las políticas nacionales respectivas.

Una estrategia para concretar este esfuerzo de formalización es traducir los estándares de calidad esperados de los procesos participativos en un marco metodológico que sea lo suficientemente amplio para permitir y favorecer su aplicación flexible y creativa, respondiendo a la heterogeneidad de los procesos reales.

El objetivo de la presente guía es proporcionar a los responsables y especialistas en el diseño y conducción técnicas de los procesos participativos un sistema semejante de conceptos e instrumentos metodológicos que permitan cumplir tanto con las exigencias de las normas legales como su aplicación en las condiciones reales, que son de por sí altamente variadas y complejas.

La Guía tiene tres capítulos.

En el primero, se ubican, en una visión de conjunto, los procesos participativos en el cuadro general de la evaluación del impacto social y ambiental.

El segundo plantea la problemática que debe enfrentar una metodología de diseño y conducción de los procesos participativos, definiendo los conceptos y esquemas de acción que permitan responder satisfactoriamente a los desafíos planteados.

El tercero y último explica como se aplica la metodología propuesta en los contextos y procesos reales, con el fin de producir el diseño y las decisiones estratégicas y operativas del caso.

La Guía contiene tanto contenidos teóricos como orientaciones prácticas, buscando desarrollar las explicaciones de modo riguroso pero didáctico.

Con este fin, ofrece recuadros para el tratamiento de temas específicos, que pretenden profundizar y focalizar temas de reflexión particulares, sin alterar el orden explicativo conseguido. Ofrece asimismo algunos cuadros y gráficos que buscan recuperar las explicaciones en una sola mirada de conjunto. Además, aunque no es un manual, presenta algunos instrumentos que sirven sobre todo para explicar los pasos prácticos diseñados.

La bibliografía no solo da cuenta de las fuentes empleadas, sino que puede servir también para señalar pistas que profundicen el estudio y la reflexión por cuenta propia de los usuarios de la Guía.

Capítulo 1

Participación ciudadana y evaluación de impacto ambiental

1.1. El proceso de evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental realiza un análisis que, de modo anticipado, identifica y previene los impactos ambientales negativos de los proyectos de inversión, contribuyendo a la mayor eficiencia y a la sostenibilidad de éstos. Se realiza a través del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental o SEIA (véase el recuadro 1 en la página 4).

El proceso es conducido por la autoridad competente, quien toma las decisiones relativas a la certificación ambiental del proyecto que ha ingresado al proceso de evaluación, siguiendo las etapas, procedimientos y requisitos establecidos por las normas jurídicas y aplicando las políticas ambientales del país (sobre las primeras, véase el recuadro 2 en la página 4).

Las etapas del proceso marcan claramente el desarrollo de los procedimientos y el cumplimiento de los requisitos de la certificación ambiental (véase el gráfico 1). Según la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), estas etapas son las siguientes:

1. Presentación de la solicitud
2. Clasificación de la acción
3. Revisión del Estudio de Impacto Ambiental
4. Resolución, y
5. Seguimiento y control

La primera etapa consiste en la presentación de la solicitud de certificación ambiental por el titular o proponente del proyecto a la autoridad competente con el fin de que ésta emita una resolución para clasificar la acción propuesta, de acuerdo al riesgo ambiental, en alguna de las siguientes categorías:

- Categoría I – Declaración de Impacto Ambiental (DIA)
- Categoría II – Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA – sd)
- Categoría III – Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA – d)

De ser favorable, la resolución (etapa 2) comprende la expedición del certificado ambiental, si se trata de la categoría I, o la aprobación de los Términos de Referencia del Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) en el caso de las categorías II y III.

Así, el proceso concluye en esta etapa para un proyecto que es clasificado en la categoría I y, además, certificado.

Realizado el EIA, éste pasa a un procedimiento de revisión por la autoridad competente (etapa 3), quien finalmente emite, de ser el caso, la resolución de su aprobación, la cual constituye la certificación ambiental (etapa 4).

La etapa 5, de seguimiento y control, corresponde al proceso de ejecución del proyecto aprobado.

Recuadro 1

Sistema Nacional de Evaluación de impacto ambiental

“(…) sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión”.

Implica el establecimiento de “(…) un proceso uniforme que comprenda los requerimientos, etapas, y alcances de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos de inversión.”

En este proceso uniforme se incluyen “los mecanismos que aseguren la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental”.

(Paráfrasis y textos del artículo 1º, capítulo 1 de la Ley del SEIA).

Recuadro 2

Marco jurídico

La evaluación de impacto ambiental está normada por la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley N° 27446), dentro de un marco más amplio que comprende el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613) y la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245).

Está en proceso de definición el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, a partir de un Anteproyecto presentado por el Consejo Nacional de Ambiente (CONAM).

En particular, los procedimientos de participación ciudadana están normados también por el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC (Resolución Directorial N° 006-2004-MTC-16).

Diversas normas sobre asuntos indígenas forman parte asimismo de este marco jurídico.

En términos inmediatos, el contenido de esta Guía se ha desarrollado a partir del Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC, así como de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Para la lectura y uso de esta Guía Metodológica, contamos con el imprescindible conocimiento directo de las citadas normas legales por los usuarios.

1.2. La participación ciudadana y sus instancias

La participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental forma parte del mismo, siendo establecida y pautada por las normas jurídicas (Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley del SEIA y Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC).

Este último (en adelante, *Reglamento*) define así el concepto de participación ciudadana en este contexto:

“Es la intervención activa de la ciudadanía, especialmente de las personas que potencialmente podrían ser impactadas en el desarrollo de un proyecto, en los procedimientos de aprobación de estudios ambientales. La participación ciudadana no es un fin en sí mismo, en la medida en que su promoción está orientada a tomar en cuenta la opinión de la población, e identificar y prevenir conflictos entre las partes” (artículo 2º).

En conjunto, las normas jurídicas se refieren a actividades de difusión e información, diálogo e incorporación de la percepción, observaciones y opinión de la población. (Una visión general del concepto de participación ciudadana puede consultarse en el recuadro 3 en la página 7).

Se consideran dos tipos de *instancias de participación ciudadana* en el proceso:

- El *proceso de consulta formal*, que es impulsado y conducido por la autoridad competente, bajo su responsabilidad, debiendo ser desarrollado en todas las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental.
- Las *instancias no formales* que son impulsadas y conducidas por el titular o proponente y su equipo técnico, siguiendo el Plan de Participación Ciudadana (en adelante, PPC) aprobado por la autoridad competente.

En términos técnicos, solo las primeras pueden llamarse propiamente procesos de participación ciudadana, puesto que ésta se define en relación directa con la toma de decisiones de la autoridad democrática. Sin embargo, en la medida en que las instancias no formales se realizan en un contexto de consulta convocado y dirigido por la autoridad competente, por extensión, las mismas pueden adscribirse también al concepto de participación ciudadana.

Ambos tipos de instancias de participación, como veremos a continuación, tienen lugar en cada una de las etapas del proceso, formando parte del desarrollo de las mismas (una sinopsis de estas instancias y mecanismos puede verse en el cuadro 1).

Etapas 1 y 2: Presentación de la solicitud y clasificación

- La autoridad competente tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta (Ley del SEIA).
- Realización del proceso de Consulta Previa, conducido por la DGASA en coordinación con la Unidad Ejecutora del MTC a cargo del proyecto y sus autoridades regionales involucradas, que comprende talleres de información y consulta, así como estrategias y mecanismos de tratamiento de controversias. El proceso se desarrollará hasta resolver la controversia. (Reglamento).
El Reglamento señala que este proceso solo se realizará en caso de a) proyectos de construcción de una nueva infraestructura de transporte; b) proyectos que prevean la rehabilitación de infraestructura que constituirán ejes multimodales de integración; c) para todo tipo de proyecto que pueda significar alteración permanente en la forma de vida de la población local (artículo 3º).
- En el caso de DIA, al menos una Consulta Pública General, conducida por la DGASA en coordinación con la Unidad Ejecutora del MTC y la entidad que elabora el proyecto, que consiste en un Acto Público de difusión de la información respectiva, recogiendo los aportes e interrogantes de las autoridades regionales y la ciudadanía.
- Aunque las normas no lo especifican, las entidades proponentes podrían requerir realizar consultas no formales en esta etapa del proceso, con el fin de completar el levantamiento de información y de avanzar en la prevención y tratamiento de eventuales controversias) con las poblaciones concernidas.

La resolución determina los mecanismos no formales que deben ser desarrollados por el proponente durante la realización del EIA y los mecanismos formales que serán considerados en la etapa de revisión y resolución. El Reglamento establece que las instancias formales previstas por el mismo (Consulta Previa y Consulta Pública General, sobre todo) deben asimismo diseñarse y realizarse como parte del PPC.

Etapas 3 y 4: Revisión del EIA y resolución

- Durante la elaboración del EIA, con el fin de incorporar la percepción y opinión de la población afectada (Ley del SEIA), el proponente o titular ejecuta el PPC aprobado por la autoridad competente.
- La autoridad competente efectúa la consulta formal solo en los casos de EIA detallados y semidetallados, poniéndolos a disposición del público, por medio de una convocatoria pública, en la sede regional del sector respectivo y por medios electrónicos (portal digital) para las observaciones y comentarios respectivos (Ley del SEIA).
- Los EIA deben contener también un resumen ejecutivo de fácil comprensión (Ley del SEIA).

- El Reglamento define la realización de Consulta Pública General (una o varias) tanto durante la elaboración del EIA como en la presentación de los resultados, en los casos de EIA–d y EIA–sd. Los proyectos que han contado con Consulta Previa llevarán a cabo las consultas públicas generales durante la ejecución y revisión del estudio.
- El Reglamento define también la realización de otras consultas de información, durante la realización del EIA, sobre los avances, en pro de su retroalimentación.
- Según el caso, el titular o proponente desarrollará consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.

Habría que considerar, además, que la autoridad competente podrá establecer un mecanismo de revisión que incluya a las autoridades sectoriales, regionales o locales involucradas, en el caso de la revisión de los EIA–d. (Este tipo de consulta no es propiamente un mecanismo de participación ciudadana; sin embargo, la participación de un gobierno regional o local, dado su carácter de autoridad democráticamente elegida e inmediatamente cercana a la comunidad de su jurisdicción, y dado también que desarrolla procesos participativos en su propia gestión, confiere a este mecanismo de revisión un aspecto participativo).

El Reglamento establece asimismo otra forma de consulta pública, las *Consultas específicas a propiedad afectada por el proyecto*, que se orientan solo a la población cuya propiedad se encuentra afectada por la realización del proyecto, y sobre esta temática específica. De manera temprana y desde la etapa de estudios, se definirá la condición de la propiedad, el perfil socioeconómico de los propietarios y el plan de compensación, relocalización temporal o reasentamiento.

En una visión de conjunto, son los dos momentos críticos en el proceso de evaluación de impacto ambiental –a saber, el momento de la certificación y, al final, el de revisión y resolución, en los que la autoridad competente toma decisiones– los que definen las instancias más importantes de participación ciudadana en el proceso, ordenándolo: las consultas formales de la autoridad competente a los sectores de la ciudadanía involucrados por el proyecto.

Sin embargo, las instancias no formales cumplen el papel de alimentar todo el proceso de desarrollo cognitivo y de avanzar en la formación de una opinión responsable, a partir de establecer relaciones de confianza con la comunidad.

Recuadro 3

Participación ciudadana

Aunque el concepto de participación ciudadana puede ser tan amplio como para abarcar a la elección popular de los gobernantes o la expresión de la voluntad ciudadana por medio del referéndum, por ejemplo, tiene también el sentido más concreto de formar parte en un proceso de toma de decisiones de una autoridad concreta, como un gobierno local, o de un organismo particular del Estado, como una oficina de apoyo a la lucha contra la pobreza.

En este sentido más restringido, se comprende como la incidencia directa de un sector de la ciudadanía en las decisiones públicas. Esta incidencia es directa porque se realiza sin la mediación de las instancias de representación política. “Incidencia” significa aquí, siguiendo al diccionario de la lengua, “influencia o repercusión”, sin que sea necesario que ella sea vinculante.

Este tipo de participación implica la formación de mecanismos concretos de expresión de la opinión de un sector particular de la ciudadanía. Por lo mismo, al no ser la comunidad política la que participa, también se vincula al concepto de sociedad civil, puesto que son los actores de ésta, individuales o institucionales, los involucrados. (Sobre sociedad civil, véase recuadro 4).

Pero aun siendo un proceso tan concreto y particular no deja de ser política y prácticamente complejo, así como lugar de debate y de ardua definiciones conceptuales, por las relaciones y significados políticos y operativos que implica.

Así, al menos en América Latina, el concepto de participación ciudadana se ha desarrollado desde distintas fuentes y con diversos significados, en el contexto más reciente de expansión del régimen político democrático y de la experiencia de la etapa democrática más larga de su historia.

En esta experiencia, de difícil construcción de la ciudadanía y de las instituciones democráticas, la búsqueda por superar el mero ejercicio electoral de los derechos ciudadanos y un mandato de los gobernantes divorciado del control de aquélla, ha conducido a una necesaria renovación conceptual e instrumental.

Se busca contribuir tanto a un mejor gobierno, dotado de mayor legitimidad por su eficiencia, transparencia y sensibilidad a las demandas y percepciones de la ciudadanía, como a un ejercicio real de los derechos ciudadanos, en tanto que los mecanismos de este ejercicio sean efectivos.

Coinciden aquí una perspectiva administrativa de modernización del Estado con la perspectiva de los derechos; esto es, la eficiencia de una gestión pública sensible a las aspiraciones ciudadanas, capaz, por lo tanto, de satisfacer a sus “clientes”, con el sentido de rendición de cuentas, inherente al carácter de un mandato público que se basa en la soberanía popular.

Por lo mismo, la idea de calidad de la democracia, y no solo su existencia formal, se asocia también a la participación ciudadana. Se entiende por aquélla “el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas” (Vargas 2003, p. 15).

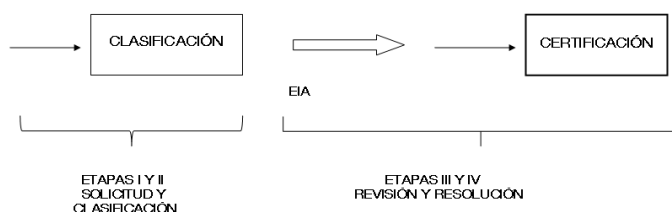
La participación ciudadana se encuentra en el medio de estas complejas relaciones. Aparece como herramienta para mejorar las decisiones públicas, como mecanismo de vigilancia del desempeño de los gobernantes y como agencia de evaluación del ejercicio del mandato conferido, contribuyendo a la formación de la ciudadanía y de sus actores.

En este haz de significados y prácticas, cada mecanismo y proceso particular de participación ciudadana, siempre diferenciado por sus fines, marco jurídico, campo temático, actores y condiciones concretas de su realización, se adscribe a uno u otro aspecto del concepto, y pone en juego una o varias de sus dimensiones.

Puede ir así desde un proceso de accountability o rendición de cuentas hasta una consulta de opinión frente a determinadas decisiones de una autoridad específica en un campo de acción también específico. Pero siempre remite al sistema de significados, al marco institucional y a la vida social en los que se origina: a la democracia, su calidad y su ejercicio efectivo.

(Sobre el tema, véase Ackerman 2003, Olvera 2003, Remy 2004 y Vargas 2003).

Gráfico 1: Etapas del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y Social con participación ciudadana.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Recuadro 4

Sociedad civil

El concepto de sociedad civil es muy anterior a los discursos contemporáneos, pero ha sido revalorado y redefinido en los términos de éstos.

Una formulación actual es la de Ackerman (2003): los “ciudadanos, organizados o no, que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y la gobernabilidad”.

