

**Descentralización y democracia en
América Latina: ¿una relación directa?
Revisión conceptual del estado del arte**

Carlos Mascareño

Carlos Mascareño

Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela (UCV) e investigador-docente del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Postdoctoral Fellowship en Latin American Studies Center (LASC), University of Maryland; y Doctor en Estudios del Desarrollo, CENDES-UCV. Docente e investigador en los temas de descentralización y desarrollo, relación Estado-sociedad civil y políticas públicas. Ha publicado varios libros y más de sesenta artículos académicos sobre los temas en cuestión en revistas nacionales y extranjeras. Fue coordinador del proyecto del PNUD para las gobernaciones venezolanas, consultor de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), y asesor de múltiples proyectos de desarrollo regional, estatal y local.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES)
Universidad Central de Venezuela (UCV)
Ave. Neverí, Edif. ASOVAC, Colinas de Bello Monte
Caracas 1040 - Venezuela
E-mail: mascarenq@hotmail.com

¿La descentralización del poder posee la capacidad para incidir en la consolidación y calidad de las democracias latinoamericanas? Las dudas sobre el grado de viabilidad de esa incidencia han emergido con fuerza.

Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte*

Introducción

El discurso que justificó la descentralización latinoamericana estuvo basado, entre otros enfoques, en una visión política de la reforma. Este cambio en la perspectiva del modelo de Estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgió sobre la base de una hipótesis fundamental: la descentralización acercaría el ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones públicas, enfrentándose sobre todo al autoritarismo del poder centralizado, militarista en la mayoría de los países. De esta manera, la descentralización contribuiría al desarrollo de las nacientes democracias o a la disminución de las crisis de legitimidad donde ya ella existía. Más de dos décadas han transcurrido y, ciertamente, América Latina muestra hoy un rostro más descentralizado y democrático. Sin embargo, los gobiernos democráticos manifiestan limitaciones en cuanto a su cabal aceptación por parte de la sociedad y experimentan continuas crisis en su desempeño y legitimidad. Por ello, la pregunta central que guía el presente trabajo es la siguiente: ¿la descentralización del poder posee la capacidad para incidir en la consolidación y calidad de las democracias latinoamericanas?

Las dudas sobre el grado de viabilidad de esa incidencia han emergido con fuerza. Uno de los factores explicativos es la persistencia de una cultura política anclada en acendrados comportamientos caudillistas, autoritarios y patrimoniales que recrean clientelas y asimetrías en la relación del sistema político con la sociedad. Aunado a ello, la esperanza de que se crearía un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosas se encuentra en dificultades. Esta realidad obliga a la

Recibido: 12-01-2009. Aceptado: 07-06-2009.

(*) Este artículo es una versión adaptada de un trabajo más amplio elaborado durante un Postdoctoral Fellowship como visitante académico en el Latin American Studies Center, University of Maryland, en el período de septiembre 2007-agosto 2008.

incorporación de nuevos enfoques que permitan comprender más cabalmente los caminos hacia mejores democracias a través de los procesos de descentralización.

El presente trabajo se inscribe en esa búsqueda y es el resultado de la indagación conceptual sobre cinco objetos de estudio: a) la descentralización latinoamericana propiamente dicha; b) las visiones sobre las democracias en la región; c) la discusión acerca de la participación ciudadana; d) la teoría y la realidad empírica de la sociedad civil latinoamericana; y e) las investigaciones sobre la cultura política. Cada uno representa una sección del documento, expuestos en ese mismo orden, culminándose con la propuesta de un cuerpo de hipótesis de investigación.

1. El consenso originario por la descentralización

La descentralización en América Latina se constituyó en el elemento de la reforma del Estado con mayor grado de consenso. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia hacia el espacio local en coherencia con las prácticas eleccionarias iniciadas con la apertura democrática de los 80, representando un cambio sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios para el grueso de los actores (Von Haldenwang, 1999). La propuesta concitaba interés dado su énfasis en la redistribución del poder, tanto por la elección directa de autoridades como por la transferencia de autoridad administrativa y recursos.

Existen variantes en la percepción de los consensos. Así, ésta pudo provenir de la expectativa sobre el *accountability* y la participación así como de una mayor efectividad en la localización de bienes públicos (Daughters y Harper, 2007), o que se trataba de un mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad generando un clima de sensibilidad política (Restrepo, 2006).

En el tercer mundo, la descentralización ha sido entusiastamente asumida en función del amplio rango de beneficios esperados, desde los "anarco-comunitaristas", que no se detienen a mirar las "fallas de la comunidad", hasta los defensores del mercado, quienes ven en ella una oportunidad para mutilar al Estado (Bardhan, 2002). También, el discurso de la descentralización tuvo anclaje en la contraposición con el Estado centralizado que se consolidó en la primera mitad del siglo XX (Lora, 2007; Boisier, 1994) y en el predominio de la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, 1995). Hoy se asume que las causas son multidimensionales (Lora, 2007; Montero

Los logros de la descentralización se unieron al destino de las democracias. No en balde, las cronologías se yuxtaponen y los discursos se entremezclan, sin separar la paja del grano.

y Samuels, 2004), con entrecruzamiento fiscal y político (Wiesner, 2003) y de impactos exógenos: la apertura de mercados y la tercera ola de democracias (Gibson, 2004).

Al inicio se hicieron explícitos varios objetivos. Quizás el de mayor aceptación era el acercamiento del gobierno a los ciudadanos, con lo cual se lograría mayor transparencia y una verdadera *accountability* (Falleti, 2005; Finot, 2001). También, la participación ciudadana y la organización de la sociedad civil se asumieron como el medio que reivindicaría las masas preteridas en el modelo centralizado (Daughters y Harper, 2007; Bervejillo, 1991), con autonomía y competencia política (Montero y Samuels, 2004), lo cual generaría innovaciones en la participación, convirtiéndose en la revolución silenciosa de América Latina (Campbell, 2003). Por esa vía, sería posible una mejor asignación de los recursos fiscales para la localización de los servicios (Artana y López, 1996) y, así, disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza.

Dichas aspiraciones bullían en un marco propicio: desde finales de los 70 se había dado marcha a la re-democratización de Latinoamérica generando una esperanza para dejar atrás los regímenes militar-autoritarios y superar las prácticas patrimoniales que asaltaban al Estado como propiedad personal, reubicando en un espacio cívico la relación Estado/sociedad (Cunill, 1995; Cunill, 1997; Bervejillo, 1991). Los logros de la descentralización se unieron al destino de las democracias. No en balde, las cronologías se yuxtaponen y los discursos se entremezclan, sin separar la paja del grano.

La lucha por la democracia en Brasil se basó, en gran proporción, en la conquista de la autonomía municipal y de la federación (Braga, 1991). Lo mismo se percibió en Argentina, pues, ante la centralización militar, la tendencia fue la re-federalización y la asociación entre democratización y participación descentralizada (Díaz, 1991). El federalismo centralizado y de partido único mexicano introdujo reformas municipales, lo que sería el inicio hacia la apertura de los poderes territoriales y el debilitamiento de las bases de apoyo del PRI (Mizrahi, 2004). En los setenta, nadie esperaba la apertura del sistema bipartidista de Venezuela. Una década después, la descentralización entraba en la agenda con la elección de gobernadores y alcaldes (Mascareño, 2000).

En países unitarios, el entusiasmo por descentralizar también se hizo presente. Colombia avanzó en los ochenta orientada a la reforma del poder municipal. Luego, la Constituyente de 1991 fortaleció

la provincia, jugando a la promoción del federalismo (Jaramillo, 1992). En Bolivia, la discusión sería la promoción de la participación popular local, proceso normado en 1994 con la Ley de Participación Popular y de innegable impacto político (Molina, 1997). En Centroamérica, a pesar de su historia de autoritarismo oligarca, la descentralización devino en ideología para la construcción del Estado (Rivera, 2004).

Los discursos de democracia y descentralización se encontraron en el mismo cauce político que generaba esperanzas en la región. Palabras y frases como participación ciudadana, transparencia, eficacia, equidad, sociedad civil y esfera pública se convirtieron en léxicos indistintos para señalar las bondades de uno y otro proceso. La aceptación de esta simbiosis ha conducido a equívocos en el diseño y aplicación de la descentralización. Existen distancias entre la realidad y los objetivos de participación y *accountability*. Por el lado de la democracia, continúa la desafección de la población con los gobiernos, a pesar de mantenerse su valoración como sistema de convivencia.

