



The University of Maryland, College Park

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA RELACIÓN DIRECTA?

ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA SU ESTUDIO

Carlos Mascareño

2008

Working Paper No. 23

Carlos Mascareño es profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, UCV, y se desempeña como investigador y docente en el Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, de dicha universidad, en los campos de descentralización, relación estado-sociedad civil y políticas públicas.

El Profesor Mascareño realizó un Postdoctoral en el Latin American Studies Center de la University of Maryland durante el período septiembre 2007-agosto 2008 y es Doctor en Estudios del Desarrollo de la UCV.

Posee varios libros sobre los temas objeto de su investigación y cerca de sesenta artículos académicos sobre la materia.

Sus últimas publicaciones son las siguientes:

. *Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial: contexto, bondades y limitaciones en América Latina*, Revista Economía, Sociedad y Territorio, El Colegio Mexiquense, Vol. VIII, n° 27, mayo-agosto 2008, pp. 587-637.

. *El federalismo venezolano re-centralizado*, Revista Provincia, Universidad de Los Andes, Venezuela, n°17, enero-julio 2007, pp. 11-22.

. *Venezuela: no se hacen revoluciones sin unidad de mando*, en: Historia de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA, Darío Restrepo, editor, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre 2006.

. Libro *Políticas Públicas siglo XXI. Caso venezolano*, CENDES-UCV, Segunda edición 2005, Caracas.

. *Federalismo y Unitarismo: semejanzas y diferencia de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú*, Revista Territorios, CIDER, n° 14, febrero-julio 2005, Bogotá, pp.57-83.

. *Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano*, Revista POLITEIA, Instituto de Estudios Políticos, UCV, n° 32-33, 2004, Caracas, pp. 113-169.

Carlos Mascareño

*DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN
AMÉRICA LATINA: ¿UNA RELACIÓN DIRECTA?*
ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA SU ESTUDIO



2008

Latin American Studies Center
University of Maryland, College Park

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER
Working Paper No. 23

LASC Executive Committee

Saúl Sosnowski (Director)
Janet Charnela
Judith Freidenberg
Patricia J. Herron
Steven Klees
Roberto P. Korzeniewicz
Roberta Lavine
Phyllis Peres
Mary Kay Vaughan

Series Editor: Stacy Keogh
Webmaster & Designer: Pablo Calle

Copyright© 2008 by Carlos Mascareño
ISSN 1535-0223
Latin American Studies Center
University of Maryland, College Park
0128B Holzapfel Hall
College Park, MD 20742

<http://www.lasc.umd.edu>

DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA RELACIÓN DIRECTA?

ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA SU ESTUDIO

Carlos Mascareño

Introducción

En el imaginario político de América Latina ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización del poder del estado y el desarrollo de una sólida democracia. Es así desde los años ochenta cuando los países de la región iniciaban su camino hacia la democratización de la sociedad, intentando dejar atrás décadas de autoritarismos militares al tiempo que, en el plano del diseño e instrumentación de un nuevo estado, se incorporaba la variable territorial como factor indispensable. Un estado moderno, democrático y pluralista, tenía que presentar un rostro descentralizado. En este tránsito, la relación entre descentralizar y democratizar se convirtió en un binomio incontrovertible del cual se derivaron objetivos políticos que, en materia de reforma, se debían alcanzar a través del nuevo tipo de distribución del poder.

De esa manera, el discurso de la descentralización estuvo basado, fundamentalmente, en una visión política. Este cambio en la perspectiva del modelo de estado, de centralizado autoritario hacia descentralizado democrático, surgía sobre la base de una hipótesis fundamental: las autonomías territoriales permitirían el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y a la toma de decisiones, participando en los asuntos públicos a través de las organizaciones civiles y enfrentando así al autoritarismo del poder centralizado, sobre todo militarista en la mayoría de los países.

Casi tres décadas han transcurrido desde las primeras discusiones sobre el tema y, ciertamente, América Latina muestra hoy un rostro más descentralizado y democrático. Sin embargo, las preocupaciones sobre el predominio del patrimonialismo y el autoritarismo en el manejo de los asuntos públicos mantienen plena vigencia. Las democracias manifiestan severas limitaciones en cuanto a su aceptación e internalización por parte de la sociedad y comportan marcadas y continuas crisis en su desempeño y legitimidad, a la vez que los gobiernos en estados y municipios son señalados como caudillistas y personalistas.