Según este autor, la sociedad civil incluye a las organizaciones religiosas y gremiales, sindicatos, organizaciones de base y ONG, además de “otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida”.

Olvera (2003) plantea el siguiente concepto, como parte de su reflexión crítica sobre el mismo: “una serie de asociaciones orientadas al bien público, con capacidad de representación ciudadana y dotadas de legitimidad fáctica y social”.

El punto más crítico de algunos conceptos actuales parece ser el débil o ausente reconocimiento de que estas organizaciones poseen todos intereses privados, por lo que 1) ninguna es neutral y 2) su orientación al bien común no es simple ni inmediata, sino que requiere pasar por un proceso de incorporación del mismo.

En otras palabras, el bien común o de toda la sociedad se construye o se enriquece también a partir de las propuestas de los actores privados. En este caso, estas propuestas expresan los intereses de éstos, pero ya no sin considerar los propósitos del bien común, sino reelaborándolo desde el punto de vista de los intereses privados. Así los intereses privados se convierten en una fuente o motor de la formación del interés general.

Esto se vincula a la cuestión de su supuesta representatividad. Aunque las organizaciones de la sociedad civil consigan formular y levantar propuestas que enriquezcan los discursos y medidas que expresan el bien común, en rigor, ellas siguen actuando en representación de su interés y opinión corporativa.

En realidad, se considera que solo las autoridades democráticamente elegidas y las instancias públicas de decisión (la institucionalidad del Estado) representan el interés general de la ciudadanía.

Cuadro 1: Instancias formales y no formales de participación ciudadana en las etapas de Evaluación de Impacto Ambiental (sinopsis)

Etapas	Instancias formales	Instancias no formales
Etapa I y II: Presentación de la solicitud y clasificación	<ul style="list-style-type: none"> - La autoridad competente solicita a la comunidad los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta. - Proceso de Consulta Previa. - Consulta Pública General (DIA). 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultas para producir información y opinión necesarias para la elaboración de las propuestas presentadas en la Solicitud. - Según el caso, consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa III y IV: Revisión del EIA y resolución	<ul style="list-style-type: none"> - Puesta a disposición del público del EIA y de su resumen ejecutivo por la autoridad competente. - Consulta Pública General (EIA-d y EIA-sd); estas consultas se realizarán durante la elaboración de los EIA-d y EIA-sd y una vez presentados los resultados de los mismos a la autoridad competente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución del PPC durante esta etapa (el PPC incluye también a las Consultas Públicas Generales). - Según el caso, consultas adicionales para responder a los pedidos de información complementaria o modificatoria de la autoridad competente.
Etapa V: Seguimiento y control	No considera procedimientos de participación ciudadana	

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Sub-sector Transportes – MTC, y con referencia a la Ley del SEIA.

Capítulo 2

Propuesta metodológica

2.1. El proceso de participación ciudadana

La participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de inversión es un proceso que entrelaza diversas dinámicas y dimensiones, e interrelaciona distintos tipos de actores.

En conjunto, es un proceso de consulta a la *ciudadanía* promovido y dirigido por la *autoridad competente*.

Los procedimientos de información y consulta, desarrollados de modo inmediato por el proponente o titular del proyecto, están inscritos en el marco más amplio de las decisiones de la autoridad, quien aprueba, monitorea y evalúa el plan de participación ciudadana y su realización. Esto no resta importancia al decisivo papel de proponente, impulsor y facilitador que cumplen el titular del proyecto y su equipo técnico, otro actor del proceso (véase el gráfico 2 en la página 13).

Este proceso de consulta informa a la ciudadanía y a sus actores involucrados, promueve sus aportes y los recoge, así como estimula y facilita la producción de sus opiniones.

Así, en principio, la información a la ciudadanía cumple con las exigencias del ejercicio del derecho de ésta de ser informada sobre el proyecto de inversión, sus impactos y estrategia de manejo de los mismos, que transformarán sus vidas en distinto grado y condiciones.

Al ser informada, la ciudadanía tiene la posibilidad de elaborar sus intereses y formular sus opiniones de modo activo y responsable, buscando aportar en el diseño del proyecto o en logro de mejores alternativas, tomando posición sobre el objeto de la consulta.

Por su parte, el titular o proponente del proyecto y su equipo técnico disponen del conocimiento que tienen los actores de su medio natural y social, al mismo tiempo que les informan e incorporan sus opiniones sobre los impactos que se producirían, estableciendo relaciones de confianza, e identificando y tratando las eventuales controversias. Pueden, por lo tanto, mejorar el diseño del proyecto, en términos de su eficiencia y sostenibilidad.

Finalmente, aunque no es lo menos importante, la autoridad competente, mediante el proceso participativo, cumple con las exigencias de transparencia que son propias de una democracia de calidad, a la vez que alimenta y enriquece

el proceso de su adopción de decisiones: los aportes realizados por la ciudadanía y las opiniones sobre el respeto de sus intereses particulares (siempre que éstos sean legítimos) le permiten considerar una información probablemente valiosa para los fines de conseguir la eficiencia y sostenibilidad del proyecto.

La autoridad competente puede entonces consolidar la legitimidad de sus decisiones, que proviene del cumplimiento de su mandato, al conferirles la mayor racionalidad técnica y la mejor representación del bien común. En este último sentido, porque reconoce los derechos particulares, aunque incorporándolos en el concepto de bien común que corresponda a su mandato específico. En conjunto, la autoridad actúa con transparencia en la esfera pública, dando cuenta a la ciudadanía en general y al Estado de sus decisiones.

El proceso de consulta que concreta la participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental tiene, por lo tanto, *las dimensiones* de ejercicio de derechos ciudadanos, de potenciación de la racionalidad técnica del proyecto y de transparencia en la toma de decisiones públicas.

Ahora bien, es importante distinguir este proceso de consulta de otros procesos de participación ciudadana.

En primer lugar, no es un proceso de concertación en la toma de decisiones, puesto que no busca negociar éstas para establecer medidas comúnmente aceptadas con actores que tienen intereses y opiniones divergentes. El proceso participativo en la evaluación de impacto ambiental no solo no establece un espacio de negociación de intereses en la toma de decisiones sino que tampoco se guía por una racionalidad política de agregación de intereses en una propuesta legitimada por el acuerdo. Las decisiones son tomadas por la autoridad competente, considerando el proceso de consulta pero sin subordinarse a éste. Al mismo tiempo, el carácter democrático de estas decisiones se concreta en el respeto de los derechos ciudadanos y de búsqueda del bien común, representado en la mejor racionalidad técnica del diseño adoptado. Es en este marco donde se previenen y procesan los eventuales conflictos, teniendo la negociación de intereses un lugar subordinado.

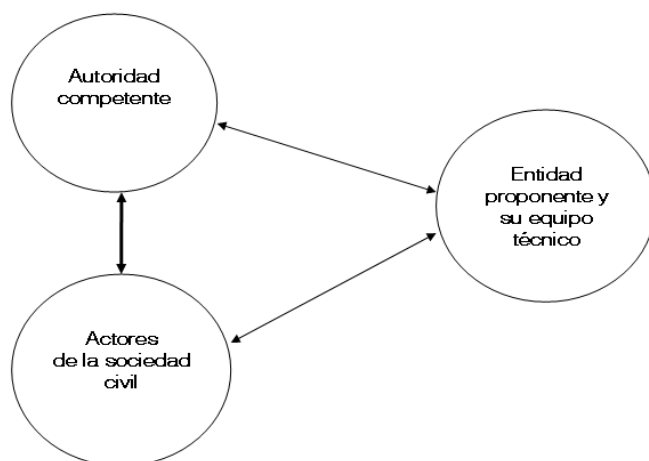
En segundo lugar, por las razones señaladas, tampoco es un proceso que se define por el acuerdo democrático por mayoría.

De acuerdo con esto, el proceso de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de un proyecto de inversión, en particular, de infraestructura de transportes, es un proceso de consulta promovido y conducido por la autoridad competente, en coordinación y con el concurso de la entidad proponente o titular del proyecto y su equipo técnico, que involucra a los actores de la sociedad civil que son comprendidos en los impactos positivos y/o negativos del proyecto.

Este proceso de consulta comprende y entrelaza, por lo tanto, las siguientes *dinámicas y resultados* (véase el cuadro 2 en la página 14):

- Informa a la sociedad civil y promueve la formación de opinión de sus actores involucrados.
- Genera y retroalimenta información (conocimiento y opinión).
- Optimiza la calidad técnica y democrática de la propuesta y de las decisiones.
- Promueve la apropiación de los beneficios del proyecto por la ciudadanía.

Gráfico 2: Posiciones de los actores en el proceso de participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental y Social



- Previene los conflictos y/o contribuye a su solución.

El proceso contribuye así a la mayor eficiencia y a la sostenibilidad del proyecto, al mismo tiempo que, en términos más amplios, promueve la formación de ciudadanía, fortalece a los actores de la sociedad civil y acerca a ambas con el Estado, enriqueciendo la calidad de la democracia.

2.2. Aspectos críticos del proceso

El proceso participativo consiste, entonces, en diversas dinámicas de producción y retroalimentación de información, así como de formación de opinión, desarrolladas a través de relaciones de comunicación entre distintos actores.

En estas relaciones, los actores cumplen distintos papeles y funciones, las cuales implican posiciones sociales, capacidades e intereses. Los actores se relacionan, por lo tanto, desde particulares perspectivas en un ámbito determinado del espacio público.

La pregunta que se impone es si el proceso, así caracterizado, puede desarrollarse de manera espontánea o, en otros términos, si las condiciones necesarias y suficientes para su realización están dadas en sí mismas. Debemos analizar si existen aspectos críticos en las interrelaciones entre los actores y las dinámicas en que se concretan. Una guía metodológica debería proponer respuestas a cómo tratar estos aspectos críticos, con miras a facilitar el desarrollo exitoso del proceso.

Propuesta y decisiones especializadas

Los proyectos de infraestructura de transportes, como cualquier otro proyecto de inversión, aunque respondan a demandas ciudadanas, poseen un carácter

Cuadro 2: Dinámicas y resultados del proceso de participación ciudadana en la Evaluación de Impacto Ambiental.

Perspectiva de actor	Dinámicas	Resultados	Objetivos
Autoridad competente	Generación y retroalimentación de información (conocimiento y opiniones)	- Óptima racionalidad técnica y democrática de la propuesta y las decisiones	- Eficiencia y sostenibilidad del proyecto
Proponente y su equipo técnico		- Prevención y solución de eventuales conflictos	- Construcción de ciudadanía y democratización del espacio público
Actores involucrados de la sociedad civil		- Incorporación de sus expectativas razonables y legítimas - Apropiación de los beneficios del proyecto - Contribución a la prevención y solución de eventuales conflictos	

técnico especializado, esto es, definidos por una racionalidad de sistema experto (sobre los sistemas expertos, véase Giddens 1999).

Al mismo tiempo, los esquemas cognitivos y funcionales de las decisiones de la autoridad competente son propios de la gestión también racionalizada y experta de un Estado moderno.

Por ambas razones, la eficiencia comunicativa en los procesos de información sobre el proyecto de inversión y las decisiones públicas supone interlocutores capaces de interpretar el tipo de conocimiento específico que se comunica.

Ahora bien, como es sabido, no se puede suponer que estos interlocutores existen de manera común y universal en ninguna sociedad moderna. En otras palabras, una información especializada no es accesible al común de la ciudadanía, ni aun en los países que llamamos desarrollados.

Menos aún puede establecerse este supuesto de expansión general de las capacidades y formas cognitivas modernas y, además, especializadas, en una sociedad multicultural como la peruana.

De hecho, como después veremos (véase *infra*, 3.2 Identificación de los escenarios y sus actores), muchos de los actores involucrados en los procesos participativos (o que se espera que lo sean) poseen formas cognitivas y discursivas predominantes que son propias de espacios sociales no modernos o solo relativamente modernizados. Como, por ejemplo, el predominio del conocimiento concreto y de la oralidad en muchos segmentos de la sociedad peruana.

Sociedad civil y representación del bien común

Como hemos visto (recuadro 4 en la página~9, Sociedad civil), la participación ciudadana implica el concurso de la sociedad civil y sus actores, y su diálogo con la autoridad pública que los representa.

La sociedad civil se caracteriza por el predominio de los intereses particulares y heterogéneos de sus actores, quienes pugnan por satisfacerlos por medio de estrategias independientes y privadas. En estas condiciones, las decisiones de la autoridad, con su perspectiva de racionalidad técnica y de representación del bien común, tienen un sentido estratégico que no necesariamente coincide con las percepciones e intereses inmediatos de los actores involucrados y afectados por los proyectos.

Recíprocamente, tampoco estas decisiones consiguen siempre representar de inmediato a los intereses de la ciudadanía.

Lo mismo sucede con las propuestas técnicas especializadas y con las perspectivas particulares de los titulares de los proyectos (en nuestro caso, una instancia también pública), aunque se ajusten a las normas legales ambientales y a las decisiones de las autoridades competentes que velan por su cumplimiento, las que expresan políticas nacionales.

Así, tanto la propuesta como los intereses de la ciudadanía requieren de procesos de diálogo y ajuste, con el fin de elevar estos últimos al horizonte del bien común y de que la primera sea suficientemente inclusiva, al ampliar y enriquecer su perspectiva original. Por supuesto, como hemos visto, este diálogo se realiza en un proceso participativo de consulta y no de concertación.

Ciudadanía y posicionamiento participativo

A pesar del reconocimiento formal de los derechos ciudadanos, la ciudadanía se ha formado de manera desigual en nuestro país, siendo precaria o aun efectivamente inexistente en muchos espacios y segmentos sociales del mismo.

La condición de ciudadanía implica que las personas han formado un sentido de igualdad en sus relaciones con los demás y con la autoridad pública, construido a partir de la conciencia de su calidad de sujetos de derechos. Esta conciencia se desarrolla desde el conocimiento de estos últimos y de la experiencia de su ejercicio. La conciencia de ser sujeto de derechos universalmente iguales implica el posicionamiento también igualitario de las personas en una comunidad política, frente a los demás, y ante el Estado.

Esta comunidad política de ciudadanos se convierte así en el referente de identidad social, fuente del sentido de participación en un proyecto de bien común y de legitimidad de la autoridad pública y de la ley. En este contexto, se forma el sentido de responsabilidad ante los intereses comunes y, por tanto, también ante el cumplimiento de la ley.

Así, sin una condición de ciudadanía suficientemente formada, los procesos de participación ciudadana tienden a ser solo formales, puesto que las personas no se implican subjetivamente ni se posicionan propiamente como interlocutores en los espacios creados; esto es, como sujetos de una opinión reconocida de manera igualitaria y que están comprometidos con el diálogo establecido, desplegando su voluntad y capacidades en pro de metas compartidas.

Ciudadanía y desigualdades sociales

Aunque la condición de ciudadanía se haya efectivamente formado, y los procesos participativos se realicen, por lo tanto, como un ejercicio de la misma, las desigualdades sociales actúan en la dinámica de los espacios públicos democráticos.

Las desigualdades sociales se concretan en la diferencia de recursos para el acceso a las oportunidades, estableciendo, por lo tanto, también diferencias en las posibilidades de ejercicio de los derechos. En estas condiciones, las capacidades de posicionarse e influir en los espacios públicos no son las mismas para todos los ciudadanos. Esto significa que las relaciones de poder que existen realmente en una sociedad se expresarán en las dinámicas de los espacios públicos, en general, y de los procesos participativos, en particular.

Las desigualdades sociales, por lo tanto, tienden a tergiversar el carácter democrático de los procesos de participación ciudadana, y aun, en los casos de más aguda desigualdad social, también a minar seriamente las condiciones mismas de ciudadanía.