Por ello, surgen dudas acerca de la relación automática entre la descentralización y la democracia. Restrepo (2006) advierte sobre la existencia de claros y oscuros en esa relación pues siendo la descentralización un mecanismo para ampliar la pluralidad, se debe reconocer que la atomización de la representación alienta formas autoritarias y una cultura política no democrática. Para Montero y Samuels (2004), el impacto de la descentralización sobre la democracia es un área por estudiarse, requiriéndose hipótesis matizadas que evalúen esa compleja relación. Eaton (2006) concluye sobre la necesidad de prestarle atención, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si ésta puede existir aún en regímenes autoritarios. Para Giannoni (2004) no existe un *framework* sólido para abordarla. Su estudio revela una relación estadísticamente inversa entre el grado de descentralización y el de consolidación democrática. Costa Rica y Chile, con menor profundidad en su descentralización, resultan ser los países con mayor gobernabilidad democrática de la región, siendo conveniente profundizar en variables que puedan incidir, como la cultura política, el funcionamiento de los partidos o el sistema de participación y el *accountability*. Bardhan (2002) asume que el contexto institucional en las sociedades en desarrollo es diferente al de las economías avanzadas, razón por la cual la descentralización necesita alguna

Hay dudas sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica. No existiendo estudios empíricos que den cuenta de tal relación, se impone la tarea de abordar temas que iluminen la discusión.

protección toda vez que el *accountability* es afectado por la corrupción y la captura de los beneficios por las elites locales. Esta realidad contradice el principio Madisoniano de un mejor *accountability* local, el cual supone la existencia de separación de poderes, medios de comunicación libres y audiencias públicas y ciudadanas. Igual argumentación ofrece Wibbles (2006) cuando afirma que no se puede aceptar sin dudas el trasplante de los supuestos de Madison acerca del federalismo norteamericano, a realidades cultural, social y políticamente diferentes. La experiencia dice que tales condiciones se alejan de los resultados de Argentina, Brasil, Nigeria o Europa del Este. Sólo donde existen partidos políticos integrados con líderes convencidos de respetar las instituciones descentralizadas se podría esperar un impacto sobre la democracia. Otros estudios advierten sobre situaciones en las que descentralizar supone el debilitamiento de la democracia. Un factor son los partidos políticos. La elección local incrementa la presión sobre el desestructurado sistema político (Sabatini, 2003), generando incoherencia en el manejo de la agenda nacional y vulnerando la agregación de intereses.

Hay dudas sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica. No existiendo estudios empíricos que den cuenta de tal relación, se impone la tarea de abordar temas que iluminen la discusión. Algunas interrogantes pertinentes son las siguientes: a) si se trata de incidir en la consolidación democrática, ¿qué se está entendiendo por democracia en Latinoamérica?; b) ¿cuál es el alcance de la participación establecida entre las estructuras descentralizadas y los ciudadanos?; c) si la sociedad civil autónoma es un requisito para la calidad democrática, ¿hasta dónde se logra tal autonomía por los caminos de la descentralización?; d) ¿en qué medida incide una cultura política predemocrática, que inhibe la consolidación de las democracias? En las siguientes páginas se ofrece una aproximación conceptual de los temas referidos.

2. Acerca de las democracias latinoamericanas

Desde el inicio de la ola de democratización, tres han sido los epítetos dominantes en la literatura académica: la transición democrática en los ochenta (O'Donnell y Schmitter, 1986), la consolidación en los noventa (Linz y Stepan, 1996) y, más recientemente, la calidad de las democracias (Diamond, 2008). La idea de transición y consolidación remite a una visión procesal, que supone la progresividad desde los autoritarismos de los 70 hasta un funcionamiento aceptable

en los 90, siempre y cuando fuesen superados un conjunto de limitaciones: inexistencia de sistemas electorales confiables, derrumbe de los partidos políticos, inexistencia de instituciones de *accountability* y de un sistema de *checks and balances*, y la debilidad de una conciencia cívica y democrática que impidiera regresiones autoritarias. Como los requisitos no se logran, cobra vigor la discusión sobre la calidad de las democracias.

Los latinoamericanos ven en la democracia el mejor sistema de gobierno (68% en 2002 y 72% en 2007), pero poseen profundas reservas con el desempeño de los gobiernos y del sistema político, pues el grado de satisfacción cae del 58% en 2006 al 54% en 2007 (Latino-barómetro, 2007). Además, el 54% expresa su deseo por gobiernos fuertes ante las carencias mostradas por los gobiernos electos (PNUD, 2004).

A pesar de que queda claro que la democracia va más allá de la realización periódica de elecciones, con lo cual se supera la definición de competencia entre elites formulada por Schumpeter (1942), se está lejos de un acuerdo acerca de su definición. La que formula Dahl (1989), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos. Una definición extensiva a la luz de situaciones como la latinoamericana, requeriría explorar nuevos factores que la sustancien. Por una parte, sería necesario explicitar la vigencia del *rule of law* como antídoto ante el potencial abuso del poder del Estado, a partir de lo cual el *Demos* se empodera para controlarlo, y, por la otra, es necesario superar las carencias de recursos que limitan la competencia y el acceso a las decisiones en igualdad de condiciones (Munck, 2007). O'Donnell (2006: 334) enfatiza la importancia de las instituciones para las democracias, dentro de lo cual el *accountability* horizontal traduce "*The existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually and able, to undertake actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment, in relation to actions or omissions, by other agencies, that may be qualified as unlawful*". El comportamiento democrático supone el imperativo de la ley y de instituciones probas en el control del ejercicio público y de los derechos ciudadanos, asegurando los *checks and balances* y menor poder presidencial.

Para medir la calidad de las democracias es indispensable establecer una definición que incorpore los estándares a medir. Coincidiendo

La pregunta ¿qué se entiende por democracia en América Latina?, está lejos de ser un problema resuelto.

con Dahl (1989), será necesario constatar la existencia de elecciones libres y frecuentes, del derecho universal al voto, a la postulación de todos los ciudadanos, a la expresión propia, a la información libre y a la libre asociación, el control de la concentración de poder en una persona o grupo y la garantía del derecho a la vida. Además, se necesitan instituciones que propicien una conciencia cívica, el sentimiento de libertad para participar, y programas que enfrenten la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia (Wiarda, 2004).

Otros autores proponen ir más allá de los postulados de la democracia liberal. Peeler (2004), aceptando la necesaria garantía de los derechos, afirma que se impone una gobernabilidad basada en los intereses humanos sobre el sistema capitalista, siendo su base de legitimidad la participación popular. Según esta perspectiva, América Latina necesita una democracia profunda a través de los gobiernos subnacionales y de la democracia de base, con la cual el capitalismo pueda aún ser domesticado. En esa línea, Hickey y Mohan (2005) abogan por una democracia liberal y social, con una fuerte sociedad civil y una convergencia de lo social y lo político, en la cual se rete las inequidades estructurales. Por ello, "nosotros localizamos nuestra epistemología dentro de una política económica socialista, la cual mira la justicia social a través de una transformación, alejándonos del capitalismo como corrientemente es expresado" (*Ibíd.*: 255. Traducción del autor [TA]). Se trata de propuestas anti-sistémicas donde la procura democrática pasa por la superación del capitalismo.

En un esfuerzo orientado a defender la democracia participativa, Avritzer (2002) intenta reelaborar la democracia liberal y rediseñar una democracia adaptada al contexto. Su plan consiste en desafiar el corazón de las teorías clásicas sobre la democratización y demostrar los límites de la democracia elitista tal como se ha ejercitado en Europa y Estados Unidos, y presentar la vía de la acción colectiva democrática popular que transformaría la política tradicional. Se trata de rehabilitar la tradición democrática que enfatiza la participación para transformar lo público dentro de nuevas relaciones entre sociedad civil y política, lográndose "una nueva moral para la práctica política" (*Ibíd.*: 8 [TA]).

Como se puede percibir, la pregunta ¿qué se entiende por democracia en América Latina?, está lejos de ser un problema resuelto. Es observable una bifurcación entre las ideas liberales predominantes y la política real (Legler, Lean y Boniface, 2007), con lo cual

¿Existen elementos de juicio sobre la contribución de la descentralización a la democracia? Según los requisitos de competencia electoral, sería posible concluir que ésta se ha ampliado; pero más allá, aparecen complejas interrogantes. Ellas refieren al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución a una cultura cívica.

se abre un *gap* entre las expectativas respecto a los gobiernos y las normas para caracterizar su apego a los valores democráticos (McCoy, 2007). Una posible salida sería la superación de la idea de calidad de las democracias, pues hablar de "alta o baja calidad" queda en el mismo terreno de la democracia procesal. Existe un común denominador "Dalhiano" en las definiciones: elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos. Y a partir de él, han surgido agregados de calidad: *accountability* horizontal, formalización institucional, igualdad de acceso a los recursos, *rule of law*. Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso que crecen indefinidamente y dificultan la evaluación de fenómenos de distinta naturaleza: el acceso al poder es diferente del comportamiento en su ejercicio. Por ello, a pesar de que la casi totalidad de países practica elecciones periódicas más o menos libres, los gobiernos siguen siendo inescrutables. Quienes defienden la democracia electoral no siempre están a favor de una administración weberiana, con acceso transparente a los bienes del Estado, lejos de patrimonialismos que conducen a inequidades. Se podría lograr un mayor conocimiento y capacidad para intervenir sobre los incentivos de los grupos políticos que pugnan por el poder y cambiar normas sociales que perpetúan las prácticas predemocráticas (Mazzuca, 2007).

Las democracias de la región mantienen un perfil de desempeño que compromete su sostenibilidad, sobre todo por el rechazo a sus gobiernos. Pareciera existir una aversión liberal que hace que el *accountability* no trabaje bien (Lehoucq, 2007), a la vez que el público no separa el acceso al poder de su ejercicio (Colburn, 2002), viendo en ello un continuo de beneficios patrimoniales y clientelares. Ante la persistencia de patrones predemocráticos que impiden que la democracia sea el *Only Game in Town* (Philip, 2003), se impone mayor atención al comportamiento real para derivar caminos que enfrenten los legados autoritarios y el poco respeto a las normas formales.