Aunque debe tenerse presente que la distribución vertical del poder puede, bajo ciertas circunstancias, servir de contrabalanza al poder autoritario, como lo postulara Madison, sería ingenuo pensar que la sola existencia de procesos de autonomía territorial resuelven los problemas inherentes al funcionamiento de la democracia. Por ello, hay que tener presente que, en su inicio, a la descentralización se le asignaron virtudes y capacidades transformadoras de la democracia que hoy, a la luz del ejercicio real del poder, resultan sobredimensionadas cuando no inadecuadas. Por tal razón, en los últimos años ha emergido con fuerza el debate sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio sustantivo en la relación estado-sociedad a partir de la desagregación del poder en América Latina. Uno de los factores que se asoma como explicación de dichas limitaciones es la persistencia de una cultura política anclada en acendrados comportamientos caudillescos y patrimoniales, los cuales reproducen relaciones clientelares y asimétricas en la interacción del sistema político con la sociedad. Por otro lado, la esperanza de que se creara un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosas, se pone en duda pues, por el contrario, buena parte de las estructuras de participación institucionalizadas, culminan recreando las formas de ejercicio del poder que se se pretendían superar. Esta realidad obliga a visualizar el comportamiento de los factores presentes en el desempeño de la descentralización, con el sano propósito de redimensionar su verdadero aporte a los procesos de democratización.

El presente trabajo se ubica en esa perspectiva. El mismo se propone una revisión de temas conceptuales que se encuentran vinculados con la relación entre la descentralización y la democracia, en función de la cual puedan señalarse caminos de investigación y diseño de políticas en los próximos tiempos.

El documento ofrece una discusión en cinco frentes de estudio. En primer término, se abordan elaboraciones sobre la realidad de la descentralización en América Latina con el fin de conocer las bases que soportan el ideario de su relación con las democracias. Inmediatamente, se discuten las diferentes visiones que sobre ellas son dominantes en la literatura académica reciente. Este tema en particular, obliga a una reflexión acerca de los conceptos de democracia en juego para luego concluir si, efectivamente, la descentralización del estado facilita el logro de los objetivos que los postulados democráticos suponen. En tercer lugar,

el trabajo ofrece una revisión de la discusión sobre la participación ciudadana, toda vez que, en el bosquejo de un camino hacia mejores democracias, esta se convirtió en un medio central, cuando no en un fin en si misma. Como quiera que la región asiste a una profusión de formas de participación relacionadas con la vida local, es menester su tratamiento para advertir acerca de las limitaciones que se observan en su alcance. Relacionado con lo anterior, se trabajan los postulados dominantes sobre la sociedad civil latinoamericana, con énfasis en su expresión territorial. Ciertamente, buena parte de las esperanzas de democratización se han cifrado en la construcción de una sociedad civil vigorosa y pluralista, siendo una de sus principales expresiones la proliferación de organizaciones civiles en las regiones, municipios, ciudades y localidades de la región. Un quinto tema de discusión lo representa la cultura política latinoamericana. Se trata de una realidad omnipresente que es comúnmente señalada como una de las limitaciones para el mejor desempeño de las democracias y de los procesos de descentralización. Así, los cambios sociopolíticos continúan su marcha cargando con un lastre de cultura poco democrática y sobre todo autoritaria.

En función de los discursos revisados alrededor de los temas antes señalados, finalmente, se formula un conjunto de hipótesis que pudieran representar asuntos relevantes de investigación. Con estas hipótesis, se desea advertir sobre la necesidad de revisar los objetivos que se le acuñan a la descentralización respecto a su impacto sobre las democracias.

Esta investigación ha sido elaborada en el marco de un *PostDoctoral Fellowship* realizado en el *Latin American Studies Center, LASC, University of Maryland*, entre septiembre de 2007 y agosto de 2008.