Por esta razón, los procesos de participación ciudadana deben imaginar y establecer estrategias y mecanismos específicos para neutralizar o eventualmente disolver el impacto de las desigualdades sociales en las dinámicas que desarrollen. En otras palabras, se debe considerar siempre la realidad social de nuestro país, que justamente se caracteriza por su aguda desigualdad social. Esta adquiere diversas dimensiones y formas, según el espacio social y regional del que se trate, pero no deja de ser, por desgracia, una condición de trabajo en los procesos participativos.

Sociedad civil y formación de los actores sociales

Tampoco la sociedad civil se ha desarrollado en muchos espacios y sectores de nuestro país.

La formación de actores sociales y el despliegue de sus proyectos particulares se realizan en la competencia del mundo del trabajo y el mercado, esto es, en el espacio entre el Estado y la familia que es la sociedad civil. En ésta, las personas desarrollan los procesos de construcción de su individualidad y autonomía, socialmente inscritos en las redes institucionales que hacen posible la elaboración y realización de sus intereses. En estas dinámicas, se concreta asimismo el reconocimiento de los derechos y deberes de la comunidad de ciudadanos, autodeterminándose los sujetos como tales.

Es en la sociedad civil, por lo tanto, donde se forman los actores sociales privados, las instituciones y redes institucionales que potencian la elaboración de los intereses privados y la expansión de sus capacidades.

Así, un insuficiente desarrollo de las instituciones de la sociedad civil contribuye al formalismo de los procesos de participación ciudadana, al privarlos de los actores sociales llamados a ser sus protagonistas. La notable precariedad de la sociedad civil, es otro de los elementos de la precariedad de la democracia peruana, que actúa asimismo en los procesos participativos.

Ciudadanía y discriminación cultural

Otro supuesto de la ciudadanía, al menos en su sentido político original, es la homogeneidad cultural de quienes la detentan.

Pero la diversidad cultural del Perú es muy alta, exigiendo considerar conceptos tales como el de ciudadanía diferenciadas para asegurar el ejercicio igualitario de los derechos a partir del reconocimiento de las distintas identidades étnicas y culturales. Sin este espacio institucional de reconocimiento intercultural, el acceso a la ciudadanía de las minorías culturales tiende a ser solo formal o aun inexistente. Por ejemplo, sin el derecho de las minorías a comunicarse en su propio idioma, su condición de ciudadanía no puede efectivizarse.

En realidad, en país multicultural, sin el reconocimiento de los derechos específicos de las identidades culturalmente distintas, se produce una condición objetiva de discriminación cultural.

Además, en un país post colonial, como es el nuestro, las relaciones entre conocimientos diversos y culturas en la vida social se encuentran tradicional y comúnmente impregnadas por los discursos y prácticas de la discriminación étnica y cultural.

Aun en la actualidad, el análisis de la discriminación produce discrepancias, y sus diversas interpretaciones no consiguen consensos. Sin embargo, sobre todo en algunos espacios sociales de la Sierra y de la Amazonía, debido a las tradiciones de discriminación con que se elaboraron las diferencias étnicas y culturales, su análisis y tratamiento son imprescindibles en los procesos participativos. (Véase el recuadro 5 en la página 17).

Áreas críticas del proceso participativo

En conclusión, podemos agrupar la problemática descrita en la identificación de las siguientes áreas críticas en el desarrollo democrático y la eficiencia comunicativa de los procesos de participación ciudadana:

- Acceso a (comprensión de) formas nuevas o distintas de conocimiento y discurso.
- Posicionamiento como actores iguales en una comunidad de diálogo.
- Disolución o tratamiento de los esquemas de relación originados en la desigualdad social y la discriminación cultural.

Recuadro 5

Discriminación cultural

La discriminación cultural consiste en el desconocimiento de los derechos ciudadanos (o de su ejercicio) y en la negación del acceso igualitario a las oportunidades de la vida social a una persona o a un grupo social particulares, en razón de su diferente identidad cultural.

En la base de este desconocimiento y de esta negación actúa la descalificación de esta identidad por considerársela socialmente inferior o, incluso, humanamente inferior (como en el caso del racismo).

Entre los mecanismos por medio de los cuales se construye una experiencia de discriminación se encuentra el uso de los prejuicios y los estereotipos sociales negativos. Las personas y grupos culturales diferentes son identificados y caracterizados por medio de ellos, con significados que establecen su supuesta inferioridad, y que los descalifican.

Estos significados se encuentran afectivamente cargados, anclados en una compleja trama de sentimientos de desprecio, miedo y agresividad. Estos sentimientos y sus representaciones son en parte inconscientes.

Pero los discursos y las prácticas de la discriminación son hechos objetivos, no pocas veces evidentes. Sin embargo, la experiencia social tiende a normalizarlos, a convertirlos en parte de la vida cotidiana, de modo que se actúa y reproducen de manera espontánea.

Esto hace que la discriminación pueda ser ocultada y aun negada, sobre todo cuando el discurso democrático moderno la ha vuelto ilegítima. En estos casos, la discriminación adquiere un poder particular en la vida social, al actuar enmascarada en medio de las relaciones formales de igualdad.

2.3. Estrategia metodológica

Como hemos visto, el proceso de consulta consiste en un conjunto de dinámicas de producción de información, comunicación y relación entre actores característicos, que interactúan entre sí cumpliendo objetivos de ejercicio de ciudadanía, racionalidad técnica y transparencia en la toma de decisiones públicas (véase el cuadro 2 en la página 14).

Una estrategia metodológica debe proponer un conjunto coherente de orientaciones conceptuales y de acción que permitan estructurar racionalmente la experiencia participativa según sus fines específicos.

Esta racionalización implica la disposición de recursos, configurando sistemas de relaciones y procedimientos en una secuencia de desarrollo dirigida al cumplimiento de los fines.

La estrategia metodológica que propone la presente Guía posee los elementos siguientes:

- Desafío central
- Creación de contextos de comunicación adecuados
- Desarrollo del proceso comunicativo
- Configuración de los espacios participativos
- Lineamientos metodológicos o enfoques

Desafío central

Según el análisis precedente sobre los aspectos y áreas críticas del proceso de consulta, el desafío central de la estrategia metodológica es el logro de una comunicación real entre los actores, conseguida en un contexto de reconocimiento mutuo como sujetos de diálogo, en cada uno de los momentos claves de su interacción.

Solo de este modo es posible el cumplimiento de los fines de la consulta, respondiendo tanto al riesgo del formalismo como a la necesidad de prevenir y elaborar positivamente las eventuales controversias que pudieran producirse.

Creación de contextos de comunicación adecuados

La comunicación efectiva entre los actores será posible si se crean los contextos o situaciones de comunicación que permitan configurar, en la práctica, un diálogo entre los mismos.

En estos contextos o situaciones de diálogo, las personas se reconocen y actúan mutuamente como interlocutores legítimos, es decir, como sujetos de la comunicación, dotados de intención y eficacia comunicativa.

Así, los interlocutores reconocen su voluntad de comunicarse y su capacidad de desarrollar una estrategia coherente con la misma, poniendo en juego sus capacidades de producir y transmitir un discurso racional y pertinente, así como de interpretar racionalmente los discursos expresados por los otros sujetos participantes en la experiencia.

Pero, en esta experiencia, no se trata solo del reconocimiento y su acción como interlocutores inteligentes y dispuestos a la comunicación, sino también de su posicionamiento como ciudadanos, agentes de sus propios intereses, elaborados como una adhesión consciente, libre y responsable a los fines del proceso, y como una opinión legítima que es comunicada con todo derecho en el marco de un procedimiento establecido.

La pertinencia del discurso se refiere a su eficacia comunicativa, el uso del lenguaje y de los códigos culturales adecuados para el contexto peculiar de comunicación que se ha creado.

Este contexto siempre es concreto, característico y específico. Está definido por quienes son los actores o participantes, por las metas concretas compartidas, y por el conjunto de las demás condiciones reales del momento y lugar.

Por lo tanto, un componente muy importante del contexto son el idioma y su sistema semántico con el se construyen los enunciados, así como el sistema de significados de la cultura o subcultura característico de cada actor, que es justamente puesto en acto en el uso de la lengua y en el conjunto de la conducta de los actores.

De acuerdo con esto, un aspecto clave de la eficacia del diálogo es el reconocimiento de los otros, no solo como sujetos del diálogo, en general, sino también como sujetos diversos en sus capacidades cognitivas y discursivas, en su identidad sociocultural, en sus intereses y opiniones, así como en su posicionamiento en las relaciones de poder establecidas.

En conclusión, la realización de un proceso genuino de diálogo entre los actores implica la creación de situaciones o contextos comunicativos característicos, diseñados técnicamente según las condiciones concretas y las metas que se quieren alcanzar en cada momento del proceso. En este diseño técnico se concretan asimismo las cualidades democráticas específicas del proceso, las relaciones de legitimación y posicionamiento de los actores, que corresponden a los procedimientos particulares configurados por el orden normativo.

Este es el primer paso o momento de la estrategia metodológica.

Desarrollo del proceso comunicativo

El desarrollo de un proceso de diálogo, una vez creada la situación de comunicación adecuada, se realiza a través de la siguiente secuencia de pasos metodológicos (véase el gráfico 3 en la página 22):

1. El posicionamiento de todos los actores del proceso como interlocutores reconocidos, definiendo responsabilidades, funciones y papeles; y promoviendo las experiencias educativas necesarias para la formación de las actitudes, capacidades y habilidades requeridas.
2. El acceso a la información proporcionada, mediante su presentación con un diseño didáctico y culturalmente pertinente, y a través de experiencias de aprendizaje que faciliten su interpretación y apropiación cognitiva.
3. La elaboración de intereses y posiciones de los actores, a partir de dinámicas e instrumentos de visualización y codificación de las mismas, dialogando críticamente con la propuesta presentada.
4. La identificación y elaboración positiva de las eventuales controversias, alcanzando situaciones nuevas, mejores y más favorables de acceso a la información y elaboración de opiniones.
5. Sistematización y registro de los aportes producidos en el proceso, incluyendo dinámicas de profundización, validación y mejor comprensión de los mismos.

Estos pasos o etapas de la estrategia metodológica pueden desarrollarse en conjunto o solo parcialmente, como parte de un proceso de diálogo en una misma situación de comunicación.

Al mismo tiempo, esta misma lógica metodológica define también al proceso de consulta en su totalidad, como se comprende de suyo.

Configuración de los espacios participativos

En conjunto, la creación de una situación o contexto de comunicación según un diseño técnico específico y el desarrollo de uno o varios momentos del proceso comunicativo, también pertinentemente definidos y articulados según los fines perseguidos, configuran *un espacio participativo*.

El tipo de espacio participativo más conocido es el taller, cuyo uso se ha generalizado. Otro, muy importante en el proceso de evaluación de impacto ambiental, es la consulta pública general. En conjunto, todas las instancias y mecanismos de participación ciudadana que define el marco jurídico (*supra*, capítulo 1 en la página 3), solos o articulados algunos de ellos, pueden comprenderse como espacios participativos característicos.

Entre estos espacios, debemos distinguir, según su modo de organización y procedimientos, entre los espacios estructurados de participación y los espacios participativos abiertos.

En términos técnicos, el primero de ellos implica a un conjunto de actores que forman parte de un proceso; se desarrolla a través de un encuentro directo y público entre los mismos, en un mismo tiempo y lugar; y, finalmente, conforma una estructura funcional de relaciones y procedimientos. Ejemplos de estos espacios son, otra vez, el taller y la consulta pública general.

En cambio, el segundo, configura procesos abiertos, aunque siempre articulados en una misma dinámica, según metas definidas, como son, por ejemplo, la consulta a través de un portal digital y las entrevistas en profundidad.

Pero esta distinción puede tener también un significado político, dado que los espacios estructurados constituyen, en sí mismos, actos públicos en los que los actores involucrados toman posición, debaten y definen acuerdos o controversias.

Los espacios abiertos pueden ser actos públicos o no, como, por ejemplo, la consulta a través de un portal electrónico, en el primer caso, o las entrevistas en profundidad y los grupos focales, en el segundo.

Ahora bien, el concepto de espacios participativos, que abarca al conjunto de pasos propuestos de la estrategia metodológica, nos permite avanzar al siguiente tema de la Guía, que es el diseño de *la estrategia operativa* del proceso de participación ciudadana.

En efecto, podemos comprender a la estrategia operativa como un arreglo secuencial de espacios participativos, relacionados entre sí de manera lineal o no, que se articulan orgánicamente y conducidos por una instancia de coordinación en el cumplimiento de cada etapa del proceso de evaluación de impacto ambiental. Pero este es el tema del siguiente capítulo.

Lineamientos metodológicos o enfoques

Para la configuración de los espacios participativos, y sus distintos elementos metodológicos, en cada una de las etapas del proceso, es necesario explicitar y aplicar en la práctica los enfoques o lineamientos metodológicos que sean coherentes con los objetivos definidos.

Estos enfoques o lineamientos aportan la base conceptual y los esquemas de interpretación que amplían y potencian el sentido concreto de las acciones, ubicándolos en sistemas de significados más comprensivos.

En principio, debido a la naturaleza especializada de la propuesta que se consulta, la orientación metodológica general debe ser pedagógica. Esto es, debe atender de manera consciente y efectiva a las necesidades de aprendizaje que requiere la expansión de capacidades y formación de habilidades (cognitivas, de comunicación y de posicionamiento), de los actores.

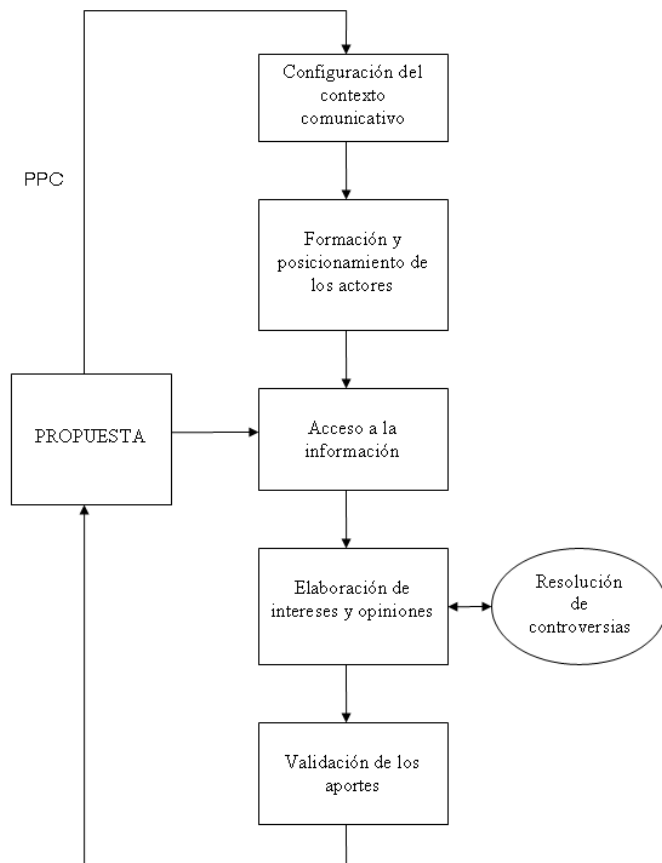
Pero también el aprendizaje se sitúa del lado del proponente y su equipo técnico, así como de la autoridad ambiental competente, dado que necesitan comprender la identidad sociocultural de los otros interlocutores, sus formas particulares de cognición y discurso, así como los procesos de elaboración de opinión y posicionamiento en el que se hayan involucrados.

En segundo lugar, coherente con el horizonte democrático que orienta el proceso, la educación ciudadana es una propuesta metodológica que debe incorporarse. Sobre todo, si se considera las necesarias conquistas en el proceso de posicionamiento como ciudadanos y ciudadanas que exige el convertirse y reconocerse como sujetos de diálogo, esto es, como pares en el proceso comunicativo.