Entonces, ¿existen elementos de juicio que arrojen luces sobre la contribución de los procesos de descentralización a la democracia? Si nos guiamos por los requisitos de competencia electoral, sería posible concluir que ésta se ha ampliado; pero si se desea ir más allá, aparecen complejas interrogantes. Ellas refieren al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución a una cultura cívica. En este plano, conviene abordar tres factores concomitantes: la participación vinculada a la descentralización; la realidad de la

La participación y el *accountability* se convierten en la promesa de la descentralización, con un solapamiento entre descentralización, participación y democratización, tanto en el discurso del liberalismo como en el de la democracia radical.

sociedad civil y la carencia de cultura democrática, lugar común académico a la hora de buscar el eslabón perdido del *rule of law* latinoamericano.

3. Sobre la participación local

La participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia. Para ello se requieren bases socio-institucionales que la hagan posible: acercar el gobierno al ciudadano y esto se obtiene descentralizando el Estado. Esa cadena de causalidad se usa como una verdad. Sin embargo, ha sido objeto de dilatados debates, tanto en el plano de la conceptualización de la democracia como en la experiencia.

Existe una onda expansiva del uso de la participación como antídoto a la desafección de los ciudadanos respecto a las democracias representativas. Es notorio el alejamiento de los norteamericanos de sus instituciones representativas desde la década de los 60, por lo que proliferan miles de organizaciones que buscan participar en los espacios de decisión (Thomson, 2001). En Europa, el Partido Laborista británico procura la renovación de la democracia a través de comités locales para la participación (McLaverly, 2002) y el Democrático Liberal hace de ella su estrategia política (Meadowcroft, 2001).

Al igual que en los países con democracias consolidadas, la participación se adueña de la política en el tercer mundo. Ésta se concibe como el dogma de los últimos treinta años para profundizar la democracia (Greaves, 2004) o implantar un camino radical que conduzca a la alteración del sistema neoliberal (O'Malley, 2001), toda vez que se trata de una crisis del modelo de desarrollo que requiere de nuevos paradigmas (Veltmeyer, 2001). El ánimo en la participación es acompañado con visiones según las cuales, existiendo un acuerdo entre "Derecha" e "Izquierda", se asume lo local como el *locus* de intervención del desarrollo (Mohan y Stokke, 2000). La participación y el *accountability* se convierten en la promesa de la descentralización (Blair, 2000), con un solapamiento entre descentralización, participación y democratización, tanto en el discurso del liberalismo como en el de la democracia radical.

En América Latina, la participación ciudadana ha sido, desde los años setenta, un expediente tanto en las nuevas concepciones del desarrollo como en la vía para profundizar las frágiles democracias. En los noventa, Schönwälder (1997) hablaba de lo novedoso que resultaban los procesos de descentralización y participación en

Sin embargo, el panorama para la redención democrática por la vía de los procesos de participación local no es tan claro como el entusiasmo lo anuncia. Algunas realidades limitan esta utopía.

la región, a pesar de su antigua vigencia en las democracias europeas. Los movimientos sociales introducían prácticas paralelas al clientelismo y el autoritarismo, procurando las condiciones para que la descentralización creara espacios de participación y caminos para resolver el viejo dilema entre autonomía/cooptación de las organizaciones sociales.

Múltiples trabajos empíricos dan cuenta de experiencias participativas en el marco de la descentralización, pero pocos abordan una concepción desde la realidad que trascienda el acto de la participación para adentrarse en el escabroso tema de su relación con la democracia. Avritzer (2002) afirma que en la teoría del espacio construido a partir de la participación popular, la democratización se transforma en una práctica que introduce tensión entre los derechos locales de la ciudadanía y las prácticas tradicionales del sistema político. La participación pública sería un mecanismo cara a cara de deliberación, en donde los movimientos sociales direccionan la agenda y transforman la cultura política, logrando "transferir el potencial democrático que emerge de la sociedad hacia la arena política, a través de los diseños de participación (...). Así, la deliberación llega a ser la arena central que completa la democratización" (*Ibíd.*: 9 [TA]).

Es posible observar cómo los discursos se refuerzan causalmente, dibujando un mundo que, aunque conflictivo, sería mejor que las atávicas prácticas del sistema político, plagado de clientelismo y autoritarismo. Un prometedor espacio público, descentralizado para facilitar el empoderamiento local, generaría una mayor calidad democrática. Se trataría de reforzar las prácticas de participación que eduquen a las masas dentro de virtudes cívicas adaptadas a la idiosincrasia de la región. Es una apuesta de alta monta. No sólo se trata de la descentralización como reforma, ni siquiera de la democracia como valor universal de convivencia, sino de cambios profundos en el modelo de desarrollo (Veltmeyer, 2001; O'Malley, 2001; Hickey y Mohan, 2005).

Sin embargo, el panorama para la redención democrática por la vía de los procesos de participación local no es tan claro como el entusiasmo lo anuncia. Algunas realidades limitan esta utopía.

Un primer problema es hasta dónde es cierto el desplazamiento de la cultura política tradicional que aísla a las organizaciones civiles emergentes del sistema político tradicional. En diferentes estudios empíricos se concluye sobre la íntima relación que existe

entre el desempeño de las organizaciones populares y las instituciones de la democracia representativa y del sistema político. En esta interacción, los líderes populares trazan estrategias de acceso a los recursos del Estado para proveer de soluciones a los pobladores, con lo cual ellos mantienen su legitimidad. Un estudio efectuado con organizaciones sociales en São Paulo concluye que las organizaciones más representativas de los pobres son las que están bien conectadas con los partidos y agencias estatales. Ellas, sin llegar a ser totalmente cooptadas, se encuentran mejor preparadas para organizar demostraciones públicas e incidir sobre los gobiernos (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005). En un trabajo etnográfico sobre organizaciones de base en tres municipios de Belem, Brasil, Guidry (2003) demuestra cómo para los líderes locales, en su objetivo de impactar el discurso público e introducir puntos en la agenda, es fundamental el *working the linkages* con los partidos, líderes políticos y oficinas públicas, en un constante diseño y rediseño de las rutinas políticas, para lo cual actúan constantemente con "un pie en la puerta de la esfera pública dominante" (*Ibid.*: 517 [TA]). En el caso del espacio de participación más difundido en el mundo, el Presupuesto Participativo de Brasil, queda claro que se trata de una estrategia, legítima en la arena política, del Partido de los Trabajadores. De igual manera, mecanismos de participación novedosos en Kerala, India, se encuentran asociados a la estrategia del Partido Comunista (Goldfrank, 2007; Goldfrank y Schneider, 2006; Hickey y Mohan, 2005). Así, los procesos de participación deberán analizarse como lo que son: un producto político y no un instrumento neutro de reivindicación de la sociedad civil (Gurza, Acharya y Houtzager, 2005).

Un segundo problema conduce a la siguiente interrogante: ¿cuál es la calidad de la representación de los instrumentos de participación: quién determina quiénes y cuándo participan? Uno de los dilemas que confrontan los procesos democráticos a nivel de base es la determinación de la comunidad política que participa, delimitación que no siempre queda clara (McLaverty, 2002). Por lo general, sólo una minoría de las organizaciones de base tiene membresía, además de ser un universo diverso y asimétrico. Por ello, la calidad de la representación queda puesta en duda: el diseño de las instituciones de participación es predeterminado por la influencia de las organizaciones vinculadas a las decisiones. De allí que los grupos privilegiados posean mayor influencia en los espacios de participación, no tanto por

las oportunidades institucionales sino por el grado de recursos que poseen (Navarro y Ramírez, 2005).

Un tercer tema se refiere al hecho de que la institucionalización de los instrumentos de participación tiende a desplazar los espacios de representación, entrando en una arena conflictiva con el sistema político. En un trabajo efectuado en 390 municipios de Brasil, Chile, México y Perú, Andersson y Van Laerhoven (2007) demuestran la existencia de un *gap* entre las reformas de participación y las estrategias reales de poder. Sencillamente, el alcalde no está interesado en compartir el poder a menos que dichos mecanismos supongan algún tipo de beneficio para el líder. En este sentido, el político local apoyará tan lejos las iniciativas de participación como lejos sean sus beneficios políticos¹. Adicionalmente, los espacios participativos pueden introducir tensiones en el sistema de *checks and balances* de la democracia representativa, momento en el cual los líderes políticos reaccionarán oponiéndose a ellos. Wampler (2004) concluye cómo en São Paulo y Recife ha sido difícil y hasta imposible implantar el Presupuesto Participativo tal y como se experimenta en Porto Alegre. La razón es simple: en las dos primeras localidades, el PT no posee la mayoría representativa por lo cual los concejales defienden su espacio de actuación y se oponen a la pérdida de poder que supone el mecanismo. Además, siendo esa una estrategia del PT, el resultado natural es que la oposición la resista. No se trata, en consecuencia, de eliminar la oposición para auspiciar buenas condiciones de participación. Por el contrario, el reto es cómo ampliar los horizontes de participación dentro de una dinámica de encuentros, negociaciones y conflictos entre gobiernos y oposiciones, incluyendo las diversas visiones del mundo.