Para ese propósito se contó con el apoyo de varias instituciones y personas. En primer lugar, quiero agradecer al Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES, y a la Universidad Central de Venezuela, instancias educativas a las que pertenezco, por su apoyo tanto institucional como financiero para la realización de esta actividad. En segundo término, a *LASC-Maryland* por acoger la propuesta de investigación que formulara hace ya dos años y posibilitar su ejecución. Allí, de manera especial, deseo destacar la receptividad y orientación del Profesor Saúl Sosnowsky, su director, y el constante apoyo de Leticia Goulias, coordinadora de dicho centro. Debo también reconocer las facilidades que obtuve en la Biblioteca

Mc Keldin de la Universidad de Maryland, cuyos servicios de calidad me permitieron el acceso a gran cantidad de documentos. Deseo resaltar en ese sentido, la cooperación que recibí de Patricia Herron, cuya inducción me facilitó el manejo de los servicios bibliotecarios. Agradezco también a los Doctores Andrew Selee del Woodrow Wilson Center y Gary Bland de Research Triangle Institute, RTI Internacional, quienes gentilmente accedieron a leer una primera versión del documento y elaborar comentarios de gran utilidad. Finalmente, un reconocimiento familiar. A mi esposa Nelly, quien me acompañó durante mi estadía en la Universidad de Maryland y me animó constantemente a la realización del trabajo, además de haber leído el documento final y señalado, como siempre, acertadas correcciones. Y a mis hijos, Carlos Juan y Lara Cecilia, quienes a la distancia siempre estuvieron presentes.

I. La Descentralización Latinoamericana. Del Consenso Originario

Sin lugar a dudas, la descentralización del poder en América Latina se constituyó en el elemento de la reforma del estado que mayor grado de consenso lograra desde el inicio de su discusión hace más de dos décadas. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia shumpeteriana hacia el espacio local en coherencia con las prácticas eleccionarias que se habían iniciado y propagado en Latinoamérica con la apertura democrática de la década de los 80s. Se trataba de un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Von Haldenwang 1999).

La propuesta asomaba un atractivo perfil que concitaba el interés de la mayoría de los sectores en juego, por dos razones básicas: a) ofrecía redistribuir el poder y b) esa redistribución estaba fundamentada en condiciones más o menos objetivas, a saber, reformar el sistema electoral para elegir autoridades territoriales de manera directa, transferir autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional y asignar recursos nuevos para su ejecución autónoma en los territorios, fuesen municipios o entidades federales. Se trataba de incentivos altamente deseables para los actores de las provincias y localidades latinoamericanas.

Pudieron existir, como en efecto, diferentes razones para el logro del consenso alrededor de la reforma. Así, este pudo provenir de la expectativa alre-

dedor del mejoramiento de los canales de la *accountability* y la participación ciudadana, así como de la esperanza de una mayor efectividad en la localización de bienes públicos (Daughters and Harper 2007). También se afirma que ella vino a representar a los ojos de muchos, un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política, abriendo un camino hacia la modernidad y generando un clima de sensibilidad política, sobre todo al nivel municipal (Restrepo 2006). En el tercer mundo, afirma Bardhan (2002), una mayor autonomía territorial 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” (postmodernistas, consejeros multiculturales, activistas del medio ambiente, defensores de las causas indígenas y un diverso conjunto de pensadores) hasta los más grandes defensores del libre mercado quienes ven en ella una buena oportunidad para mutilar al estado.

Obviamente, el discurso de la descentralización tuvo un anclaje originario en la contraposición respecto al ineficaz y desgastado esquema de estado hipercentralizado que se consolidó en América Latina durante la primera mitad del siglo XX (Lora 2007; Boisier 1994; Morris 1992) y frente al predominio de una matriz estado-céntrica que comandó los designios de las sociedades nacionales (Cavarozzi 1995). Hoy se asume que estos cambios tuvieron su verdadero origen en causas multidimensionales (Lora 2007; Montero and Samuels 2004), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (Wiesner 2003; De Mello Jr.2004) y el impacto de shocks exógenos representados en la apertura de los mercados y el inicio de la tercera ola de democracias (Gibson 2004). Para autores como Spink et.al. (2008), han existido factores contextuales que presionan hacia un cambio en las estructuras de los gobiernos subnacionales y el desarrollo de prácticas democráticas. Entre ellos se señalan la liberación económica, el incremento de las prácticas en el ejercicio del poder, el resurgimiento de principios comunitaristas, la emergencia de una ortodoxia internacional a favor de la descentralización y la necesidad de mejorar la capacidad del estado como protector de la seguridad de los ciudadanos.