En este caso, también el enfoque es necesario para la construcción de la posición democrática de los responsables e impulsores del proceso, que implica la formación de la actitud de escucha y reconocimiento del otro, imprescindibles en el mismo.

En tercer lugar, también coherente con el horizonte democrático, pero atendiendo asimismo a la naturaleza multicultural de muchos espacios sociales del

Gráfico 3: Secuencia de pasos metodológicos



país, y aun de la sociedad peruana en su conjunto, la metodología debe seguir también los conceptos y pautas de la comunicación intercultural. Esta se define por la visualización y valoración de las diferencias culturales realmente existentes, y por el correspondiente tratamiento del conflicto cultural inherente a las condiciones de discriminación del otro en razón de su diferencia.

(Sobre educación ciudadana y comunicación intercultural, véase los recuadros 6 (en la página 22) y 7 (en la página 23), respectivamente; el carácter pedagógico del proceso se explica en diversos momentos del análisis metodológico y operativo que continúa).

Recuadro 6

Educación ciudadana

En cualquier sociedad democrática, la formación de la persona como sujeto y, por lo tanto, también como ciudadano, requiere de un esfuerzo particular de la sociedad.

La condición de sujeto de una persona se refiere a su autodeterminación como un ser humano autónomo, consciente de sí mismo y de sus condiciones de vida, dotado de un proyecto propio como actor de la sociedad y de un sentido ético de su vida y como ciudadano.

La condición de sujeto es propia de la modernidad, basada en el desarraigo de una vida social inmediatamente adscrita a la tradición y a los vínculos comunitarios o propios de sistemas de dependencia personal.

Esta condición, como es evidente, necesita formarse por medio de un proceso educativo, iniciado en la familia, desarrollado en la sociedad civil, pero en última instancia, promovido y pautado por el Estado democrático, responsable y requerido de formar a sus ciudadanos.

En una situación de precariedad democrática y de modernización parcial y fragmentada, como es la nuestra, la educación en ciudadanía (o educación ciudadana) necesita desarrollarse por distintos medios, toda vez que el proceso educativo formal presenta serios problemas de calidad y efectividad.

El aprendizaje de los conceptos y procedimientos del ejercicio de los derechos, sobre todo en los momentos críticos de la acción del ciudadano, como, por ejemplo, el acto electoral, la recuperación de derechos vulnerados y el acatamiento consciente de la ley, puede y debe ser promovido y realizado.

Así, son materia de la educación ciudadana, los principios y las normas jurídicas que instauran, garantizan y regulan el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos, como ocurre, por ejemplo, en la educación electoral.

Para que este aprendizaje sea eficiente, debe partir de visualizar los sistemas cognitivos y valores de las relaciones sociales que no han sido formados en un contexto de vida democrática, como el individualismo extremo o la arbitrariedad basada en los poderes fácticos. Así, aquéllos pueden ser criticados y reelaborados en un proceso formativo en los sistemas de vida democrática.

Recuadro 7

Comunicación intercultural

La comunicación intercultural se produce en las relaciones entre personas y actores sociales provenientes de diferentes culturas.

Las culturas son sistemas de significados y de organización de la existencia humana que configuran identidades sociales particulares, establecen sentidos y pautas a las relaciones interpersonales y sociales en general, de modo que una relación entre personas o grupos de distintas culturas, implica siempre diferentes modos de establecer la comunicación.

Así, siempre que se presenta una relación intercultural, personal o grupal, se ponen en juego los significados, estrategias, recursos y prácticas comunicativas que son característicos de las culturas que se relacionan.

En estos casos, sin embargo, se ponen también en juego las capacidades de la especie humana: las mismas facultades lógicas y de lenguaje; asimismo, las mismas potencialidades de relación social. Por lo tanto, la comunicación es posible porque la cultura son solo formas socialmente específicas de responder a los mismos desafíos de la experiencia humana.

Sin embargo, el vínculo requiere de la creación de un contexto de comunicación. En primer lugar, con un lenguaje común a partir del cual puedan construirse y negociarse significados mutuamente comprensibles. Además, con intenciones

coincidentes que tomen cuerpo en metas compartidas de diálogo. El supuesto es que ambos se reconocen como sujetos de este diálogo, con expectativas de respeto mutuo que excluyen la violencia de uno sobre el otro.

Para que los significados se comprendan, deben referirse al sistema cultural que los produce y explica. Un elemental o más complejo ejercicio de etnología tiene entonces que generarse. La amplitud y profundidad del ejercicio puede ser más o menos mayor, según el caso, yendo desde la simple intuición del otro hasta su paulatino descubrimiento integral.

Si se presenta la violencia de la descalificación del otro por su diferencia, evidentemente el proceso no es posible de antemano. Por eso, antes definíamos la comunicación intercultural como la visualización y valoración de las diferencias culturales realmente existentes, y por el tratamiento del conflicto cultural inherente a las condiciones de discriminación

Capítulo 3

Realización del proceso de consulta

3.1. Visión general de la experiencia

En términos prácticos, el proceso de participación ciudadana se desarrolla a partir de la convocatoria de las autoridades, una vez presentada la propuesta, configurándose una secuencia de espacios participativos determinados.

Para el diseño y desarrollo de la estrategia operativa del proceso participativo, contamos con el marco de actuación establecido por el proceso de evaluación de impacto ambiental (definido por el marco jurídico), con la propuesta metodológica y con la propuesta de intervención, que comprende el proyecto, la identificación y análisis de los impactos, y la estrategia de manejo ambiental. Esta propuesta, según la etapa del proceso de evaluación de impacto ambiental, puede corresponder a la Solicitud o al EIA.

La estrategia operativa no es otra cosa que el planeamiento de la secuencia de actividades que configuran el proceso participativo, aplicando la estrategia metodológica, según las condiciones concretas del proyecto que se consulta y cumpliendo las normas jurídicas. Su diseño configura el PPC (sobre el concepto de estrategia, véase el recuadro 8 en la página 26).

Como todo diseño de estrategia, este planeamiento requiere de un análisis prospectivo de escenarios relativos al desenlace esperado del proceso de consulta. Este análisis se realiza sobre la base de un trabajo de campo previo.

Las decisiones de estrategia se refieren a cómo afrontar el desafío central mediante un desarrollo secuencial de espacios participativos (véase supra, 2.3 Estrategia metodológica en la página 18), cuyo diseño debe ser apropiado a las condiciones concretas del escenario específico de la consulta y a la naturaleza del proyecto que es materia de la misma. Este diseño debe ser adecuado o pertinente en relación con las características de los actores involucrados en los espacios participativos y con el modo esperado de su participación, por un lado, y con el proyecto que es materia de la consulta, por el otro.

El trabajo de campo tiene como fin el aportar los elementos necesarios para una construcción prospectiva de los escenarios probables, esto es, sobre cuál es la conducta esperada de los actores sociales involucrados en el proceso de consulta, para lo que es preciso saber quiénes son estos actores, desde qué condiciones

sociales concretan actúan y cuáles son sus intereses, posiciones y controversias en relación al proyecto que es materia de consulta.

Tomadas las decisiones de estrategia, se implementa una secuencia de talleres que concluye en la Consulta Pública General. Los talleres desarrollan procesos acumulativos de información, posicionamiento y elaboración de opiniones de los actores, así como de tratamiento de controversias. Estos procesos acumulativos son valorizados por la Consulta Pública General.

En conclusión, el proceso de participación ciudadana se implementa a través de las siguientes etapas (véase el cuadro 3 en la página 27 y el gráfico 4 en la página 28):

1. Trabajo de campo (prospección del escenarios)
2. Decisiones de estrategia (diseño del PPC)
3. Secuencia operativa del proceso de consulta

La etapa 3) pueden comprender también un Proceso de Consulta Previa, si la autoridad competente así lo determina (véase supra, 1.2 La participación ciudadana y sus instancias, en la página 5).

Recuadro 8

La estrategia y sus elementos

Como toda estrategia, se trata de producir determinados fines y resultados poniendo en juego unos recursos dados en unas condiciones particulares, a través de acciones y procedimientos que conduzcan a los fines y resultados previstos, haciendo un uso óptimo de los recursos.

En nuestro caso, los recursos son las capacidades y los intereses de los actores involucrados, la propuesta metodológica implementada, así como la calidad del proyecto y la información puesta en consulta, además de los recursos financieros aportado por la entidad ejecutora del proyecto.

Las condiciones son el escenario y la identidad social y cultural de los actores involucrados, así como la normatividad jurídica y el nivel de desarrollo del sistema político democrático, el cual se expresa en ésta, en la formación de ciudadanía de los actores sociales y en el ordenamiento institucional y social de los escenarios.

Las acciones y procedimientos, organizando los espacios participativos y su secuencia, según los objetivos y metas definidas, forman propiamente el arreglo estratégico.

La calidad del diseño de éste puede identificarse por su acierto político y su pertinencia cultural, y por el modo cómo ambos se concretan en la práctica a través del ordenamiento de las acciones y procedimientos, realizando con eficacia y eficiencia los fines previstos.

El arreglo estratégico debe organizarse por las etapas del proceso de evaluación de impacto ambiental que definen las normas jurídicas.

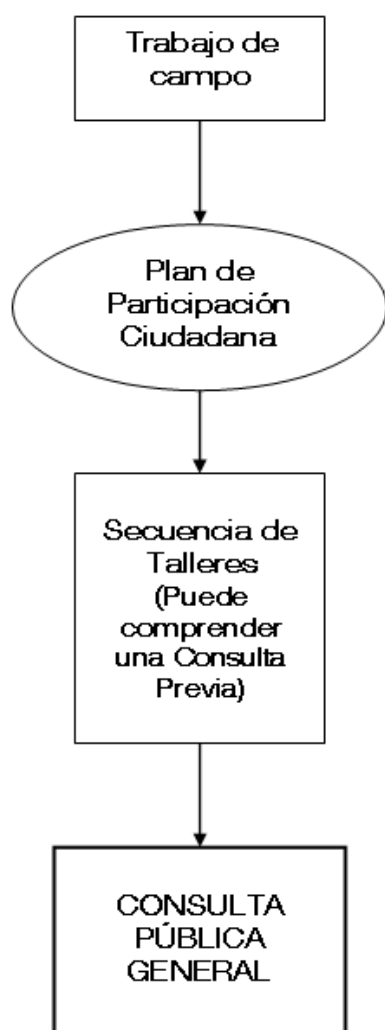
Cuadro 3: Etapas del diseño y desarrollo de la estrategia operativa del proceso de consulta en la evaluación de impacto socio ambiental en el Subsector Transportes – MTC

ETAPAS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS
Trabajo de campo (prospección del escenario)	Estudio del espacio social de la intervención.	Matriz de caracterización del espacio social
		Informe de investigación sobre el espacio social.
	Análisis de actores sociales: identificación de los mismos y balance de sus posiciones	Matriz de identificación de actores sociales
		Diagnóstico PIL
	Construcción de escenarios	Cuadro de escenarios posibles
Decisiones de estrategia	Diseño del PPC (incluye formulación de indicadores y organización del sistema de monitoreo)	PPC
Secuencia operativa del proceso de consulta*	Secuencia de talleres para	Informe de la sistematización de los aportes y opiniones
	- Proceso de información a los actores sociales	
	- Visualización y elaboración de opiniones	
	- Identificación de controversias	Matriz de controversias identificadas y tipificadas
	- Tratamiento de controversias específicas	Informe de los procesos de tratamiento de controversias
	Precisión de la propuesta por el proponente	Documento ajustado de la propuesta
	Desarrollo de la Consulta Pública General	Informe de la sistematización de los aportes
		Acta pública de la consulta

* En ciertos procesos de consulta, puede comprender también el Proceso de Consulta Previa.

Fuente: elaboración propia, según interpretación del Reglamento y la lógica del desarrollo del capítulo.

Gráfico 4: Etapas del diseño y desarrollo de la estrategia operativa del proceso de consulta



Fuente: elaboración propia según interpretación del Reglamento y la lógica del desarrollo del capítulo.

3.2. Trabajo de campo

El escenario de la consulta

Antes que nada, es importante constatar que no es lo mismo el espacio social sobre el que incidirá el proyecto que el escenario del proceso participativo.

Este último se forma a partir de la presencia de la propuesta y de su comunicación a los actores sociales involucrados, quienes toman posición y actúan a partir de ambas. Al mismo tiempo, esto implica que la autoridad competente y el proponente y su equipo técnico se convierten de suyo en actores sociales que interactúan con los actores y las dinámicas del espacio social de la intervención prevista.

Se crea una interfaz o campo de conexión que transforma el espacio social de la intervención al provocar la formación de un escenario de encuentro que amplía el espacio público local, a la vez que define la formación de una nueva coyuntura en el espacio social de la intervención (o, al menos, nuevos factores en la coyuntura existente).

Este es propiamente el escenario de formación y desarrollo del proceso participativo.

En este escenario, sus actores no incluyen necesariamente al conjunto de los actores sociales del espacio de la intervención, pues probablemente solo algunos serán involucrados directamente por la intervención del proyecto.

Además, la actuación pública de los actores se recrea en el nuevo espacio público creado, en esta interfaz conformada a partir del anuncio del proyecto y de la convocatoria a consulta pública. En este sentido, también se redefinen, presentando actitudes y desarrollando conductas que no son propiamente las mismas que las que se forman en este último.

De aquí en adelante, llamamos “actores sociales” a los actores del proceso participativo. Un modo en uso de denominarlos es *stakeholders*, pues este término corresponde precisamente a actores sociales involucrados en el impacto de un proyecto determinado.

Estudio del espacio social de la intervención

Aunque el escenario de la consulta no es lo mismo que el espacio social de la intervención del proyecto, su estudio aporta las bases para realizar el análisis prospectivo del primero.

El primer paso para el estudio del espacio social de la intervención, consiste en establecer un marco de referencia que nos permita tipificarlo en sus rasgos más característicos, de manera que podamos luego realizar una investigación particular del mismo de acuerdo con nuestros fines.

El marco de referencia debe ofrecer una tipología de espacios sociales, construida a partir de algunas características que sean significativas. Elaboramos una matriz que cruza los tipos de espacios sociales con los criterios de caracterización, aportados por los respectivos instrumentos de análisis de la realidad social del país (véase el cuadro 4 en la página 37).

El primer instrumento que elegimos es el de la regionalización propuesta por Gonzales de Olarte (2000) desde la economía política que toma en cuenta los distintos tipos de mercados y su nivel de desarrollo. Esta clasificación de grandes

espacios sociales nos permitirá luego agregar y cruzar otras determinaciones, que completarán la aproximación que buscamos.

Según este esquema de regionalización, algo modificado aquí según los fines de la Guía, nuestro país está dividido en cuatro tipos de regiones (véase el gráfico 5 en la página 37), a saber:

1. La región central, donde se han formado los mercados de bienes y servicios, de trabajo, de capitales y financiero: Lima, Callao y ciudades secundarias circundantes.
2. Las regiones descentralizadas de la Costa, donde se han formado los mercados de trabajo y bienes: los departamentos costeros y sus corredores en la Sierra y Ceja de Selva, cuando ellos existen.
3. Los espacios mercantiles, con mercados de bienes y débiles mercados de trabajo, y un gran componente de economías de autosuficiencia que concentra a la pobreza rural: los departamentos de la Sierra.
4. Las “regiones de colonización”, con mercados de trabajo y bienes, y la presencia de los pueblos indígenas amazónicos: los departamentos amazónicos y las provincias amazónicas de los departamentos de la Sierra.