Por último, se encuentra el tema de la educación cívica. Los clásicos de la democracia participativa fundaron sus esperanzas en el aprendizaje colectivo que lograban los ciudadanos al participar en los asuntos públicos. Alexis de Tocqueville (1993) lo tradujo, en su famoso axioma sobre lo local como escuela de los ciudadanos. Este imaginario fue proyectado hasta nuestros días y el lema principal de los primeros teóricos de la democracia participativa contemporánea (Pateman, 1970; Macpherson, 1977; Bachrach, 1967) terminó

¹ El político local puede obtener tres beneficios al incorporar a las organizaciones de base en procesos de participación: a) transmitir una imagen de resolver problemas de cara a la gente; b) mitigar críticas de la oposición y culpar a otros de los fracasos; y c) compartir costos en la implementación de actividades.

Existe una reflexión fundamental: ¿hasta dónde es posible que los procesos de democracia participativa tengan la capacidad para alterar el comportamiento del sistema político en su conjunto?

siendo "se aprende a participar participando", un viejo pensamiento proveniente de las elaboraciones de Rousseau (1968) y Mill (2000). Ante la interrogante de ¿hasta dónde ha sido cierta esta promesa?, no existen respuestas definitivas. El reclamo por una popular y progresiva democratización, afirma Nederveen (2001), contrasta con la inexistencia de experiencias a gran escala que den cuenta de esos objetivos. Si bien es posible encontrar innovaciones en la India, Brasil, Uganda o Bolivia, no es posible señalar experiencias exitosas de democracia radical tal como la postulan defensores que, como Barber (1984), plantean la necesidad de una Democracia Fuerte. Al respecto, Thomson (2001) termina concluyendo, al aludir a las organizaciones norteamericanas, acerca de su perfil parroquiano, de proyección limitada y de fugacidad en sus intentos por estructurar redes de mayor alcance territorial. De esta manera, "sus conexiones con los procesos democráticos mayores son limitadas" (2001: 112 [TA]).

Existe una reflexión fundamental: ¿hasta dónde es posible que los procesos de democracia participativa tengan la capacidad para alterar el comportamiento del sistema político en su conjunto? Para Tanaka (1999), el problema radica en el hecho de que la Política, ante la complejidad de las sociedades contemporáneas, posee códigos de funcionamiento que son autorreferentes. Por ello, siendo las prácticas de participación espacios pertenecientes a la política de lo cotidiano, poco o nada podrán incidir en aquella lógica, a riesgo de una sobrepolitización que culmine en autoritarismos y atentando contra la libertad individual. De la participación social no se deduce y menos se altera la participación Política, que se ubica en espacios inaccesibles para lo local. El capital social de la esfera local es intransferible al sistema político por lo que la participación social resulta inocua para alterar lo que se propone. En este sentido, la democracia es indeterminada y contingente, y la permanente construcción del discurso de la comunidad política le es inherente; este rol, además de evitar la tiranía, es una de sus funciones centrales. Ese discurso es inalterable desde la participación local toda vez que la democracia participativa queda reducida a los problemas cotidianos. Y, precisamente, esa no es la gran tarea de la Política: ésta se encarga de construir las reglas de convivencia de la comunidad política. Lo in-político es creer que la Política es la gestión de los problemas cotidianos (Rosanvallon, 2006).

Ciertamente, las teorías minimalistas de la democracia, como la "schumpetereana", no están resolviendo los grandes conflictos de las sociedades. Pero pareciera que crear una imagen invertida,

como la democracia participativa, se ubica en un terreno pantanoso para cumplir con los requerimientos de la construcción y preservación de la comunidad política. Por esta vía, ¿puede la participación generada a partir de la descentralización incidir en las limitaciones de las democracias latinoamericanas?

4. Sociedad civil, descentralización y democracia

El tratamiento de la idea de sociedad civil posee un doble vínculo con la causalidad descentralización/democracia: por una parte, como potencial fuente para la democratización, y por la otra, como base fundamental para el ejercicio del *accountability* y la participación ciudadana. Se asume, en consecuencia, que una vigorosa sociedad civil local soportará una sólida relación entre la descentralización y la democracia, en tanto que portadora de valores democráticos, deseables para consolidar una cultura de pluralismo y tolerancia.

El tratamiento contemporáneo del término sociedad civil surge en la época en que cobran forma la democratización y la descentralización en América Latina. Para algunos (Cohen y Arato, 2000; Avritzer, 2006), la idea re-emergió dentro de un significado tripartito de Estado-mercado-sociedad civil, predominando una visión neotocquevilliana. De allí surgieron, en Latinoamérica, dos visiones paralelas y a veces contrapuestas. Una, denominada elitista (Oxhorn, 2006), que margina a la mayoría de latinoamericanos y pone en riesgo la estabilidad democrática, toda vez que predomina un excesivo individualismo en detrimento de la construcción de identidades colectivas. Por otro lado se constata la emergencia de un marco radical, impregnado de una visión rousseauniana inspirada en las lecciones gramscianas e impulsada por los movimientos de izquierda (Pearce, 2004). Esta última, a pesar de haberse debilitado, terminó concretándose en la experiencia del PT en Brasil y en la institucionalización de la participación en nuevos espacios de relación Estado-sociedad.

De esas visiones se desprenden dos categorías de sociedad civil. La que dialoga con el Estado y los formuladores de políticas, y aquella que ve en esa postura una política neoliberal (Glasius, Lewis y Seckinelgin, 2004). Otra visión habla de las organizaciones civiles "insider", que procuran trabajar con el proceso oficial y el desempeño de bienes públicos globales (derechos humanos, género, ambiente, indigenismo), y los "outsider", que se enraízan en las organizaciones de base desde donde confrontan el orden social (Smith y Korzeniewicz, 2006). Se trata de diferentes esferas de cooperación/confrontación

Pareciera que, más que en la calidad de su desempeño, la sociedad civil latinoamericana ha estado enfocada en su propia creación; es decir, más en la construcción o reconstrucción del tejido social y menos en la reflexión acerca de si ese desempeño conduce a la consolidación de una cultura democrática.

con el Estado, con dificultades para transitar caminos de consolidación democrática.

La discusión sobre la sociedad civil latinoamericana a partir de los 80 estuvo fundamentada en la constatación de la rica vida asociativa que proliferaba como hongos en los países. Esta perspectiva es retomada en estudios recientes (Waisman, 2006; Olvera, 2006; Pearce, 2004; Wiarda, 2003), tratándose como una realidad insoslayable. Sin embargo, existe un excesivo entusiasmo cuando se piensa que la sociedad civil puede representar la solución a las limitaciones de la democracia. Por una parte, aquella resulta fragmentada y con bajos niveles de autonomía, lo que la relaciona con el Estado de manera diferencial. Existen ganadores y perdedores dentro de la masa de organizaciones que se enfrentan a un Estado bifurcado para procesar sus demandas (Waisman, 2006). Es improbable entonces que, ante la diferenciación interna, pueda darse una esfera pública sin acción colectiva, constituyéndose públicos fuertes, que son la cara más visible de la organización social en la zona (Pearce, 2004). Este perfil se diferencia de la tradición de sociedad civil anglosajona y, en particular, de la estadounidense, denominada por Bell (2000) como la completa sociedad civil, para aludir a su excepcionalismo, que se forjó con Constitución y con Corte pero sin un Estado que le marcara su rumbo, de allí su particular pluralismo.

Para Avritzer (2004), existen tres modelos de sociedad civil en América Latina: una pre-liberal, sin garantía de derechos; otra liberal, asociada a la estructura de los partidos; y una emergente, denominada cívico-participativa, que encarna el potencial de una esfera pública más autónoma y democrática. Se trata de propiciar un camino hacia una más civil, liberal, pública y participativa sociedad civil, con los riesgos de caer en realidades no-civiles que conducen a nuevos autoritarismos.

Si bien algunos constatan avances en la organización civil en campos como los derechos humanos o aun en la creación de instituciones de participación como las del Presupuesto Participativo (Olvera, 2006), otros alertan sobre la persistencia de relaciones corporativas y clientelares entre las organizaciones civiles y el Estado, las cuales se encuentran vivas a nivel local, con líderes cooptados en la ejecución de las políticas. Además, sólo el 13% de la población es miembro de alguna organización social, lo que relega a una inmensa masa poblacional (Wiarda, 2003).

Pareciera entonces que, más que en la calidad de su desempeño, la sociedad civil latinoamericana ha estado enfocada en su propia

creación; es decir, más en la construcción o reconstrucción del tejido social y menos en la reflexión acerca de si ese desempeño conduce a la consolidación de una cultura democrática. Las organizaciones, al reproducir un discurso localista en sus representaciones y reivindicaciones, minimizan su incidencia en políticas de mayor envergadura. Para ello se requiere la reubicación del discurso en contextos nacionales en procura de una menor subordinación y mayor inclusión en las decisiones políticas.