A pesar de la profusión de argumentos que dan cuenta de la complejidad del origen y desarrollo de tales cambios, se continúan manejando ideas con menor capacidad explicativa que colocan a un proceso sociopolítico contingente

como la descentralización en una línea de dependencia unilateral de las reformas neoliberales comandadas por los organismos multilaterales (Barrera 2007)¹. Con ello, no sólo se desaparecen de un solo golpe las realidades históricas nacionales y regionales sino que, también, se ignora la cronología de las reformas. Como lo demuestran Montero y Samuels (2004), no es verdad que la descentralización del estado vino de la mano del Consenso de Washington. Por el contrario, sin desmerecer la fuerza de los organismos multilaterales en su misión de promover el libre mercado y la desregulación, el Fondo Monetario Internacional tuvo que plegarse al coro pro-descentralización a mediados de los 90s, cuando ya la reforma tenía varios años anclada en el discurso político de la sociedad latinoamericana. Además, las reivindicaciones provinciales y locales en los diferentes países forman parte del ideario político republicano, que emergió de nuevo con fuerza en los años sesenta y setenta a propósito del debate del desarrollo regional.²

1 Es común toparse en la literatura académica latinoamericana con el argumento que culpa al neoliberalismo de todos los males de los procesos sociopolíticos en marcha desde los años ochenta. Este enfoque reduccionista que luce gastado pero que continúa sirviendo de muletilla de los sectores radicales de la izquierda, es, como lo sostiene Luz Marina Barreto (2007), absolutamente falaz. Si bien el desarrollo de las economías de libre mercado han cohabitado temporalmente con el inicio del modelo político liberal, asumir que este es producto de aquél es simplemente negar a la teoría política la lógica de su propio desarrollo. Según Barreto, apelar a la etiqueta de neo-liberalismo es una forma simple de denominar a la economía neoclásica, un modo más riguroso de entender el fenómeno del libre mercado. Cuando la entidad de las democracias liberales se critica a través del corset del neo-liberalismo, sus méritos pierden tanto su independencia como su condición de conquista histórica de la humanidad. Se trata, en definitiva, de categorías de diversa índole y diferentes dominios de objeto.

2 El trabajo pionero de von Haldenwang (1990), ofreció una clasificación de las distintas escuelas o enfoques que para la década de los 80s poseían alguna elaboración sobre los orígenes y el alcance de la descentralización latinoamericana. Estas eran las siguientes:

- a) La escuela neoliberal partió de un diagnóstico en el cual destacaba la inflación de las demandas sobre el estado, su incapacidad administrativa y la crisis fiscal. Para ello, se propusieron la modernización administrativa y el desmantelamiento del estado ineficiente, perspectiva en la cual quedaba al margen el carácter político de la crisis y la relación entre el estado y la sociedad era reducida a la demanda individual de elementos racionales a un estado ineficiente.
- b) Los neoestructuralistas creían en la existencia de una crisis de distribución y legitimidad, a la vez que denunciaban la sobre-centralización del estado. Así, era necesaria la ampliación de la participación política, la creación de instituciones locales representativa y una reforma democrática con base en los movimientos cívicos y los grupos de presión racional. Esta visión estaba fundamentada en un modelo de regulación de conflictos políticos que era insatisfactorio, toda vez que la descentralización no sólo respondía a una negociación entre elites regionales y nacionales. Por ello, no era automático el traslado de autonomía a los territorios y tampoco lo era la ampliación de la participación ciudadana con lo cual, la relación estado-sociedad podía quedar comprometida cuando