En este esquema de regionalización, debemos distinguir además los espacios intradepartamentales y sus procesos más importantes (como los corredores económicos existentes o la predominancia de alguna actividad económica, por ejemplo); también, el grado de crecimiento económico y urbano de algunas ciudades de la Sierra (Cusco y Huancayo, y también Juliaca, sobre todo). El término “regiones de colonización” va entre comillas, pues el concepto, siendo descriptivo, podría ser ambiguo, y decir de modo implícito que estas regiones son espacios vacíos, sin una población indígena previamente asentada en ellas.

La utilidad de este esquema es que nos permite visualizar las diferencias territoriales del proceso de modernización del país, así como sus distintas fracturas y líneas de expansión (en el caso, partiendo de los tipos de mercado).

A este esquema, es necesario agregar al menos otros instrumentos:

- El mapa del índice de desarrollo humano según provincias (PNUD 2002), que permite territorializar el comportamiento de un indicador que es más completo que el de pobreza y que alcanza, como su nombre lo dice, el nivel provincial. Debe consultarse, además, el excelente texto explicativo y los diversos cuadros del libro citado.
- El Atlas lingüístico del Perú (Chirinos 2001) que identifica con bastante precisión y rigor la extensión y las dinámicas territoriales del castellano y las lenguas indígenas del Perú. Además, como es sabido, los indicadores de habla indígena son asimismo indicadores significativos de analfabetismo o, hablando con más exactitud, de predominio de la cultura oral.

Si se quiere trabajar con mapas de pobreza, lo que podría ser necesario, un documento muy útil es *La pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental* (Herrera 2002), que explora las dimensiones étnicas de la pobreza.

Finalmente, es preciso considerar el mapa político del Perú, definiendo las jurisdicciones políticas territoriales que corresponden al espacio social que buscamos caracterizar. Así, seguramente podría tratarse de un ámbito provincial,

interprovincial, regional o interregional, considerando además que podrían conformarse nuevas regiones (reuniendo dos o más regiones actuales, de perfil departamental) y macro regiones.

En conclusión, distinguimos los siguientes tipos de espacios sociales:

1. Grandes ciudades.
2. Ciudades intermedias, situadas en corredores económicos más o menos desarrollados.
3. Espacios sociales rurales costeños y andinos.
4. Espacios sociales de comunidades nativas amazónicas.
5. Espacios sociales rurales de colonización amazónica.

Cada uno de estos tipos de espacio social debe ser caracterizado mediante las siguientes variables:

- Tipo de desarrollo económico regional
- Índice de Desarrollo Humano, desagregado hasta el nivel provincial, si es necesario.
- Diversidad y predominancia lingüística.
- Ámbito político territorial.

En términos operativos, un proyecto puede desarrollarse en varios espacios sociales. Primero, clasificamos cada uno de ellos, identificándolo con alguna de la filas de la primera columna. Después, llenamos el resto de la matriz con información descriptiva que sea relevante.

Este primer paso nos aporta un marco de referencia para construir hipótesis y diseñar preguntas y metodologías de investigación bastante precisas, con el fin de realizar una exploración de cada uno de los espacios sociales involucrados. Esta exploración nos permitirá obtener un cuadro de conclusiones claras sobre los rasgos básicos de los siguientes niveles de la realidad social:

- Estructura socioeconómica y los sectores sociales que configura.
- Identidades étnicas y culturales (partiendo de las comunidades lingüísticas).
- Sistema de poder social y posiciones de los actores sociales en el mismo.

Los productos esperados son la matriz de caracterización de espacios sociales y el informe de la investigación correspondiente.

Análisis de los actores sociales

A partir del estudio precedente, que nos proporciona un cuadro de conjunto de la naturaleza específica de los espacios sociales, pasamos ahora al análisis de los actores del proceso participativo, que se definen por estar directamente involucrados por la intervención del proyecto.

Nuestro objetivo es realizar un análisis prospectivo de la conducta concreta de los actores: sus actitudes y posiciones frente al proyecto, una vez que éste ha sido informado y se ha iniciado el proceso de consulta. Pasamos de comprender las identidades de los actores sociales de nuestro espacio social de referencia a la actuación concreta de algunos de éstos en el escenario de la consulta.

Aquí es indispensable el trabajo de campo y las relaciones directas con los actores, con el fin de conocerlos e identificarlos, comprendiendo las posiciones que tienden a construir. En este proceso, dialogal y participativo por definición, los actores mismos son involucrados en el análisis de sus posiciones y actitudes frente al proyecto (una línea de estudio de los actores sociales involucrados en el impacto de un proyecto es el análisis de *stakeholders*, que podría resultar probablemente demasiado oneroso en este contexto; véase el recuadro 9 en la página 36).

Empecemos por definir qué comprendemos por “actor social”.

En primer lugar, el actor social es un agente, es decir, “(...) *alguien dotado de razón práctica*: usa su capacidad cognitiva y motivacional para decidir opciones que son razonables en términos de su situación y sus metas, de las cuales, salvo prueba terminante en contrario, se lo/a considera el/la mejor juez/a.” (O’Donnell 2003, p. 59)

Ahora bien, en segundo lugar, en un Estado democrático, esta capacidad de agencia es el supuesto de su condición de ciudadano: alguien moralmente autónomo y responsable, que es políticamente reconocido como sujeto de derechos (y de derechos iguales para todos). Este reconocimiento es universal para todas las personas que cumplen la condición de ciudadanía en un Estado democrático particular. Al mismo tiempo, la ciudadanía forma, desarrolla y asegura la capacidad de agencia.

En tercer lugar, la construcción de esta capacidad de agencia presupone la formación del individuo en una sociedad en la que el interés privado y su ejercicio particular son parte constitutiva de su estructura social y su dinámica: como propietarios privados y jurídicamente autónomos, capaces de desenvolverse racionalmente en las diversas exigencias de la cultura moderna (particularmente, en el mercado y en el conjunto de la vida social). El espacio de esta formación es, primero, la familia, y principalmente la sociedad civil, siempre en el marco de derecho e institucional provisto por el Estado.

Así, si bien la capacidad de agencia es racional, debe comprenderse como una cualidad subjetiva, propia de un sujeto o de una persona cuya voluntad y afectividad han sido formadas en su inscripción en la vida social y su cultura.

Esta capacidad de agencia no solo es individual sino que también es propia de las organizaciones de la sociedad civil, que son asimismo sujetos de derechos de actuación privada.

Los actores sociales son, por lo tanto, diversos en varios sentidos: no solo porque sus intereses son necesariamente distintos, sino porque lo son también sus capacidades y su subjetividad en general.

Además, en una sociedad multicultural como la nuestra, los actores sociales

no siempre son modernos. Esto es, aunque se incorporan en la vida social y política siendo reconocidos como agentes privados y ciudadanos, su subjetividad puede corresponder a otra cultura. En particular, las diversas culturas indígenas, amazónicas o andinas, suponen una capacidad de agencia que moviliza capacidades culturales, sentimientos y modos de relación social que se basan en la adscripción a entidades comunitarias y a la experiencia local inmediata.

Por ejemplo, las personas que se ha formado en las comunidades y pueblos indígenas amazónicos, y se identifican con ellos, construyen su condición ciudadana desde sus tradiciones culturales que los adscriben a sus identidades étnicas y a su modo de vida íntimamente vinculado al bosque amazónico.

Hasta qué punto esta diferencia cultural incide en la condición ciudadana depende de modo importante del reconocimiento de derechos específicos que permitan acceder al ejercicio universal de la ciudadanía (por ejemplo, el derecho al uso público de la lengua de un pueblo, en campos como la educación, la participación política o la administración de justicia, permitirá un mayor acceso al ejercicio de la ciudadanía política).

Finalmente, el desarrollo fragmentario y, en diversos sentidos, truncado, de la modernización del país, y la presencia de importantes desigualdades sociales, ocasionan diferencias en las condiciones básicas de esta capacidad de agencia, supuestamente universal.

En efecto, una persona o un grupo social que viven en condiciones de supervivencia, difícilmente pueden disponer del margen de libertad necesario para escoger entre distintos caminos racionales, disponiendo de los instrumentos necesarios para realizar sus intereses. Más aún, si el nivel educativo es insuficiente en un contexto social dado, tampoco tendrán las condiciones para elaborar estos intereses en algún tipo de visiones y estrategias que conduzca al mayor aprovechamiento de las oportunidades. Del mismo modo, si no se representan a sí mismos como iguales a los demás, sus aspiraciones y expectativas serán necesariamente limitadas.

En esta situación deberíamos considerar a las personas y colectividades culturalmente indígenas si no disponen de un marco de derechos reconocidos que les permita acceder al uso de sus derechos universales.

Este análisis nos permitirá realizar una primera clasificación de los actores sociales (sobre la base del estudio del espacio social que ya hemos realizado), según criterios que nos permitan distinguir el tipo y condiciones de agencia:

1. Acceso al ejercicio de los derechos políticos y civiles.
2. Acceso a los derechos sociales (que puede identificarse por la condición socioeconómica).
3. Cultura de pertenencia (identificada a partir del idioma, pero este que exige una exploración de la cultura misma).

Según los criterios 1) y 2) podemos clasificar a los actores sociales en una graduación de capacidad de agencia, cuyos niveles pueden establecerse según la conveniencia. Podemos incorporar el criterio 3) para establecer un cuadro de los actores en un contexto multicultural, generalmente asimétrico en el ejercicio de los derechos.

El criterio 3) solo no permite clasificar a los actores según su subjetividad cultural, que podría ser en actores modernos o modernizados, actores relativa-

mente modernizados y actores culturales indígenas (o de predominancia de una tradición cultural indígena, andina o amazónica).

Ambos tipos de clasificación nos permitirán crear sendas matrices de identificación de actores sociales, en relación a su capacidad de agencia (en realidad, poder social potencial) y a su ubicación en las relaciones multiculturales (véase los cuadros 5 en la página 38 y 6 en la página 38, respectivamente).

Análisis de los actores en sus relaciones mutuas

Sobre esta base, podemos pasar a analizar el contexto de relaciones que se establecería y desarrollaría en el proceso participativo. Se trata de establecer de modo prospectivo las posiciones de los actores sociales frente a la propuesta y su conducta probable en el proceso de consulta.

Con este fin, el trabajo de campo implica el desarrollo de una primera experiencia con los actores, de interlocución directa con ellos, a través de entrevistas en profundidad y talleres de investigación con actores claves (véase el recuadro 9 sobre el análisis de *stakeholders*, si se desea profundizar en este respecto). Como ya conocemos quiénes son social y culturalmente (en el sentido amplio de la palabra), se trata de identificar quiénes son los actores involucrados y cómo actuarían en la consulta.

Un instrumento muy útil puede ser aquí el diagnóstico PIL (poder – interés – legitimidad). Como su nombre lo indica, este diagnóstico se basa en el uso de tres variables: poder, interés y legitimidad, que son precisamente las variables que necesitamos para imaginar razonablemente su actuación en la consulta.

El poder se define aquí (de modo instrumental) como la capacidad que tienen los actores de lograr sus objetivos, directamente o influyendo en las decisiones de las autoridades, mediante el uso de determinadas estrategias y movilizandolos determinados recursos; además, no solo se trata de esta capacidad señalada, sino también de la decisión de emplearla, haciendo valer su posición.

Aquí, la capacidad de agencia se contextualiza en un determinado balance de poder que resulta de las relaciones mutuas de los actores sociales.

El interés lo definimos aquí por la posición explícita de los actores sociales sobre el proyecto, a favor, contraria o indiferente (con sus respectivas características, tales como el grado de elaboración de esta posición, las condiciones que la explican, el nivel de autonomía en que se basa, entre otras).

La legitimidad se refiere a la aceptación social del actor en función del sistema compartido de valores, normas y creencias (teóricamente es una de las determinaciones del poder, pero aquí conviene desagregarla).

Puede haber distintos sistemas de legitimidad, como ocurre en muchos espacios sociales del país, definidos por su multiculturalidad.

En estos casos, se identifica el sistema hegemónico, así como la situación de esta hegemonía (precaria o consistente, estable o transitoria); además, podría ser importante identificar las áreas de conflicto con los otros sistemas de legitimidad (por ejemplo, se presenta solo en los campos de influencia de los actores subordinados o establece una contestación en el nivel de todo el espacio social).

Se establecen matrices para caracterizar a cada actor según cada una de estas variables. Después, se establece un cuadro correlativo de los actores según esta caracterización (véase los cuadros 7 en la página 38 y 8 en la página 39, para el caso del poder; con la misma lógica se construyen relativas a las otras dos variables).

A partir de aquí, se establece la ubicación de los actores en el diagrama del diagnóstico PIL (gráfico 6 en la página 39), definiendo sus niveles de prominencia o posicionamiento. Las categorías de estos niveles se establecen combinando la caracterización de los actores sociales según las variables. Por ejemplo, un actor social puede tener la posición de marginado, si solo tiene interés, pero no poder ni legitimidad. O puede ser dominante, si tiene poder, interés y legitimidad. O ser vulnerable, si solo tiene interés y legitimidad, pero no poder. Y así sucesivamente.

El estudio del espacio social y el análisis de actores sociales nos permiten obtener conclusiones sobre los escenarios probables de la consulta.

Construcción de escenarios

El escenario del proceso participativo es un resultado de las interacciones entre los actores sociales y sus condiciones concretas, por un lado, y la propuesta y un diseño del proceso participativo, por el otro. Como estos últimos no actúan solos, esta interacción incluye a la autoridad responsable, el proponente y su equipo técnico, convertidos ahora en actores sociales del proceso.

Así, el escenario del proceso participativo se construye realmente en estas interacciones. Por lo mismo, es preciso imaginar anticipadamente su conformación y desarrollo; sobre todo, porque está en nuestras manos la propuesta y el tipo de espacios de participativos que queremos crear. A este ejercicio prospectivo le llamamos aquí “construcción de escenarios”.

La “construcción de escenarios” implica un diálogo entre los resultados del trabajo de campo y nuestra estrategia metodológica, tomando en cuenta la naturaleza del proyecto que se consulta.

En efecto, no podemos imaginar la probable evolución de la conducta de los actores sociales sin relacionarla con nuestro probable diseño estratégico. Es en el juego de las relaciones entre una y otras como construimos los escenarios, al mismo tiempo que avanzamos ya en la definición de la estrategia.

Así, a partir de los resultados conseguidos por el análisis precedente, elaboramos 2 ó 3 escenarios posibles del desarrollo del proceso de consulta, según la evolución de los comportamientos de los actores en función de las actividades participativas propuestas por nosotros. Entre estos escenarios, escogemos el más probable, y lo tomamos como base para tomar decisiones efectivas sobre el diseño de la estrategia.

La construcción prospectiva de los escenarios nos permitirá saber cuáles serían y cómo se configurarían las áreas críticas del proceso participativo (véase 2.2 Aspectos críticos del proceso en la página 13), cómo se desarrollaría el proceso de comunicación y la formación de espacios participativos, cuáles serían las controversias más significativas y su probable evolución, cómo sería la conducta de los actores involucrados en estas relaciones.

El escenario más probable, poniendo en juego nuestro mejor diseño estratégico para estas condiciones, será el que tomemos de base para tomar las decisiones del caso: ajustando este diseño inicialmente imaginado, según objetivos específicos y un esquema de procedimientos priorizados. Esto es, diseñando e implementado el PPC.