El redescubrimiento de la sociedad civil y del voluntariado social en los Estados Unidos se ha convertido en esencia de su experimento democrático, sobre todo en la función de cultivar ciudadanía y valores democráticos. Ello se ha expresado dentro de una perspectiva tocquevilliana que intenta reproducir el cara-a-cara local (Eberly, 2000). Esta visión se ha propagado a Latinoamérica, donde las ideas de libre asociación han encontrado terreno fértil. Sin embargo, esta sociedad civil emergente no resulta ser el hogar de la pluralidad, exagerándose su importancia en detrimento de la organización no voluntaria relacionada con acendradas tradiciones y culturas, a la vez que se minimiza el papel emancipatorio del Estado en conflictos irresolubles en el marco de la sociedad civil y la sociedad política (Parekh, 2004).

En ese marco, la reflexión sobre la teoría y la acción de la sociedad civil está requiriendo de una base programática que viabilice su incidencia sobre la construcción democrática. Las organizaciones civiles tienen el reto de avanzar más allá de su pensamiento sobre la democratización y ubicarse en el terreno de la democracia, es decir, más en el plano de creación de una cultura política democrática que asuma la representación como valor y menos en el espacio de la movilización (Garretón, 2003). Así, resultan indispensables estrategias de convergencia entre Estado y sociedad que creen las siguientes condiciones: la construcción de un Estado weberiano con capacidad para encarar el abismo de las inequidades latinoamericanas (Waisman, 2006); una menos traumática transición del corporativismo clientelar hacia una mayor libertad asociativa (Wiarda, 2003); y el encuentro entre segmentos de la sociedad civil, hoy con visiones contrapuestas (Pearce, 2004). Esta estrategia resulta de invaluable contribución porque, como lo argumentan Korzeniewicz y Casullo (2007), ambos segmentos son necesarios: unos para incorporar sus procedimientos y conocimientos y otros para garantizar la crítica necesaria en la construcción democrática.

No se trata de que las organizaciones contestatarias impongan su visión redentora de democracia directa o que las que creen en el pluralismo madisoniano y en una instrumentalización del concepto de sociedad civil (Wickramasinghe, 2005) exijan un comportamiento homogéneo de la sociedad civil. Tampoco resultan vías regionales encerradas en sus identidades, lo que contrasta con la pluralidad de públicos transnacionales en planos tan disímiles como los derechos humanos, el ambiente, el género, el indigenismo o el *accountability* (Olesen, 2005).

En medio de tal complejidad de definiciones, ¿como concebir el aporte a la democracia de las ONG nacionales así como de las fragmentadas organizaciones de base territorial? En esta vía, la descentralización como espacio de redistribución del poder, ¿posee condiciones para asumir los retos señalados y trascender el parroquialismo local? ¿Cuáles serán los espacios donde las organizaciones locales pueden remodelar las instituciones descentralizadas y vigorizar la democracia? ¿Serán el *accountability* nacional, la revaloración del sistema electoral territorial y una mayor influencia sobre el sistema político descentralizado los medios que lograrán las aspiraciones tocquevillianas de convertir lo local en escuela de virtudes cívicas?

5. Cultura política y democracia

El estudio de la cultura política obtuvo su certificado como tema central en las Ciencias Políticas con el trabajo pionero de Almond y Verba (1963), el cual representó la búsqueda de una respuesta al debilitamiento de la confianza en el racionalismo y la libertad humana con el desarrollo del comunismo y el fascismo luego de la Primera Guerra Mundial. La principal preocupación circulaba alrededor de la dudas acerca de la inevitabilidad de la democracia en Occidente. Casi tres décadas luego, Almond (1998), al resaltar la importancia de la cultura política en el conocimiento del sistema político de una sociedad, aceptará que la plasticidad de la cultura cívica tiene límites y que, aun siendo modificable, su disposición intrínseca al cambio sólo es modesta.

Los desarrollos iniciales sobre el tema, si bien abrieron un camino para su investigación, no llegaron a los sustratos de representación de las culturas en estudio. Como lo sostiene Heras (2004), hurgar en el bagaje de significados, tradiciones e instituciones políticas que todo pueblo construye, mantiene y cambia a lo largo de su historia, constituye un programa de investigación distinto que, para

el caso de América Latina, supone el conocimiento de la herencia peninsular y su influencia en los determinantes políticos. Así, es fundamental la pregunta acerca de si la cultura política determina al sistema político o si, como defiende Almond, se retroalimenta con éste, y si así es, cuál es su expresión en contextos específicos que expresan rémoras autoritarias, patrimoniales o clientelares.

Fuertes y coloridas personalidades que imponen su voluntad resultan ser para Lewis (2006) el rasgo de la política latinoamericana. Los hombres fuertes han sido la constante en la escena política y a pesar del paréntesis liberal de finales del siglo XIX y principios del XX, ello no influyó sobre las prácticas políticas dominantes. De allí, la cultura autoritaria se viste con un nuevo disfraz de monje y se asoman nuevos regímenes editando una reversión al caudillo demagógico que se resiste al control de instituciones. Al respecto, Mansilla (2004) sostiene que la persistencia del perfil autoritario y patrimonial, lejano al paradigma de la república liberal y pluralista, no es producto de la influencia de factores exógenos; son valores de orientación y pautas de conducta paralelos a los esfuerzos de democratización. Se construyen edificios institucionales que conviven con costumbres ancestrales; son rutinas que no requieren alegatos para su vigencia pues son pautas que han gozado de una validez pre-reflexiva sólida. En este sentido, Hurtado (2004) ha advertido acerca de la necesidad de revisar la creencia de que las reformas estructurales modifican las costumbres de los individuos.

Estudios anteriores resaltaban la disposición secular al comportamiento autoritario en el campo de la política (Véliz, 1980), afirmándose que la modernización autoritaria permanecería como parte de la vida política pues los autoritarismos estaban lejos de ser domados (Malloy, 1977), pero que era riesgoso asumir la inmutabilidad de la cultura política corporativa autoritaria, pues ello condenaría a Latinoamérica a legitimar los regímenes de fuerza (Duncan y Douglass, 1977). Más tarde se hablará de la tendencia a un Estado neocontractual, quizás más liberal y pluralista, a pesar de que el corporativismo no ha desaparecido y nuevas formas de él han aparecido, sobre todo en los niveles locales de gobierno (Wiarda, 2004). Por ello, la reforma del Estado se complica al enfrentarse con la tradición burocrático-patrimonial: en ella, el Estado no resulta ser un cuerpo racional sino una entidad sociopolítica producto de la competencia de grupos por acceder al botín (Vellinga, 2004).

La aceptación de los valores democráticos es una precondición para la democracia. Mientras se han logrado progresos en cuanto a normas democráticas con gobiernos civiles electos, persisten dudas acerca de hasta dónde los valores democráticos han sido internalizados.

Existen rasgos de cultura política no democrática que conspiran contra las posibilidades de las democracias latinoamericanas. Al predominar el modelo de *client-ship* como sentido de identidad, se mantiene la fuente de inequidad construida sobre la relación patrón-cliente, fallando la ciudadanía y la democracia latinoamericana (Taylor, 2004).

Desafortunadamente, las investigaciones acerca del contexto cultural que permea las esferas política y económica son escasas; también resultan extraños los estudios integrados de instituciones indígenas, con una fuerte presencia española, portuguesa y de cultura criolla, a lo cual se le une recientemente un conjunto de valores democráticos. Al respecto, Stevens, Bishin y Barr (2006) lamentan que los *surveys* sobre el comportamiento de la cultura política latinoamericana sean tan recientes. Su estudio sobre las actitudes de las elites en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela arroja pocas evidencias para soportar el determinismo cultural ya que los *surveys* muestran amplias diferencias entre países. Se refleja una combinación de historia única común con culturas y desarrollo político domésticos. Así, las elites argentinas y colombianas resultan más autoritarias que las de Brasil o México. Igual se puede decir de Costa Rica en relación con Chile y México. A esto se suma el escaso conocimiento de las elites, de singular importancia para la aproximación a la cultura política, toda vez que ellas mantienen importantes posiciones, roles de influencia y ejercen funciones en la política, siendo fundamentales en el establecimiento de normas de conducta democráticas.

Existe un largo trecho de tiempo entre los estudios sobre el autoritarismo de Malloy (1977) o Véliz (1980) hasta los de Wiarda (1997, 2004), Lewis (2006) o Vellinga (2004), sin que se detecte un programa de estudio sistemático acerca de la cultura política. Así, ¿qué se podría decir sobre la existencia de valores democráticos?

La aceptación de los valores democráticos es una precondición para la democracia. Mientras se han logrado progresos en cuanto a normas democráticas con gobiernos civiles electos, persisten dudas acerca de hasta dónde los valores democráticos han sido internalizados (Stevens, Bishin y Barr, 2006). Ellos son de reciente adquisición en la región y no se han llegado a enraizar (Heras, 2004). Wiarda (1997) enfatiza que la democracia en América Latina poco tiene que ver con Locke, Jefferson o Madison, y mucho con Santo Tomás y la neoescolástica del siglo XVI plasmada en formas rousseauianas,

positivistas, corporativas y neocorporativas. Se ha tratado de dos programas de sociedad y, en consecuencia, de dos culturas políticas. Vivimos una mutación de la cultura política que mezcla una ciudadanía pasiva, que tiene focos de iniciativas democráticas (Cheresky, 2001), con un "desacople" de aquélla respecto a las estructuras de la democracia (Peruzzotti, 2001).