En este contexto, y ante el entusiasmo que inicialmente generara el proceso y condujera al mencionado consenso, se hicieron explícitos un conjunto amplio de objetivos en función de la desagregación territorial del poder. Uno de ellos y quizás el de mayor aceptación, era el del acercamiento del gobierno a los ciudadanos con lo cual se lograría una mayor transparencia y los gobiernos serían objeto de una verdadera *accountability* (Falleti 2005; Rocha 2004; Finot 2001). Dentro de este esquema, la participación ciudadana y la organización activa de la sociedad civil se convertía en un gran objetivo, expedito, que reivindicaría el clamor de las masas preteridas en el modelo de desarrollo centralizado (Daughters and Harper 2007; Bervejillo 1991; Boisier 1990; Campbell y Furh 2004), sobre todo porque existiría un ambiente institucional de mayor autonomía y de competencia política abierta (Montero and Samuels 2004; Wiesner 1996), lo cual generaría una variada y amplia gama de innovaciones en la gestión y participación territorial, convirtiéndose, prácticamente, en la revolución silenciosa de América Latina (Campbell 2003). Por ese camino, sería posible una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima localización de los servicios públicos (Wiesner 1996; Artana y López 1996; Rojas 1995; Jaramillo 1992) y, con ello, disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza.

Dichas aspiraciones, justas por demás, ebullían en un marco propicio para ello: desde finales de los 70s, se había dado marcha a la re-democratización

no reducida a relaciones autoritarias, paternalistas o clientelares.

c) El enfoque marxista representó la visión más crítica de la descentralización en América latina. Su diagnóstico se fundamentaba en la supremacía del proceso de reestructuración mundial como una nueva fase de la acumulación de capital, dentro de lo cual las relaciones entre el estado y la sociedad se tornan críticas. Por ello, propuestas como la “modernización del estado” se quedaban cortas ante la complejidad del cambio advertido. Para los marxistas, las políticas de participación a través de la descentralización para ampliar las bases de la democracia, resultaban ser reformas reactivas y solo terminaban siendo instrumentos de manejo de la crisis para ajustarse a las nuevas condiciones de la acumulación mundial. Desde esta perspectiva, los procesos de participación pasaban a ser un instrumento para fragmentar la práctica política. Para Haldenwang, el problema fundamental de la postura marxista era la atadura de cualquier cambio, sobre todo en la escena de lo político, a las determinantes de los cambios de la economía mundial. Con ello, no existía ninguna autorregulación del estado ni del sistema político y, en consecuencia, la crisis latinoamericana era unívoca. Por ello, a la hora de las propuestas, las mismas quedaban reducidas a la construcción de una respuesta ante la nueva fase de acumulación, colocando a la descentralización en una situación de dependencia con respecto a los conflictos de clase.

de Latinoamérica³ generando en nuestras sociedades una gran esperanza para dejar atrás décadas de regímenes militar-autoritarios y, por esta vía, superar las atávicas prácticas patrimoniales que asaltaban al estado como propiedad personal y familiar y reubicar en un espacio cívico la relación de la sociedad con el estado (Cunill 1995; Cunill 1997; Bervejillo 1991; Mizhari 2004).

Los logros de la descentralización del poder quedaban unidos, discursivamente, al destino de las democracias emergentes. No en balde, la cronología de ambos procesos se yuxtapone en varios países y cuando no, los discursos se entremezclan, haciéndose difícil separar la paja del grano. Era tan contundente la visión sobre ese vínculo que se argumentaría que, en mayor o menor medida, América Latina había tenido un nuevo punto de partida en su retorno a la democracia, lo cual había supuesto una revisión profunda del régimen territorial del estado. Esa revisión, a su vez, se había inscrito en un debate que a nivel mundial se venía suscitando sobre la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el estado y la sociedad. Ello supondría, en consecuencia, el fortalecimiento de las identidades locales y la presencia de distintas formas de representación y gestión de intereses a partir de la presencia de las organizaciones de base territorial (Bervejillo 1991).