Recuadro 9

Análisis de stakeholders

Una comprensión muy simplificada de los pasos del análisis de *stakeholders* podría ser la siguiente (para un desarrollo mayor, véase, por ejemplo, Mayers 2001):

1. Elaboración de una primera lista de los *stakeholders*, individuales e institucionales, formales o informales, influyentes o marginales, que deben estar implicados en el proceso de consulta, particularmente los que parezcan más influyentes y/o afectados. Nos basamos en entrevistas a personas claves y en el reconocimiento del espacio público local.
2. Realizar un análisis detallado y en profundidad de cada uno de los *stakeholders* con el fin de comprender sus intereses, características principales y condiciones relevantes. Aquí es importante identificar las posiciones de poder y capacidad de influencia de los actores. Nos basamos en entrevistas en profundidad, así como en el material de investigación anteriormente reunido.
3. Identificar los sistemas de relaciones y contextos de interacción entre los actores, como la cooperación o alianzas entre ellos, sus conflictos o vínculos institucionales. Aquí realizamos talleres de consulta de hipótesis propuestas por nosotros, corrigiendo y enriqueciendo el análisis realizado. También puede ser necesario realizar nuevas entrevistas en profundidad.
4. Elaboración de un diagnóstico de las posiciones correlativas de los actores de cara al proyecto, mediante el análisis del poder, intereses y legitimidad de los mismos o diagnóstico PIL (Poder – Intereses – Legitimidad).
5. Formulación de conclusiones dirigidas a la construcción de escenarios pre-visibles: tendencias de desarrollo de los comportamientos de los stakeholders y de sus posiciones en el balance de sus relaciones de poder.

Como vemos, este es un proceso de investigación participativa.

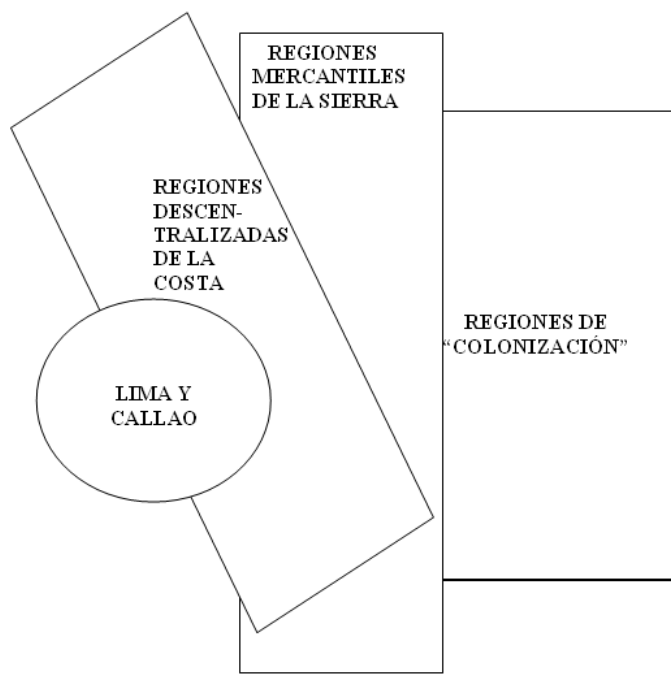
3.3. Decisiones de estrategia (diseño del PPC)

A partir de los pasos precedentes, se define la estrategia operativa o la articulación de acciones para concretar el conjunto del proceso participativo, concluyendo en la Consulta Pública General. El producto de esta etapa es el diseño del PPC.

Es muy importante formalizar nuestra actividad, con el fin de controlar su desarrollo, siguiendo objetivos y metas específicas, así como usando indicadores que nos permitan monitorear y evaluar oportunamente el proceso, tomando decisiones pertinentes para su ajuste y continuación.

En otras palabras, el PPC debe poder resumirse en matrices de planificación. Simplificando, podemos tener dos matrices, una de objetivos, indicadores y supuestos, y otra de objetivos, resultados, actividades e indicadores de desempeño.

Gráfico 5: Las regiones según su tipo modernización (expansión del mercado)



Fuente: elaboración propia con base en Gonzales de Olarte 2000.

Cuadro 4: Matriz de caracterización de espacios sociales concretos

Tipo de espacio social	Variables			
	Región (tipo de modernización)	Índice de Desarrollo Humano	Diversidad y predominancia lingüística	Ámbito político – territorial
Grandes ciudades				
Ciudades intermedias y corredores económicos				
Espacios sociales rurales costeños y andinos				
Espacios sociales de comunidades nativas amazónicas				
Espacios rurales con predominio de colonización amazónica				

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5: Matriz de identificación de los actores sociales según su capacidad de agencia en un contexto multicultural (análisis cualitativo)

Actor social*	Acceso a los derechos políticos y civiles	Acceso a los derechos sociales	Pertenencia cultural
Actor social 1			
Actor social 2			
Actor social 3			
Actor social 4			

* Según el caso, los actores sociales pueden considerarse individualmente (por ejemplo, la comunidad campesina tal o cual) o de modo agregado (por ejemplo, las comunidades campesinas de tal distrito)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6: Matriz de identificación de los actores sociales según su pertenencia cultural

Actor social*	Pertenencia cultural		
	Actores moderno o modernizados	Actores relativa o parcialmente modernizados	Actores adscritos predominantemente a una tradición indígena
Actor social 1			
Actor social 2			
Actor social 3			
Actor social 4			

* Según el caso, los actores sociales pueden considerarse individualmente (por ejemplo, la asociación de productores tal o cual) o de modo agregado (por ejemplo, las asociaciones de productores de tal distrito)

Fuente: elaboración propia

Cuadro 7: Matriz de caracterización de la situación de poder de los actores sociales

Actor social*	Capacidad de agencia	Influencia directa sobre el poder político	Influencia sobre los medios de comunicación social	Poder fáctico**
Actor social 1				
Actor social 2				
Actor social 3				
Actor social 4				

* Los actores pueden considerarse individualmente o agregados.

** Por poder fáctico se entiende aquí la capacidad de influencia sobre el poder político por medios que se establecen de hecho, más allá de los procedimientos institucionales del orden democrático (por ejemplo, el plutocratismo o la presión social por medio de una movilización que impone condiciones).

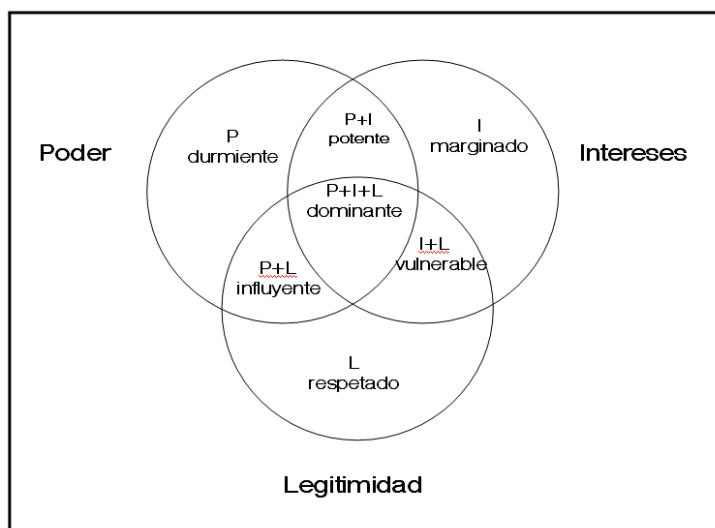
Fuente: elaboración propia

Cuadro 8: Matriz de ponderación del poder de los actores sociales (con miras al diagnóstico PIL)

Actor social	Ponderación del poder social		
	Mucho poder	Poco poder	Ningún poder
Actor social 1			
Actor social 2			
Actor social 3			
Actor social 4			
Actor social 5			

Fuente: Elaboración propia con base en el documento “Evaluación social e institucional y análisis de riesgos en el Valle del Vilcanota — Cusco” (CBC, 2003)

Gráfico 6: Diagnóstico PIL (Poder-Intereses-Legitimidad)



Fuente: <http://www.carleton.ca/~jchevali/STAKEH.html> (Citado en “Evaluación social e institucional y análisis de riesgos en el Valle del Vilcanota — Cusco” (CBC, 2003).

La prospección del escenario nos permitirá:

1. Identificar la brecha cognitiva que existiría entre el conocimiento esperado de la propuesta, por un lado, y las percepciones que se formarían sobre la misma en un primer momento, por el otro.
2. Identificar las potencialidades de los actores para elaborar sus intereses, formulándolos como opiniones razonables (según las condiciones del proceso) y operativas en los contextos de comunicación creados.
3. Establecer la potencialidad de conflicto que existiría en función de los intereses actuales de los actores, ahora puestos en escena, y de la calidad de la comunicación en los espacios participativos.
4. Permitiría también vislumbrar los campos de redefinición de la propuesta.

A partir de aquí, se deben establecer los objetivos específicos del proceso participativo y sus resultados, según cada una de las etapas que hayamos definido.

Los objetivos específicos deben establecerse como:

1. El logro de un determinado nivel de comprensión de la propuesta y de su impacto por parte de los actores participantes.
2. El logro de un nivel determinado de elaboración de las opiniones de los actores, que haya conseguido expresar sus intereses desde una posición de ciudadanía y de compromiso con el sentido de bien común que plantea la propuesta.
3. La resolución de las controversias originadas en la dinámica del proceso participativo o que, teniendo algún otro origen, pueden ser resueltas por ésta; y la evolución positiva de las controversias basadas en la incompatibilidad los intereses de los actores con la propuesta.

En este contexto, los resultados respectivos deben considerar aspectos tales como un nivel dado de información e interpretación de la misma, la sistematización de los aportes producidos, el ajuste de la propuesta en función de éstos o la evolución de los procesos de comunicación en un sentido determinado.

Los espacios participativos y su secuencia, siguiendo la estrategia metodológica, se definen de acuerdo con estos objetivos y sus resultados.

Por otro lado, todo proceso participativo requiere de una instancia de conducción claramente definida. En nuestro caso, la misma recae en la autoridad competente, de acuerdo con las normas jurídicas y con la lógica de los hechos.

Sin embargo, el proponente y su equipo técnico deben coordinar de modo estrecho con la autoridad competente en este ejercicio de conducción, dado el papel impulsor y facilitador que cumplen, así como su responsabilidad como autores de la propuesta.

Así, desde un punto de vista técnico, es recomendable que se establezca *una instancia de coordinación del proceso*, conformada por la autoridad competente, por el proponente y el responsable de su equipo técnico, sin que ello interfiera con el espacio de toma de decisiones, que es propio de la autoridad competente.

Finalmente, el Plan de Participación Ciudadana es el documento que contiene los resultados del ejercicio de planeamiento realizado. El documento del

PPC consta de un informe de la prospección de escenarios, de los objetivos, resultados e indicadores del proceso, y del diseño de secuencia de los espacios participativos, así como de otras actividades complementarias).

3.4. Secuencia operativa del proceso de consulta

Planteamiento de conjunto

La implementación de la estrategia operativa, formalizada en el PPC, consiste en el desarrollo de diversas líneas de información, elaboración de opiniones y tratamiento de controversias, articuladas en una secuencia de espacios participativos, esto es, de diversos talleres y de la misma Consulta Pública General (una o varias, según el caso).

De esta manera, podemos presentar el desarrollo del PPC por medio de una matriz que relacione las diversas líneas señaladas con la secuencia de espacios participativos (véase el cuadro 9, donde se relaciona estas líneas con los talleres en particular).

En un modelo ideal, que puede servirnos como referencia, los espacios participativos serían 3 talleres y la misma Consulta Pública General. Cada uno de los talleres estaría definido por el predominio de alguna de las líneas de información, formación de opinión y tratamiento de controversias, en los siguientes términos:

1. El Taller 1 se centra en el proceso de información de la propuesta a los actores sociales involucrados.
2. El Taller 2 se centra en el proceso de formación de opinión de estos últimos.
3. El Taller 3 se focaliza en el tratamiento de algunas controversias específicas, como veremos después.

El predominio de alguna de las líneas señaladas no implica que las otras dejen de desarrollarse. Por el contrario, se trata de la conformación de un proceso multidimensional, donde el desarrollo de cada línea alimenta el de las otras, entrelazándose recíprocamente.

La condición del desarrollo satisfactorio de este proceso es la conformación de una “comunidad de participación” por el conjunto de los actores, esto es, la cristalización de una situación o contexto comunicativo eficiente en un intervalo de tiempo particular.

En este contexto, el tratamiento del común de las controversias se realiza principalmente en los dos primeros talleres, pues se actúan en el mismo proceso participativo y se pueden tratar positivamente en las dinámicas de éste (es decir, mediante la información y la elaboración de opinión, en el marco de la construcción de la comunidad participativa).

La realización del Taller 3 depende de la existencia de controversias que requieren un tratamiento específico, por medio de procedimientos que implican un desarrollo particular de las otras líneas.

El desarrollo de los talleres prepara la realización de la Consulta Pública General, donde concluye el proceso.

Importancia de la comunidad de diálogo

El proceso tiene lugar en un contexto de participación ciudadana, definido por la convocatoria de la autoridad competente y por la conformación de una instancia establecida por los procedimientos democráticos. Se trata, por lo tanto, de la conformación de una comunidad de diálogo, reconocida en el espacio público, de cuyas dinámicas interactivas debe resultar el proceso acumulativo que será valorizado por la Consulta Pública General.

Como parte de este contexto de participación ciudadana, se realizan estrategias dirigidas a incorporar a grupos particulares de actores que requieren metodologías especiales de información y diálogo, con el fin de que el contexto de comunicación sea universal y efectivamente participativo.

El concepto de “comunidad de diálogo” es análogo al de comunidad de sufragio (el conjunto de electores de una jurisdicción), esto es, al de comunidad política territorial. La diferencia entre uno y otro término de la analogía radica en los fines y derechos de una y otra comunidad.

En el caso de la comunidad de la consulta, el fin es aportar en un mejor proceso de toma de decisiones de la autoridad competente, no siendo evidentemente un ejercicio del derecho a elección de las autoridades ni tomar decisiones por ella (como, por ejemplo, en un referéndum). Pero el concepto nos sirve dado que sí se trata de una comunidad participativa, que comparte metas y responsabilidades, y en la que las interacciones entre los actores quedan definidas por ambas.

Así, en un plano técnico político, en una comunidad semejante es posible promover liderazgo, conseguir sinergia en los procesos desarrollados, y objetivar mejor los logros alcanzados y las dificultades. Además, se establece un espacio donde es posible neutralizar a los poderes fácticos y operativizar dinámicas de posicionamiento de los actores sociales más desfavorecidos en el espacio público local, y que, sin embargo, pueden tener intereses importantes de cara al proyecto consultado.

Esta comunidad participativa es conformada de hecho a partir de la consulta pública: la comunidad de todos los actores involucrados por un proyecto, que son consultados por la autoridad democrática.

La información en el proceso

La dación de información cumple el papel de proporcionar la materia o el insumo principal para la elaboración de posiciones y tratamiento de los conflictos, y aun para conformar la comunidad participativa.

En el conjunto de la información otorgada, la información de la propuesta es sin duda la más importante, que realiza el sentido del proceso de consulta, como es evidente.

No es la única información. Hay además diversos contenidos informativos particulares que sirven para estructurar a la comunidad de diálogo y al conjunto del proceso de consulta. Entre ellos encontramos la información del marco legal y de los procedimientos técnicos del proceso participativo, los conceptos y esquemas de acción que organizan el ejercicio de los derechos ciudadanos, información básica que sirve para desarrollar la interpretación de la propuesta, y la información sobre los sistemas culturales del otro (también participante) que es necesaria para construir relaciones interculturales.

Por lo dicho, la dación de información sirve asimismo para el tratamiento de las controversias.

El Taller 1, centrado en el proceso de información, es el espacio principal para proporcionar la información sobre el proyecto y las características del proceso de consulta.

En términos metodológicos, no se trata de que la información simplemente se trasmita. La información no se transfiere porque el proceso cognitivo no consiste en la incorporación mecánica de la información que se da. La comunicación de información implica el diálogo con conceptos previos (al menos, en este caso), ya formados por el interlocutor. Se dialoga con personas que son activas construyendo opiniones, y que interpretan la información que reciben desde su actividad propia.