Lazarte (2001) concluye que la relación de la sociedad con la democracia en Bolivia funciona sobre el fondo de un código no democrático heredado, por lo cual los bolivianos se manejan respecto de la democracia con un Dualismo Social. Con otras palabras, Vellinga (2004) habla de las fachadas modernas con prácticas tradicionales: las elecciones libres se transforman en elecciones amañadas; al pluralismo de partidos se superpone una oposición cooptada o intimidada; las decisiones parlamentarias son sobrepasadas por el presidencialismo; los militares terminan con el control de políticas públicas y la descentralización resulta una quimera de responsabilidades sin recursos.

Estando lejanos del paradigma de democracia liberal, Latinoamérica se acerca más a la llamada Democracia Defectiva o Defectuosa (Mansilla, 2004), situación que responde a valores y pautas normativas de vieja data paralelas a los intentos de modernización. ¿Continuará esta herencia en las actuales democracias?, se pregunta Lewis (2006). Las condiciones han cambiado respecto a los intentos de democracia liberal del siglo XIX; nuevas ideologías entran en conflicto y son transformadas localmente regresando prácticas tradicionales. Sin embargo, no significa que no haya habido avances, como lo expresa el campo de los derechos humanos. España y Portugal, otrora autoritarios, son democracias liberales hoy día, de la mano de la Unión Europea. América Latina no cuenta con ese *outsider* y le será más difícil transitar ese camino.

Si Latinoamérica se dirigiese hacia un sistema corporativo-liberal-pluralista como el español, sería conveniente agregarle a la definición de democracia de Dahl (1989), factores de la cultura política tales como confianza, civilidad y tolerancia, que presentan graves déficits en la región. El problema radica en cómo revertir el cúmulo de valores intrínsecos y alinearlos con las instituciones democráticas. Peruzzotti (2001) argumenta que la vía para remodelar identidades colectivas es la innovación cultural y al respecto existen pocos esfuerzos. ¿Es un dilema o un *desideratum* la asincronía entre valores no-democráticos e instituciones democráticas?

¿Es homogéneo este comportamiento o existen historias domésticas que configuran culturas nacionales más democráticas? ¿Es el Estado corporativo-pluralista-democrático una opción? Nadie posee respuesta, lo que impone una ardua tarea de estudio.

6. Hipótesis de investigación

En una reciente revisión sobre el estado del arte de la descentralización en América Latina, Montecinos (2005) concluye que dicha reforma sigue siendo asumida como un medio para: a) profundizar y perfeccionar las democracias, b) fortalecer el desarrollo desde abajo, c) contribuir con la equidad ciudadana, y d) disminuir el aparato del Estado y mejorar su gestión. Es decir, se mantienen las expectativas originales. No cabe duda que descentralizar es una búsqueda de mayor acceso de la población a las decisiones del Estado. Desde esa perspectiva, hay que asumir que esta reforma sigue siendo conveniente. Sin embargo, la sobredimensión de las expectativas impone la tarea de revisar conceptualmente su verdadera incidencia sobre la consolidación democrática.

El trabajo de Montero y Samuels (2004) ha sido una vía para resaltar la importancia de la relación que posee la descentralización con el sistema político, tratando de demostrar cómo el foco político, electoral e institucional provee el mejor camino para explicarla. En la perspectiva de la relación descentralización-democracia, Giannoni (2004) ha presentado un esfuerzo sistemático por construir un *framework* que dé cuenta de ello a partir de la interrogante: ¿por qué la descentralización debería soportar la democracia?, concluyendo que hay dudas sobre ese soporte. Argentina, país altamente descentralizado, y Bolivia, con niveles moderados de participación, han acusado severas crisis de gobernabilidad democrática y desbalance de poder. Por el contrario, Costa Rica, con bajo nivel de descentralización, es uno de los países con mayor estabilidad democrática, resultado que advierte sobre el alto grado de expectativa creado alrededor de la relación.

Cabría formularse la pregunta de manera diferente: ¿puede la descentralización incidir en los déficits democráticos originados por circunstancias ajenas, tales como el colapso de los sistemas políticos, la persistencia de prácticas no democráticas en el ejercicio del poder o la debilidad de la sociedad civil? Alrededor de esta interrogante se formula un conjunto de hipótesis con la finalidad de abrir caminos para futuras investigaciones.

La descentralización abrió la compuerta del sistema electoral en las instancias subnacionales, vedadas y controladas por los regímenes militares. Sin embargo, las democracias ya no están en transición; se debaten entre una difícil consolidación y permanentes crisis. Allí, la descentralización aporta menos. Así, se impone una reformulación de sus objetivos, incentivos y sistemas de regulación.

Hipótesis 1. *La descentralización es funcional a las democracias latinoamericanas como medio para enfrentar los autoritarismos y legitimar la construcción de caminos de democracia. Su valor para la consolidación democrática, disminuye sensiblemente.*

La descentralización abrió la compuerta del sistema electoral en las instancias subnacionales, vedadas y controladas por los regímenes militares. Como lo comprueba Bland (2004), uno de los primeros enclaves antidemocráticos leales a Pinochet desmantelado en el inicio de la democracia chilena, fueron las autoridades locales designadas. Igual sucedió con las elecciones de gobernadores en Brasil y Argentina, restituyéndose el espíritu federal. La descentralización cobró vida propia y se creyó que su desempeño conduciría a mejores democracias. Sin embargo, las circunstancias han variado. Las democracias ya no están en transición; se debaten entre una difícil consolidación y permanentes crisis. Allí la descentralización aporta menos. Así, se impone una reformulación de sus objetivos, incentivos y sistemas de regulación.

Hipótesis 2. *La mayor calidad de las democracias depende de cambios que resultan independientes de la descentralización.*

El *rule of law* y el *checks and balances*, la vigencia de una adecuada *accountability* y de un Estado burocrático que confine las prácticas patrimoniales, son realidades cuya alteración dependerá de profundos cambios culturales de la sociedad y, de manera particular, de las elites nacionales. Si fuera posible, serían los gobiernos descentralizados los beneficiarios de tales cambios y no al contrario.

Hipótesis 3. *La construcción democrática a partir de la participación local como escuela de virtudes, es poco probable en sociedades con culturas no democráticas.*

Existe una convicción en las Ciencias Políticas de que la vida activa de las comunidades locales representa el terreno de entrenamiento para una ciudadanía democrática. Esta hipótesis no ha sido probada. Poco se conoce sobre proyectos institucionales que animen una cultura democrática desde lo local hacia el sistema político.

Entre los pocos trabajos sobre el tema, la investigación de Vetter (2007) ofrece criterios para la discusión partiendo de la pregunta ¿la política local es un recurso para las democracias de Europa Occidental? Una conclusión iluminadora es la siguiente: para que la socialización democrática en la vida local pueda generar un "efecto derrame" (*spillover*) y funcionar como reservorio para la democracia

En Latinoamérica enfrentamos limitaciones tanto de cultura política como de autonomías subnacionales, que conspiran contra la participación local como escuela democrática.

nacional, tienen que darse dos condiciones: a) que las actitudes hacia la política local sean más pronunciadas que su contraparte nacional, esto es, que las autonomías locales formen parte de las realidades institucionales y de la conciencia del colectivo, y b) que exista un fuerte vínculo de las actitudes locales con las nacionales dentro de un sistema de creencias (confianza, fe) ciudadanas. Si la estructura institucional predominante es autoritaria o totalitaria o liberal, se generarán actitudes políticas diferentes cuando no opuestas.

Una condición de borde del caso europeo, es que los valores liberales de competencia política, autonomía del gobierno local y accesibilidad a los funcionarios locales por parte de los ciudadanos se encuentran establecidos en la Carta Europea del Autogobierno Local sancionada en 1985. Allí se procura la relación de la vida democrática local con el sistema político nacional y con el proyecto supranacional. La Carta se inscribe en la búsqueda por una mayor legitimidad democrática y de soluciones a la crisis del *welfare State*, donde las políticas locales son un soporte. Las municipalidades son agencias de socialización pro-sistémica y de ciudadanía, por lo que las actitudes políticas socializadas localmente generan efectos *spillover* hacia el sistema político, porque los ciudadanos ven en la competencia política local una virtud de la democracia y esta socialización incide en los vínculos con el sistema político nacional.

En Latinoamérica enfrentamos limitaciones tanto de cultura política como de autonomías subnacionales, que conspiran contra la participación local como escuela democrática.

Hipótesis 4. *Una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en organizaciones, no garantiza mayor calidad democrática.*

Buena parte de la literatura ha asociado la vigencia de una esfera pública democrática con la existencia de un número significativo de organizaciones civiles en América Latina. Sin embargo, muy pocos trabajos se han enfocado en la naturaleza de esa esfera y su relación con la calidad de las democracias (Oxhorn, 2003).