Tan cierta y determinante era la idea sobre la relación en cuestión que para el caso brasileño, país con una tradición federal republicana asfixiada bajo la impronta de los regímenes militares, se afirmaría lo siguiente (Maranhao 1991:284):

En el Brasil contemporáneo (...) hay la concepción generalizada de que existe una relación directa entre descentralización y democratización. La historia de la lucha por la democracia en nuestro país en las tres últimas décadas, envolvió y se basó en gran proporción en la conquista de la autonomía municipal y la autonomía de los estados de la Federación(...)Una de las primeras conquistas en el reciente proceso

3 Una cronología de las aperturas democráticas en América Latina es ofrecida por Del Alamo (2005) y es como sigue: Ecuador 1979; Perú 1980; Honduras 1981; Bolivia 1982; Argentina 1983; El Salvador 1984; Brasil 1984; Nicaragua 1984; Guatemala 1985; Uruguay 1985; Paraguay 1985; Chile 1990.

de redemocratización en el Brasil fue la elección directa de los gobernadores de los estados de la Federación (1982), prohibida durante los gobiernos militares y, después, la elección directa de los alcaldes de las capitales estatales (1985). Estos alcaldes, como los gobernadores, eran escogidos personalmente por los generales-presidentes (...) esta ausencia de autonomía real caracterizaba la federación en el Brasil antes de la Constitución de 1988.

Por su parte, en la Argentina de los ochenta se llegó a hablar de re-federalización del sistema político, como una expresión que denotaba la pérdida del sentido federal que poseía este país a lo largo de su historia republicana. En esa línea de pensamiento, Díaz de Landa (1991) afirmaría que la profundización centralista de la Argentina conllevó a la des-federalización del sistema político y el estancamiento de zonas geográficas a favor de Buenos Aires. Al respecto, la centralización más acabada se logró durante los gobiernos militares. Por ello, una de las tendencias naturales durante la apertura democrática, era la de la re-federalización del sistema político y la democratización de la relación entre el estado y la sociedad. Por ello, para que existiera una asociación entre democratización y ampliación de los grados de participación política y social, necesariamente tendría que existir algún grado de descentralización para las decisiones y la instrumentación de las políticas públicas.

México, con su federalismo centralizado y de partido único, introdujo reformas tendientes a vigorizar la vida municipal y ampliar las fronteras del desarrollo regional en los años ochenta. Estos primeros impulsos transcurrieron entre la retórica y la normatividad, situación que termina por convertirse en la descentralización “centralizadora” experimentada en el período del presidente Salinas, sobre todo por la concentración asumida en función de cómo utilizar los recursos transferidos por el gobierno federal (Mizrahi 2004). Sin embargo, la apertura hacia los poderes territoriales mexicanos, supuso un debilitamiento de las bases de apoyo del PRI lo que, a la postre, llevaría al PAN a la Presidencia de la República en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox. Esta realidad fue posible a pesar de que México era renuente a descentralizar el estado, toda vez que el proceso para compartir el poder entre 1980 y 2005 fue prolongado y titubeante. Hoy, sin

embargo, los gobiernos estatales y municipales poseen más autoridad y recursos para enfrentar los asuntos locales que en cualquier otro período histórico del país (Grindle 2007).

Para mediados de los setenta nadie hubiera apostado a una apertura del rígido poder central bipartidista de Venezuela, sobre todo porque se vivía un momento de bonanza petrolera que permitía oxigenar al sistema político dominante. Sin embargo, una década después, las propuestas para conferirle poder a estados y municipios se habían colocado en la agenda de la discusión para, finalmente, imponerse la tesis de la elección de los gobernadores de estado y la creación de la figura del alcalde y su elección, mandatarios territoriales que iniciarán su legítima gestión en enero de 1990. Efectivamente, la reflexión venezolana incorporó, entre otros elementos, la necesidad de relegitimar el sistema político y la democracia que se encontraban en abierta crisis, la importancia de las reivindicaciones provinciales y de sus movimientos sociales locales preteridas en el modelo centralizador y la búsqueda de la efectividad del estado en su conjunto a través de políticas públicas sentidas como cercanas por los ciudadanos en estados y municipios (Mascareño 2000). Para el momento, Venezuela transitaba una etapa de efervescencia de la sociedad civil, muy vinculada a los movimientos de base territorial. En este sentido, se afirmaba que la ampliación de los espacios democráticos podría ser posible a través de un ejercicio micropolítico propio del desarrollo local. De allí que “el nuevo localismo (que se vivía en el país), a través de múltiples y pequeñas redes de acción social que “existen” en localidades: asociaciones de vecinos, grupos ecológicos, cooperativas, grupos de mujeres, organizaciones de cultura popular, asociaciones deportivas, etc, significarían el comienzo de una organización a escala humana, manejable, cercana, útil” (Salamanca, 1989:464). Sin embargo, para que ello fuese cierto, sería necesario generar una nueva cultura política capaz de evitar que las organizaciones se convirtiesen en grupos auxiliares de la acción del estado o en organizaciones funcionales de los partidos y, por el contrario, pudiesen profundizar su carácter transformador de la relación estado-sociedad.