Así, el primer paso del proceso informativo es visualizar u objetivar los conceptos y opiniones que ya poseen los actores. En el Taller 1 se realiza esta visualización, por medio de una expresión de opiniones producida a partir de la formulación de preguntas a los participantes, las que son diseñadas con este fin.

Sobre esta base, se presenta a continuación la información sistemática y didáctica de la propuesta.

Se sigue un esquema ya elaborado previamente al taller con base en los resultados del análisis de los actores, el que nos ha servido también para elaborar las preguntas realizadas. Este esquema se ajusta en el mismo taller a partir de los resultados del ejercicio anterior.

La propuesta se expone, siguiendo un plan que intercala espacios de diálogo, que tienen el fin de responder a preguntas de los participantes y de confirmar la comprensión alcanzada.

A continuación, se forman grupos que responden a preguntas que centran el análisis de los participantes en los temas claves. El trabajo de grupo sirve para favorecer la participación más activa.

Los resultados del trabajo de grupos sirven para realizar una nueva explicación, esta vez focalizada en los temas críticos para la comprensión de los participantes.

El trabajo que sigue es la promoción de un nuevo nivel de elaboración de las posiciones de los actores, que permite la consolidación de la comprensión alcanzada por los actores.

(La organización práctica de los talleres se reseña más adelante).

La elaboración de las posiciones de los actores

La elaboración de las posiciones de los actores sobre la propuesta se inició, en cierto modo, en el análisis de los actores (al menos, de los actores claves, participantes en las entrevistas en profundidad y talleres de investigación), como hemos visto.

Pero este proceso de elaboración se da en un contexto de participación ciudadana, basado en el diálogo directo y público con la autoridad democrática, así como en la interacción con el conjunto de los actores en una misma comunidad de participación. En ésta se expresarán las probables controversias, que podrían manifestar también, en cierto modo, los conflictos sociales de los que toman parte los actores.

El proceso de elaboración de posiciones es al mismo tiempo un proceso de posicionamiento en el espacio participativo, que es distinto al posicionamiento

en las relaciones reales de poder. En aquél, no se desarrolla un proceso de concertación, de ejercicio de mayorías o de imposición de poderes fácticos, como sabemos, sino la formulación de los mejores argumentos para sustentar opiniones que serán consideradas por la autoridad competente, según su mandato.

Con todo, este posicionamiento en el espacio participativo implica una relación de poder, basado en la capacidad de influencia y persuasión, referida a los procesos reales implicados en la intervención del proyecto. Implica también la probabilidad de la formación y el desarrollo de controversias, que son, por lo demás, parte natural del ejercicio democrático. Por ello, la elaboración de opiniones incluye el desarrollo del tratamiento de controversias, como veremos a continuación.

El desarrollo más completo del proceso de elaboración de posiciones se realiza en el Taller 2, continuando lo avanzado parcialmente en el Taller 1.

Aquí también se trata de objetivar las posiciones lo mejor posible, promoviendo la expresión de los intereses y de los sistemas de referencia cultural de los actores.

Un ejercicio necesario es la visualización de las opiniones en un cuadro comparativo, donde se expresen asimismo los argumentos e intereses que las sustentan.

El cuadro permitirá identificar los puntos críticos en la interpretación de la información, así como identificar (o solo explorar) los orígenes de las controversias.

El cuadro permitirá asimismo la comparación de las opiniones, favoreciendo el diálogo constructivo sobre las mismas, la dilucidación de sus aciertos y errores, la discusión de sus pros y de sus contras. En este contexto, la facilitación del taller y la autoridad presente pueden completar la información necesaria y plantear sus propios argumentos.

El resultado del ejercicio y del taller en su conjunto debe ser un nuevo nivel deseado de elaboración de los intereses, expresando mejor los intereses reales, y una identificación de las controversias que requieren un tratamiento especial, habiendo resuelto aquellas otras que se originaban en una deficiente información, en la interpretación errónea de ésta y en otras razones que discutiremos a continuación.

Las controversias y los conflictos sociales

De hecho, el proceso de tratamiento de controversias forma parte del mismo proceso de formación de una opinión informada de los actores.

Como veremos a continuación, como resultado del análisis de las controversias que sigue, la mayoría de éstas se origina (en términos inmediatos) en el proceso participativo mismo o es identificada y debe ser resuelta en el desarrollo de éste.

Por su parte, las controversias específicas que no pueden ser resueltas, podrían tener un tratamiento que se articula también al proceso de información y formación de opinión por los actores. Lo mismo ocurre con los conflictos latentes que deben convertirse en controversias, como también veremos. (Véase el cuadro 10 en la página 51).

Aquí es preciso desarrollar diversas distinciones.

Una primera es conceptual. No nos hemos referido hasta ahora a “conflictos” sino a “controversias”, usando el lenguaje propuesto por el Reglamento de la

DGASA.

En realidad, en el contexto de esta Guía, las controversias son un caso particular de conflictos.

Comprendemos por conflictos a una situación de oposición o, más ampliamente, incompatibilidad de intereses entre determinados actores sociales, en un contexto dado.

Los conflictos, entre sus diversas clasificaciones posibles, pueden ser ocultos (o latentes) y abiertos (o manifiestos).

Son ocultos cuando no se expresan en las relaciones sociales (particularmente en el espacio público) a través de metas definidas de los actores implicados; es decir, los conflictos abiertos suponen la conciencia de éstos (de un modo más o menos parcial o completo) por quienes los experimentan. Por el contrario, los conflictos latentes permanecen sin visualizarse en tanto no originan conductas concretas de sus actores, dirigidas a alguna forma de tratamiento de los mismos.

Naturalmente, los conflictos ocultos o latentes no han sido hecho conscientes por quienes los experimentan, no pudiendo expresarse en metas y conductas dirigidos a su solución, pero sí son percibidos o sentidos, expresándose en forma de síntomas que, además, muchas veces los disfrazan.

Finalmente, los conflictos manifiestos, simplificando las cosas, pueden tomar la forma de conflictos democráticos (o canalizados por los procedimientos democráticos) o de conflictos violentos (o canalizados por medio del uso directo de la fuerza de unos actores sobre otros).

Por controversias, comprendemos aquí a aquellos conflictos que, en primer término, son manifiestos, por cuanto se han convertido en una posición determinada sobre el motivo del conflicto. Es decir, han sido elaborados en forma de una opinión sobre el mismo. Además, su forma de expresión es democrática, esto es, desarrollada por medio de argumentos y conforme a los procedimientos de las instituciones democráticas (en este caso, del proceso participativo de consulta).

Por otro lado, los conflictos pueden originarse en distintos ámbitos de las relaciones humanas. Así, pueden ser estructurales u originarse en las estructuras socioeconómicas, políticas y/o culturales de determinada sociedad. Se les dice muchas veces “conflictos sociales”, porque atañen a la vida social en su conjunto (además, no son conflictos intrapsíquicos ni interpersonales, formados en un grupo privado determinado, si bien evidentemente se relacionan también con estos).

Las controversias, en el lenguaje de la Guía, son conflictos que no son estructurales, aunque se relacionen con las estructuras sociales (de hecho, todos los conflictos son interdependientes).

Son, más bien, conflictos que se originan ante la presencia de un proyecto de inversión que puede, a lo mucho, actuar sobre ciertos aspectos de las estructuras sociales, pudiendo eventualmente contribuir a reforzarlas o, por el contrario, aportar a los procesos que están actuando en su transformación (por ejemplo, una nueva carretera podría contribuir a la transformación de un orden tradicional o, por el contrario, paradójicamente, ser utilizado por éste para consolidarse).

Análisis de las controversias

Una segunda distinción es entre las controversias mismas.

Distinguimos entre las controversias levantadas frente a la propuesta y aquellas otras que se refieren a las relaciones en el seno del proceso participativo, si bien ambos tipos de controversia están relacionadas.

Las primeras pueden deberse a que

- la propuesta se contrapone o, al menos, no es compatible con las metas de un actor particular, generando una posición contraria.
- un caso particular de lo anterior es la incompatibilidad de metas debido a la existencia de órdenes culturales distintos (aunque pueda haber una aparente compatibilidad en un plano abstracto de “beneficios”), que ubican a la propuesta y a los intereses de algunos actores en sistemas de referencia distintos, poniendo el problema en el plano de las relaciones multiculturales.
- existe un problema de deficiente información (o interpretación) de la propuesta por algunos actores en cuestión, produciendo una oposición que tiene como supuesto cognitivo un error informativo.
- existe un problema de expresión o de deformación de la opinión del actor, motivada por un traspase inconsciente de otros conflictos, muchas veces estructurales, que llevan a una oposición o diferencia de opinión, aunque sus intereses pudieran estar efectivamente representados en la propuesta.
- los intereses genuinos de un actor no hayan sido aún suficientemente elaborados, permaneciendo latentes en cierto grado, existiendo, por lo tanto, algún nivel de opacidad e incongruencia entre la posición asumida y sus intereses genuinos.

Las controversias que se refieren a la dinámica de relaciones en el mismo proceso participativo pueden deberse a

- el aprovechamiento de las diferencias de poder entre los participantes, que se traduce en la reproducción de las asimetrías sociales en el proceso de comunicación y elaboración de opiniones;
- el uso de estereotipos negativos en el proceso de diálogo, o su vigencia soterrada, que bloquea la comunicación y la formación de opiniones;
- la existencia de problemas de comunicación debidos a las diferencias de idioma, de los campos semánticos y/o a los sistemas de significación puestos en juego;
- la discriminación de los recursos culturales de algunos de los grupos de participantes en las reglas de juego del espacio participativo creado;
- la formación de falsas expectativas en el proceso, originadas en una deficiente información o en una interpretación incorrecta de ésta en razón de la acción de otros conceptos previos, relativos a la naturaleza del proceso participativo.
- la formación de una dinámica de competencia entre los actores que tergiversa o jaquea las metas compartidas del proceso, y que probablemente expresa la dinámica de conflicto social previamente existente.

- la creación de un ambiente de desconfianza entre los participantes en razón de conflictos sociales previamente existentes o de errores cometidos en el mismo proceso de participación (especialmente por los impulsores).

Aquí debemos agregar un tipo particular de conflicto que se presenta en el proceso participativo, aunque propiamente no se origina en éste, si bien se expresa y reproduce en él. Nos referimos a la no participación de algunos de los participantes debido a una inhibición de sus capacidades e intereses.

En este caso, se estaría expresando un tipo de conflicto social latente: el consenso pasivo o la aceptación inconsciente o parcialmente consciente de una situación de dominación, que ha sido normalizada precisamente por esta aceptación. Esta conducta no consigue producir ningún tipo de compromiso, y aparece como un supuesto desinterés, lo que se concreta la presencia pasiva de los participantes.

Por razones de “economía del discurso”, vamos a considerar a esta no participación como una forma de controversia, aunque sea propiamente un conflicto social latente que se expresa en el proceso participativo.

Los espacios de tratamiento de las controversias

Una vez identificadas y caracterizadas las controversias, y distinguidas de antemano de los conflictos en general, debe establecerse los canales de su tratamiento:

1. Los “conflictos sociales” no entran en el ámbito del proceso de consulta, que no busca transformar estructuras o corregir injusticias socialmente establecidas.
2. Por su parte, todas las controversias originadas en el proceso participativo mismo deben ser tratadas con los procedimientos y recursos de éste.
3. Finalmente, es preciso distinguir qué controversias levantadas ante la propuesta pueden ser tratadas o no en el marco del proceso de consulta.

Sobre este último punto, es evidente que en el caso del primer tipo de controversia señalado (la de incompatibilidad de intereses), una vez que la posición ha sido suficientemente elaborada y formulada, su tratamiento queda en el campo de las decisiones de la autoridad competente, quien podrá canalizarla, de acuerdo con su criterio, a las instancias y procedimientos institucionales más adecuados. También queda en el campo de la acción misma del actor, ahora como miembro de la sociedad civil en el marco de un sistema democrático.

También es probable que este tipo de controversias pueda resolverse o, por lo menos, focalizarse en puntos muy particulares, si se ajusta la propuesta del proyecto con los aportes producidos en el proceso participativo. En este caso, la propuesta ajustada o desarrollada podría retornar al proceso de consulta, favoreciendo el cumplimiento de sus fines.

El segundo caso de las controversias levantadas frente a la propuesta, puede ser tratado por el proceso participativo, pero no necesariamente resuelto en su ámbito (si tal resolución es posible).

Los demás casos de esta clase de controversias deben ser tratados en el seno del proceso participativo.

Así, el tratamiento de controversias forma parte del proceso de producción de una opinión informada de los actores, identificándose determinadas controversias que deben ser tratadas de una manera particular. Este es el propósito central del Taller 3, que puede o no realizarse, según que existan o no controversias que deban ser tratadas con metodologías específicas (aunque siempre dentro del ámbito de los recursos del proceso de consulta).

Formación de la comunidad participativa

Las claves de la formación de la comunidad participativa, una vez creado el espacio de consulta, podrían resumirse del siguiente modo:

- La claridad de los términos de referencia de la consulta, comunicados desde un inicio en la convocatoria.
- El liderazgo activo de la autoridad competente o de sus representantes, del titular del proyecto, del responsable del equipo técnico y de los facilitadores (que forman parte de este equipo), distinguiendo las competencias y diferencias de funciones del caso. Este liderazgo debe personificar los procedimientos democráticos establecidos y las reglas de juego particulares del proceso.
- La renovación continua de las metas compartidas y de los principios metodológicos correspondientes, también compartidos.
- El establecimiento de relaciones de confianza, que se basan sobre todo en la transparencia de los motivos de la conducta y de los mensajes emitidos. Este implica promover experiencias de comunicación para el conocimiento del otro, que creen un ambiente de conocimiento mutuo.
- El reconocimiento explícito de los derechos y de la identidad social y cultural de los participantes (también formalizada como derechos), efectivizado en un desarrollo específico de los procedimientos, realizado con este fin. Se respeta y valora todas las opiniones y recursos cognitivos, el idioma y los referentes semánticos y culturales particulares de los actores, respeto y valoración que se refrendan en la práctica, con actitudes y medidas concretas.
- En primer lugar, lo que es ya un derecho establecido, debe usarse el idioma propio de los participantes, promoviendo una experiencia bilingüe si éste no es el castellano.
- La metodología que asegura este reconocimiento es el de la visualización de los conceptos y opiniones de los actores, realizada como base del diálogo; y, en segundo lugar, la incorporación de estos conceptos y opiniones visualizados en la comunicación establecida (en otras palabras, se les escucha y se les responde, pertinentemente). Toda opinión cuenta y es ventilada como sea el caso.
- Además, es necesario promover procesos de aprendizaje de los conceptos y esquemas de acción que se ponen en juego en el proceso, y que son un requisito para participar efectivamente en él, como el de los procedimientos democráticos o del EIA, por ejemplo.

- Las controversias (y, en general, todo conflicto) se les identifica de inmediato, procediendo a tratarlas con los procedimientos del caso, cuando sea oportuno (los conflictos que no son de su ámbito se le canaliza a las instancias correspondientes).
- El uso de estereotipos negativos debe ser prohibido, aunque se aproveche la oportunidad para analizarlos, comprenderlos y deslegitimarlos (sobre todo si sabemos que van a seguir activos, aunque no se expresen verbalmente).
- Todo privilegio en el ejercicio de las reglas de juego debe ser inmediatamente identificado, ventilado y superado, favoreciendo la formación de la comunidad participativa, que tiene un carácter democrático.
- Las personas o grupos de participantes que tienen desventajas en el uso de los recursos culturales con que se ha organizado el proceso (por provenir, por ejemplo, de una tradición oral o por tener modos de organización del pensamiento que son diferentes) deben ser incorporadas por medio de procedimientos particulares y pertinentes. Esto puede llevar a la realización de talleres previos con estos sectores, preparando su participación, teniéndose cuidado en no crear una imagen de discriminación. También a la incorporación de metodologías interculturales en el desarrollo de los talleres, y de facilitadores que están especializados en los mismos.
- La exposición pública de los resultados del proceso (por medio de papelógrafos) visualiza el ejercicio de la cooperación e identifica las controversias, reconociéndolas en su aporte a la construcción del diálogo y a la obtención de mejores resultados.
- Los talleres se organizan según la secuencia temática señalada, y siguiendo las indicaciones metodológicas propuestas. La duración de los talleres debe establecerse a partir de los requerimientos de la metodología, aunque teniendo en cuenta siempre la economía de esfuerzos y de recursos (esto último solo establece la forma de afrontar esos requerimientos, no los elimina).
- Entre taller y taller, la comunidad participativa sigue existiendo virtualmente, desarrollando su propia dinámica de relaciones. Por eso es importante comunicar claramente los resultados alcanzados, evaluarlos públicamente al final de cada taller y proponer las tareas que se desprende de esto.