Existe satisfacción al ver que las organizaciones territoriales desarrollan una gestión que presiona al Estado local o que algunas logran insertarse en espacios de concertación del Estado, circunstancia percibida como un logro democrático. Sin embargo, esta esfera posee carencias que limitan su impacto. ¿Hasta dónde las iniciativas de participación de la sociedad civil representan un verdadero desarrollo de las democracias? La mayoría de acciones de las

organizaciones se inscriben en el tipo de actuaciones consultivas que poco vínculo poseen con la construcción de la democracia (McLaverty, 2002). La actuación local representa más un imperativo de gestión social de carácter funcional a las cuestiones de alcance local. Por ello, se trata de "una democracia discretamente despolitizada, por la banalización de la cosa misma, aunque por cierto tenga también un innegable carácter propedéutico y pedagógico. No se la debe, por tanto, sacralizar ni ver en ella la clave suficiente del progreso democrático" (Rosanvallon, 2007: 286).

Pareciera que el aporte de la sociedad civil local a la calidad democrática apunta a su inserción en contextos nacionales y transnacionales que pugnen por la consolidación de agendas que, como los derechos humanos, la transparencia, el *rule of law* o la valorización de los procesos electorarios, configuran un nuevo espacio de acción.

Hipótesis 5. *La persistencia de una cultura política pre-democrática en Latinoamérica no cambiará en función del desempeño de la descentralización.*

Luego de más de dos décadas, no se deberían esperar cambios sustantivos en la cultura política local a partir de un poder distribuido subnacionalmente. En estas estructuras se incrustan nuevas formas de corporativismo que dejan fuera parte de la población que reclama sus derechos. Los cambios culturales son de largo aliento y las elites, políticas o civiles, juegan un papel trascendental en el modelaje de la cultura democrática. No se puede pretender que las prácticas descentralizadas den al traste con siglos de cultura autoritaria, clientelar y patrimonial. Se impone revertir la idea y asumir que son los liderazgos nacionales los que portan el germen de las culturas predominantes.

Hipótesis 6. *El rescate de la representación política como virtud democrática, sería uno de los principales aportes de la descentralización a las democracias.*

La separación de representación/participación como espacios en pugna sirve para que agrupaciones mercadeen sus programas políticos, pero no contribuye con una mejor democracia. Esta tensión se observa entre las organizaciones civiles respecto a los alcaldes y cuerpos de representación. Selee y Peruzzotti (2008) han colocado el tema sobre la mesa. Los procesos de participación local no van a resolver las carencias de los sistemas electorales, pero pueden contribuir con su transparencia. Por otro lado, reformas en el sistema

Es conveniente repensar el tema de manera dilemática: ¿las acciones descentralizadas están conduciendo a más democracia o a una nueva desilusión del desarrollo, sobre todo a partir de los discursos de la sociedad civil y la participación locales como pilares de la democracia?

de partidos que incentiven alianzas de amplia base y disminuyan la dispersión grupal (Sabatini, 2003) podrían introducir lógicas que revaloren los procesos electorales y la representación. Como lo advierte Etzioni (2008) al polemizar con los que piensan que el voto es un asunto instrumental, el acto de votar se ejerce como un deber ciudadano. Si así fuera, los sistemas electorales descentralizados podrían representar una fuente de renovación de los valores democráticos.

Hipótesis 7. *Una gestión descentralizada impactará la calidad democrática sólo si está inscrita en proyectos nacionales de bienestar.*

En Europa, la política local tiene sentido en la medida en que procura el cumplimiento de los objetivos del bienestar y, por ello, cuenta con el apoyo de sus ciudadanos. Es lo que Navarro y Ramírez (2005) denominan Modelo de Gobierno Local de Bienestar, en el cual las autonomías y la división del trabajo político y de políticas son asumidas por los actores en juego. ¿Es esto posible en Latinoamérica, donde las autonomías locales dependen de los criterios del liderazgo nacional, con un sistema político que opera con culturas políticas pre-democráticas y severas dificultades para garantizar el *rule of law*? La respuesta es no. Se trata entonces de pensar las posibilidades de aportes de la descentralización a las democracias más allá de la gestión de los problemas cotidianos.

La relación entre las reformas de descentralización y la consolidación y calidad de las democracias es contingente. No se deben esperar impactos automáticos. Por esas razones, es conveniente repensar el tema de manera dilemática: ¿las acciones descentralizadas están conduciendo a más democracia o a una nueva desilusión del desarrollo, sobre todo a partir de los discursos de la sociedad civil y la participación locales como pilares de la democracia?

Bibliografía

- | | |
|---|--|
| Almond, G. (1998), "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en <i>La democracia en sus textos</i> , R. del Águila y otros (eds.), Madrid, Alianza Editorial. | Princeton University Press. |
| Almond, G. y Verba, S. (1963), <i>The Civic Culture</i> , Princeton, | Andersson, K. y Van Laerhoven, F. (2007), "From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America", en <i>Comparative</i> |

- Political Studies*, Vol. 40 N° 9, Thousand Oaks, pp. 1085-1111.
- Artana, D. y López, R. (1996), "Descentralización fiscal y los aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana", documento presentado en el III Seminario de Descentralización Fiscal en América Latina, CEPAL, GTZ, Isla de Margarita, Venezuela, 2 al 4 de octubre.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2004), "Civil Society in Latin America: Uncivil, Liberal and Participatory Models", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- _____ (2006), "Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis", en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Bachrach, P. (1967), *The Theory of Democratic Elitism: a Critique*, Boston, Little Brown.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California.
- Bardhan, P. (2002), "Decentralization of Governance and Development", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16 N° 4, Nashville, pp. 185-205.
- Bell, D. (2000), "American Exceptionalism Revisited: the Role of Civil Society", en *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*, D. Eberly (ed.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Blair, H. (2000), "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries", en *World Development*, Vol. 28 N° 1, Oxford, pp. 21-39.
- Bland, G. (2004), "Enclaves and Elections: the Decision to Decentralize in Chile", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. Montero y D. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bervejillo, F. (1991), "Gobierno local en América Latina: casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, D. Nohlen (ed.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Boisier, S. (1994), "La construcción social del regionalismo latinoamericano: escenas, discursos y actores", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 2, Caracas, pp. 191-222.
- Braga, P. (1991), "Descentralización en el Brasil", en *La descentralización y las autonomías territoriales: la*

- experiencia internacional*, Caracas, COPRE.
- Campbell, T. (2003), *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (Pitt Latin American Series).
- Cavarozzi, M. (1995), "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *América Latina a fines de siglo*, J. Reyna (comp.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Cheresky, I. (2001), "Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Colburn, F. (2002), *Latin America at the End of Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Cunill Grau, N. (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.
- _____ (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- Dahl, R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Daughters, R. y Harper, L. (2007), "Fiscal and Political Decentralization Reforms", en *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Diamond, L. (2008), "The Democratic Rollback: the Resurgence of the Predatory State", en *Foreign Affairs*, Vol. 87 N° 2, New York, pp. 36-48.
- Díaz, M. (1991), "Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina", en *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, D. Nohlen (ed.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Duncan, S. y Douglass, H. (1977), "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: a Review Essay", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, J. Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Eaton, K. (2006), "Decentralization's Nondemocratic Roots: Authoritarianism and Subnational Reform in Latin America", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48 N° 1, Coral Gables, pp. 1-26.
- Eberly, D. (2000), "The Meaning, Origins, and Applications of Civil Society", en *The Essential Civil Society Reader: the Classic Essays*, D. Eberly (ed.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.

- Etzioni, A. (2008), "The Denial of Virtue", en *Society*, Vol. 45 N° 1, New York, pp. 12-19.
- Falleti, T. (2005), "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", en *American Political Science Review*, Vol. 99 N° 3, Washington, pp. 327-346.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago, ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública; N° 12).
- Garretón, M. (2003), *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*, Chapel Hill, The University of North Carolina.
- Giannoni, T. (2004), "Decentralization and Democracy", paper presented at the XXV International Congress of the Latin American Studies Association, Las Vegas, October 7-9.
- Gibson, E. (2004), "Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights", en *Federalism and Democracy in Latin America*, E. Gibson (ed.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Glasius, M.; Lewis, D.; y Seckinelgin, H. (2004), "Exploring Civil Society Internationally", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- Goldfrank, B. (2007), "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation", en *Comparative Politics*, Vol. 39 N° 2, New York, pp. 147-169.
- Goldfrank, B. y Schneider, A. (2006), "Competitive Institution Building: the PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 48 N° 3, Coral Gables, pp. 1-31.
- Greaves, E. (2004), "Municipality and Community in Chile: Building Imagined Civic Communities and its Impact on the Political", en *Politics and Society*, Vol. 32 N° 2, Los Altos, pp. 203-230.
- Guidry, J. (2003), "The Struggle to Be Seen: Social Movements and the Public Sphere in Brazil", en *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 16 N° 4, Amsterdam, pp. 493-524.
- Gurza, Adrián; Acharya, A.; y Houtzager, P. (2005), "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from São Paulo, Brazil", en *World Development*, Vol. 33 N° 6, Oxford, pp. 951-964.
- Heras Gómez, L. (2004), "Cultura política y democratización en América Latina", en *Revista de Ciencias Sociales*, Nos. 103-104, San José, pp. 23-37.
- Hickey, S. y Mohan, G. (2005), "Relocating Participation within a

- Radical Politics of Development", en *Development and Change*, Vol. 36 N° 2, Oxford, pp. 237-262.
- Hurtado, O. (2004), "Cultura y democracia, una relación olvidada", en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD (ed.) Buenos Aires, PNUD.
- Jaramillo, I. (1992), "El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales", en *Estado y nuevo régimen territorial*, Carlos Alberto Atehortúa Ríos ...[et al], Bogotá, FESCOL-FAUS.
- Korzeniewicz, R. y Casullo, M. (2007), *Protester, Participants and Politicians: Civil Society and Democratization in Latin America*, College Park, Maryland University, mimeo.
- Latinobarómetro (2007), *Informe 2007*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org>.
- Lazarte, J. (2001), "Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Legler, T.; Lean, S.; y Boniface, D. (2007), "The International and Transnational Dimensions of Democracy in the Americas", en *Promoting Democracy in the Americas*, T. Legler, S. Lean y D. Boniface (eds.), Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lehoucq, F. (2007), "Structural Reform, Democratic Governance, and Institutional Design in Latin America", en *Comparative Politics*, Vol. 39 N° 2, New York, pp. 229-248.
- Lewis, P. (2006), *Authoritarian Regimes in Latin America: Dictators, Despots, and Tyrants*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lora, E. (2007), "State Reform in Latin America: a Silent Revolution", en *The State of State Reform in Latin America*, E. Lora (ed.), Washington, BID, Stanford University Press.
- Macpherson, C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Malloy, J. (1977), "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: the Modal Pattern", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, J. Malloy (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mansilla, H. C. F. (2004), "Percepción de los partidos políticos en el área andina y sus efectos sobre la democracia", en *Revista de Ciencias Sociales*, Nos. 103-104, San José, pp. 103-113.
- _____ (2005), "De la aristocracia tradicional a las

- modernas elites funcionales en el terreno político", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 128, Madrid, pp. 179-191.
- Mascareño, C. (2000), *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD, ILDIS, Editorial Nueva Sociedad.
- Mazzuca, S. (2007), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, G. Munck (ed.), New York, Oxford University Press.
- Mc Coy, J. (2007), "Transnational Response to Democratic Crisis in the Americas, 1990-2005", en *Promoting Democracy in the Americas*, T. Legler, S. Lean y D. Boniface (eds.), The Johns Hopkins University Press.
- McLaverty, P. (2002), "Introduction", en *Public Participation and Innovations in Community Governance*, P. McLaverty (ed.), Aldershot, Ashgate Publishing.
- Meadowcroft, J. (2001), "Community Politics, Representation and the Limits of Deliberative Democracy", en *Local Government Studies*, Vol. 27 N° 3, London pp. 25-42.
- Mill, J. S. (2000), *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos.
- Mizrahi, Y. (2004), "Mexico: Decentralization from Above", in *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, J. Tulchin y A. Selee (eds.), Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program (Woodrow Wilson Center Reports of the Americas; N° 12).
- Mohan, G. y Stokke, K. (2000), "Participatory Development and Empowerment: the Dangers of Localism", en *Third World Quarterly*, Vol. 21 N° 2, London, pp. 247-268.
- Molina, C. (1997), La participación en el sistema educativo de Bolivia, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano, mimeo.
- Montecinos, E. (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", en *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 31 N° 93, Santiago, pp. 73-88.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004), "The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequences", en *Decentralization and Democracy in Latin America*, A. Montero y D. Samuels (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Munck, G. (2007), "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda", en *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, G. Munck (ed.), Oxford, Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).

- Navarro, C. y Ramírez, M. (2005), "Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 128, Madrid, abril-junio, pp. 161-177.
- Nederveen, P. J. (2001), "Participatory Democratization Reconceived", en *Futures*, Vol. 33 N° 5, The Hague, pp. 407-422.
- O'Donnell, G. (2006), "Notes on Various Accountabilities and their Interrelations", en *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies*, E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (Pitt Latin American Series).
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Olesen, T. (2005), "Transnational Publics: New Spaces of Social Movement Activism and the Problem of Global Long-Sightedness", en *Current Sociology*, Vol. 53 N° 3, Thousand Oaks, pp. 419-440.
- Olvera, A. (2006), "Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, E. Isunza y A. Olvera (coords.), México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Universidad Veracruzana; Miguel Angel Porrúa.
- O'Malley, A. (2001), "The Prospects for Community-Based Development", en *Transcending Neoliberalism: Community-Based Development in Latin America*, H. Veltmeyer y A. O'Malley (eds.), Bloomfield, Kumarian Press.
- Oxhorn, P. (2003), "Cuando la democracia no es tan democrática: la exclusión social y los límites de la esfera pública en América Latina", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 46 N° 187, México, pp. 131-176.
- _____ (2006), "Conceptualizing Civil Society from the Bottom up: a Political Economy Perspective", en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Parekh, B. (2004), "Putting Civil Society in its Place", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), New York, Routledge.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, New York, Cambridge University Press.
- Pearce, J. (2004), "Collective Action or Public Participation?: Civil Society and the Public Sphere in Post-Transition Latin America", en *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*,

- M. Glasius, D. Lewis y H. Seckinelgin (eds.), London, Routledge.
- Peeler, J. (2004), *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publisher. 2. ed.
- Peruzzotti, E. (2001), "La democratización de la democracia: cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina post-dictatorial", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, I. Cheresky e I. Pousadela (comps.), Buenos Aires, Paidós.
- Philip, G. (2003), *Democracy in Latin America: Surviving Conflict and Crisis?*, Cambridge, Polity Press; Blackwell Publishing.
- PNUD (ed.) (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Restrepo, D. (2006), "Historias comparadas: las fracturas del Estado en América Latina", en *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*, D. Restrepo (coord.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Rivera, R. (2004), "Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo", en *Quórum: Revista del Pensamiento Iberoamericano*, Nos. 8-9, Alcalá de Henares, pp. 34-45.
- Rosanvallon, P. (2006), "La crisis de la democracia", Conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 17 de noviembre.
- _____ (2007), *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Rousseau, J.-J. (1968), *The Social Contract*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Sabatini, C. (2003), "Decentralization and Political Parties", en *Journal of Democracy*, Vol. 14 N° 2, Baltimore, pp. 138-150.
- Schönwälder, G. (1997), "New Democratic Spaces at the Grassroots? Popular Participation in Latin American Local Governments", en *Development and Change*, Vol. 28 N° 4, Oxford, pp. 753-770.
- Schumpeter, J. A. (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper and Brothers.
- Selee, A. y Peruzzotti, E. (2008), "Introduction", en *Participation and Representation: Democratic Innovation in Latin American Local Governments*, mimeo.
- Smith, W. y Korzeniewicz, R. (2006), "El movimiento doble: actores *insiders* y *outsiders* en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas",

- en *Colombia Internacional*, N° 63, Bogotá, pp. 40-69.
- Stevens, D.; Bishin, B.; y Barr, R. (2006), "Authoritarian Attitudes, Democracy, and Policy Preferences among Latin American Elites", en *American Journal of Political Science*, Vol. 50 N° 3, Malden, July, pp. 606-620.
- Tanaka, M. (1999), "El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad", en *Debates en Sociología*, Nos. 23-24, Lima, pp. 55-76.
- Taylor, L. (2004), "Client-ship and Citizenship in Latin America", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23 N° 2, Cambridge, pp. 213-227.
- Thomson, K. (2001), *From Neighborhood to Nation: the Democratic Foundations of Civil Society*, Hanover, University Press of New England.
- Tocqueville, Alexis de (1993), *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.
- Véliz, C. (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Vellinga, M. (2004), "State Reform and Traditional Political Practice in Latin America", en *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, H. Wiarda (ed.), Gainesville, University of Florida.
- Veltmeyer, H. (2001), "The Quest for Another Development", en *Transcending Neoliberalism: Community-Based Development in Latin America*, H. Veltmeyer y A. O'Malley (eds.), Bloomfield, Kumarian Press.
- Vetter, A. (2007), *Local Politics: a Resource for Democracy in Western Europe?: Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes toward Politics*, Lanham, Lexington Books (New Directions in Culture and Governance).
- Von Haldenwang, C. (1999), "Descentralización y democracia local", en *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, P. Hengstenberg, K. Kohut y G. Maihold (eds.), Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Waisman, C. (2006), "Autonomy, Self-Regulation, and Democracy: Tocquevillean-Gellnerian Perspectives on Civil Society and the Bifurcated State in Latin America", en *Civil Society and Democracy in Latin America*, R. Feinberg, C. Waisman y L. Zamosc (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Wampler, B. (2004), "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46 N° 2, Coral Gables, pp. 73-99.
- Wiarda, H. (1997), "Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición

burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo", en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Menno Vellinga (coord.), México, Siglo XXI Editores.

_____ (2003), *Civil Society: the American Model and Third World Development*, Boulder, Westview Press.

_____ (ed.) (2004), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, Gainesville, University of Florida Press.

Wibbles, Erik (2006), "Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics", en *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, Palo Alto, pp. 165-188.

Wickramasinghe, Nira (2005), "The Idea of Civil Society in the South: Imaginings, Transplants, Designs", en *Science and Society*, Vol. 69 N° 3, New York, July, pp. 458-486.

Wiesner, Eduardo (2003), *Fiscal Federalism in Latin America: from Entitlements to Markets*, Washington, BID.