Tratamiento de las controversias

Los pasos para el tratamiento de las controversias son los siguientes (véase, Colectivo AMANI 1996):

1. “Formación del grupo”, como dicen los especialistas, que en nuestro caso es la comunidad participativa. Este paso lo hemos desarrollado en los puntos anteriores, sobre todo en el último.
2. El análisis de la controversia, descubriendo su origen y su trama de relaciones (tema que también hemos abordado anteriormente). En nuestro caso, se trata principalmente de discernir si trata de una controversia basada

efectivamente en metas contrapuestas con la propuesta, de controversias aparentes basadas en percepciones falsas (de la propuesta o de los propios intereses, insuficientemente elaborados) o de controversias originadas en los problemas del proceso participativo o expresados en éste.

3. Replantear los problemas que originan la controversia, enfocándolos de manera que puedan surgir estrategias para su tratamiento, al mismo tiempo que modulamos nuestras metas y expectativas en su resolución. Por ejemplo, proponemos una interpretación de los procesos que han originado las percepciones falsas o sugerimos explicaciones sobre los conflictos sociales que parecen solaparse en el rechazo a la propuesta.
4. La búsqueda de soluciones: las controversias se transforman en situaciones nuevas que aportan al proceso, no se eliminan. El procedimiento implica crear un marco de conducta favorable, basado en la cooperación y en la negociación de posiciones. Por ejemplo, si existe un problema de discriminación no lo evitamos ni nos acomodamos a él, sino que actuamos juntos en promover su solución (véase el gráfico 7).
5. Estrategias para el tratamiento positivo de las controversias, que, como hemos visto, según la controversia, pueden desarrollarse en el marco del proceso o canalizarse a otra instancia.

Consulta Pública General

La Consulta Pública General adopta la forma participativa establecida por el marco jurídico (Reglamento y Ley del SEIA), conforme hemos visto en el capítulo I en la página 3.

En el contexto del proceso realizado, el momento de realización de la Consulta Pública General es el de la mayor madurez de la comunidad participativa, en términos de formación de una opinión informada de los actores y de una identificación y tratamiento adecuado de las controversias.

La etapa previa (formación de una opinión informada y tratamiento adecuado de las controversias) conformará el proceso de Consulta Previa, cuando lo autoridad competente determine que ésta debe realizarse.

La metodología a seguir, dentro del marco del procedimiento establecido por las normas jurídicas, es la propuesta desarrollada para el caso de los talleres previos.

Cuadro 9: Secuencia de talleres y predominancia de las líneas de información, formación de opinión y tratamiento de controversias

Líneas	Taller 1	Taller 2	Taller 3
Construcción de la comunidad de participación	x	x	x
Proceso de información a <i>stakeholders</i>	x		
Proceso de formación de opinión		x	
Tratamiento de controversias específicas*			x

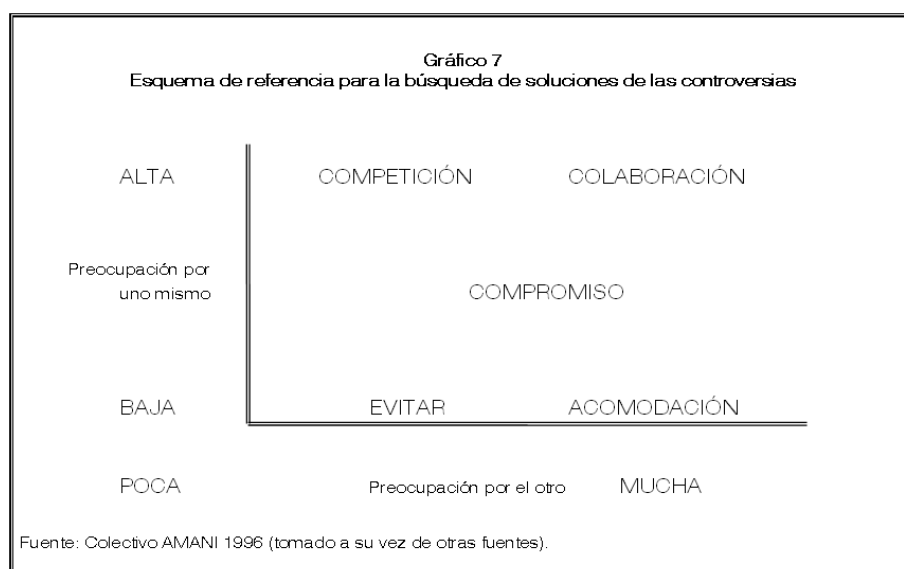
* El tratamiento de las controversias comunes es continuo, realizado conjuntamente con el desarrollo de las otras líneas

Cuadro 10: Tipos de controversias y su tratamiento: proceso de información y elaboración de opinión por los actores o tratamiento de controversias específicas

Tipo de controversia	Espacio de tratamiento	Taller
Oposición a al propuesta basada en una elaboración informada de los intereses de los actores	Decisiones de la autoridad competente	
Oposición a al propuesta basada en falsas percepciones, solapamiento de otros conflictos o insuficiente elaboración de los intereses propios	Proceso participativo	Talleres 1 y 2
Controversia originada o actuada en las interacciones del proceso participativo mismo	Proceso participativo	Talleres 1 y 2
Controversias que requieren un tratamiento específico	Proceso participativo	Taller 3
Participación formal, basada en el consenso pasivo	Proceso participativo	Talleres 1 y 2

Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7: Esquema de referencia para la búsqueda de soluciones de las controversias



Fuente: Colectivo AMANI 1996 (tomado a su vez de otras fuentes).

Bibliografía

- [1] Ackerman, John (2003). “Sinergia Estado — sociedad en pro de rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial”. En: Segundo Encuentro Regional sobre Participación y Reducción de la Pobreza: Auditoría Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos, Puna Cana, República Dominicana, 16 - 19 de junio 2003. Banco Mundial, Equipo de Sociedad Civil. CD Rom.
- [2] Allegretti, María Helena (2000). “La cuestión social del medio ambiente y el caso del PMACI”. En: Edmundo Jarquín y Andrés Caldera, ed., Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- [3] Avila, Javier (2003). “¿Descentralización ‘desde abajo’? Cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”. En: Ludwig Huber (ed), Ayacucho: centralismo y descentralización. Lima: IEP.
- [4] Ballón Aguirre, Francisco (2004). Manual del derecho de los pueblos indígenas. Doctrina, principios y normas. Lima: Defensoría del Pueblo. Consultado en <http://www.ombudsman.gob.pe>
- [5] Colectivo AMANI (1996). Educación intercultural. Análisis y resolución de conflictos. Madrid: Editorial Popular.
- [6] Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR (2003). Informe Final. Tomos I y VIII. Lima.
- [7] Comisión de entrega de la CVR (2004). Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Perú. Lima.
- [8] Chirinos, Andrés (2001). Atlas lingüístico del Perú. Cusco: Ministerio de Educación; CBC.
- [9] Defensoría del Pueblo (2003). “Criterios y recomendaciones para la rendición de cuentas mediante audiencias públicas.” <http://www.ombudsman.gob.pe>
- [10] (2004). “Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo. Al 17 de diciembre de 2004”. Reporte N° 10. <http://www.ombudsman.gob.pe>
- [11] Degregori, Carlos Iván (2000). “Panorama de la antropología en el Perú: del estudio del Otro a la construcción de un Nosotros diverso”. En Carlos

- Iván Degregori (ed), No hay país más diverso: compendio de antropología peruana. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- [12] (2004a). “Desigualdades persistentes y construcción de un país de ciudadanos”. *Cuestión de Estado*, N° 33/34: 24–31.
- [13] (2004b). “Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización”. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- [14] Degregori, Carlos Iván; Coronel, José; y Ponciano del Pino (1999). “Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional”. En: John Crabtree y Jim Thomas, *El Perú de Fujimori: 1990–1998*, Lima: IEP; Universidad del Pacífico.
- [15] De La Cadena (2001). “Mestizos–indígenas. Imágenes de autenticidad y des–indianización en la ciudad del Cuzco”. En Gisela Cánepa (ed.), *Identidades representadas. Performance, experiencia y memoria en los Andes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- [16] Ducrot, Oswald y Tzvetan Todorov (2003). *Diccionario enciclopédico de las ciencias del lenguaje*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- [17] Elias, Norbert (1989). *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- [18] ETSA (1996). “Los alcances de la noción de ‘cultura’ en la educación intercultural. Exploración de un ejemplo: sociedad y cultura bora”. En Godenzzi, Juan Carlos (com). *Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- [19] Giddens, Anthony (1999). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- [20] Gonzales de Olarte, Efraín (1994), *En las fronteras del mercado: economía política del campesinado en el Perú*. Lima: IEP.
- [21] (2000), *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP; Consorcio de Investigación Económica.
- [22] Halliday, M. A. K. (1982). *El lenguaje como semiótica social: la interpretación social del lenguaje y del significado*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cutlura Económica.
- [23] Herrera, Javier (2002). *La pobreza en el Perú en 2001. Una visión departamental*. Lima: INEI; IRD.
- [24] Huber, Ludwig (2000). “Ya no tenemos confianza”: expectativas de la población rural y urbano–marginal en Ayacucho para las próximas elecciones. Lima: Asociación SER.
- [25] Hurtado, Isabel, Evelyne Mesclier y Mauricio Puerta, bajo la dirección de Jean Paul Deler (1997), *Atlas de la Región Cusco: dinámicas del espacio en el sur peruano*. Cusco: CBC; IFEA; ORSTOM.

- [26] Javed, Shahid y Guillermo Perry (1999), Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- [27] Larreamendy, Pilar (2003). “Monitoreo participativo del uso de información geoquímica en los Andes Ecuatorianos”. En: Equipo de Sociedad Civil, Oficina Regional de América Latina y El Caribe, Banco Mundial, Pensando en voz alta IV. Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos, Washington D. C.
- [28] Levi Strauss, Claude (1964). El pensamiento salvaje. México: Fondo de Cultura Económica.
- [29] Malik, Walled Haider y Alexandra Habershon (2003). “Expresándose a través de las fronteras: Taller de consulta de salvadoreños en el extranjero sobre el proceso de modernización de la justicia de su país”. En: Equipo de Sociedad Civil, Oficina Regional de América Latina y El Caribe, Banco Mundial, Pensando en voz alta IV. Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos, Washington D. C.
- [30] Mayers, James (2001). Power tools series: Stakeholders Power Analysis. www.iied.org
- [31] Monroe, Javier (2001). Educación electoral y ciudadanía. Una aproximación a la experiencia de SER (1994 – 2001). Lima: Asociación SER.
- [32] (2004). “Mujeres campesinas quechuas, democracia e interculturalidad”. Manuscrito. Lima: Secretariado Rural Perú y Bolivia.
- [33] Monroe, Javier y Fabrizio Arenas (2003). “Política y educación interculturales: disyuntivas históricas y urgencias actuales”. En Educación intercultural en la Sierra del Perú; guía didáctica del libro ¿Somos iguales? Lima: CCTA.
- [34] Navarro, Zander (2000). “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso de Presupuesto Participativo de Porto Alegre, Brasil”. En: Edmundo Jarquín y Andrés Caldera, ed., Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- [35] O’Donnell, Guillermo (2003). “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En: Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullerell, comp., Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina, Rosario: PNUD; Homo Sapiens Ediciones.
- [36] Oliden, Julio y Gina Alvarado (2003). Hacia el ordenamiento territorial de la Región Piura: una propuesta metodológica. Piura: CIPCA.
- [37] Olvera, Alberto J. (2003). “‘Auditoría social’: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía y los aportes de la experiencia latinoamericana”. Documento presentado en el Segundo Encuentro Regional sobre Participación y Reducción de la Pobreza: Auditoría social y mecanismos de seguimiento y evaluación participativos, Puna Cana, República Dominicana, 16 – 19 de junio 2003. Banco Mundial, Equipo de Sociedad Civil. CD Rom.

- [38] Organización de los Estados Americanos – OEA; Consejo Nacional del Ambiente – CONAM (2000). *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*. Documento Aprobado por la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI). Lima.
- [39] Organización Internacional del Trabajo – OIT. Equipo Técnico Países Andinos (1997). “Pueblos indígenas de la Amazonía Peruana”. Documento digital. Lima.
- [40] Perú. Presidencia de la República (1990). *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Decreto Legislativo N° 613. Lima.
- [41] Perú. Congreso de la República (2001). *Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental*. Ley N° 27446. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica.
- [42] Perú. Consejo Nacional del Ambiente – CONAM (2003). *Anteproyecto del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica.
- [43] Perú. MTC. Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (2004). *Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Proceso de Evaluación Ambiental y Social en el Subsector Transportes – MTC*. Lima: Sistema Peruano de Información Jurídica.
- [44] Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2002). *Informe sobre desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima.
- [45] Rawlings, Laura B. y Mary Lisbeth González (2003). “La gestión del riesgo social y las redes de seguridad en Colombia”. En: *Equipo de Sociedad Civil, Oficina Regional de América Latina y El Caribe, Banco Mundial, Pensando en voz alta IV. Innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos*, Washington D. C.
- [46] Red Perú de Mesas de Concertación (2004). “Guía Metodológica N° 2. Sobre la concertación local”. www.redperu.org.pe
- [47] Remy, María Isabel (2003). “Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones. Versión Preliminar”. Manuscrito. Lima: IEP.
- [48] Reyes, Graciela (1990). *La pragmática lingüística. El estudio del uso del lenguaje*. Barcelona: Montesinos.
- [49] Ricard, Xavier (2004). “El irracional es el otro. Los mecanismos de interpretación en antropología”. Manuscrito. Cusco: CBC.
- [50] Torres Seoane, Javier (2000). “Ciudadanía y Elecciones en el Perú”. En *La Pirámide Invertida: Proyecto Educación Electoral y Ciudadana 1998 – 1999*. Memoria. Lima: Asociación SER.

- [51] Trapnell, Lucy (1996). “Pueblos indígenas, educación y currículo. Una propuesta desde la Amazonía”. En Godenzzi, Juan Carlos (com). Educación e interculturalidad en los Andes y la Amazonía. Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- [52] Vargas Cullell, Jorge (2003). “Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos”. En: Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell, comp., Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina, Rosario: PNUD; Homo Sapiens Ediciones.
- [53] Vygotsky, Lev (1995). Pensamiento y lenguaje. Nueva edición a cargo de Alex Kozulin. Barcelona: Paidós.
- [54] (1996). El desarrollo de los procesos psicológicos superiores. Edición al cuidado de Michael Cole, Vera John–Steiner, Sylvia Scribner y Ellen Souberman. Nota biográfica de A. R. Luria. Barcelona: Crítica
- [55] Wiewiorka, Michel (2003). “Diferencias culturales, racismo y democracia”. En Daniel Mato, coord., Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización. Caracas: FACES – UCV.