También en países con constituciones de corte unitario, el entusiasmo por descentralizar el poder se hizo presente. Colombia, por ejemplo, avanzó en ese camino en los ochenta, orientada sobre todo a la reforma del poder municipal. Sin embargo, poco tiempo después, la Constituyente de 1991 tendió a fortalecer

el espacio provincial, con un gobierno central jugando a la promoción del federalismo (Jaramillo 1992). Con ello, Colombia lograría tempranamente uno de los más altos niveles de descentralización fiscal en América latina (Cabrero Mendoza 1996). Si bien se asumía que la reforma permitiría acercar el estado a la sociedad civil, este cálculo estaba íntimamente relacionado con el encauzamiento de las protestas y movilizaciones locales y regionales desde los años setenta. En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales y, con ello, lograr tanto la modernización del estado como la legitimación del sistema político.

En Bolivia se planteó la reforma en cuestión. En su caso, el centro de la discusión sería la promoción de la participación popular en los niveles locales y de la sociedad civil, proceso que sería normado tardíamente en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular, cuyo impacto en la dinámica política ha sido innegable (Molina 1997; Barberly 1998).

Según Rivera (2004), las propuestas de reestructuración en Centroamérica, han sido presentadas como parte de los proyectos de modernización de los distintos países para mejorar los niveles de gobernabilidad e integración social. Allí, autonomía territorial, democracia y participación han constituido los pilares para la constitución del estado moderno y, por esta vía, dinamizar las instituciones públicas y los medios de gestión de lo público. Siendo Centroamérica una región que arrastra una larga historia de autoritarismo oligarca y de exclusión, no es posible encontrar un sistema estructurado de actores intermediarios de la descentralización, por lo que las iniciativas son desacompañadas y de bajo consenso social. Con todo, afirma Rivera, dentro del juego geopolítico de la zona, esta reforma se ha constituido en una suerte de ideología en América Central. Dicha impresión es compartida por Saldomando y Cardona (2005) quienes advierten que la descentralización centroamericana, a pesar de que su origen ha estado vinculado a los procesos revolucionarios y ello marca su naturaleza política y conflictiva, ha sincronizado en todos los países, existiendo una expectativa esperanzadora sobre sus virtudes y alcance, sobre todo en lo que concierne tanto a la ampliación de las bases democráticas y su legitimación, como a la rearticulación de la sociedad civil y el estado en la vía de construir una nueva ciudadanía.

En definitiva cuenta, los discursos de ambos procesos de cambio latinoam-

americanos se encontraron en el mismo cauce político, lo que generaba expectativas y esperanzas en la región. De tal grado se produjo ese entrecruzamiento, que palabras y frases como participación ciudadana, transparencia gubernamental, eficacia y equidad en la provisión de los bienes públicos o predominio de la sociedad civil en la esfera pública, se convirtieron en léxicos utilizados indistintamente para señalar las bondades de uno u otro proceso. Como bien lo apunta Treisman (2007), buena parte de los argumentos comúnmente utilizados sobre la descentralización, suelen basarse en intuiciones informales, metáforas e imágenes que conducen a los líderes políticos o a los diseñadores de políticas a dar el salto en la oscuridad lo que, sin embargo, no permite sostener que ese proceso transcurra sin generar ninguna consecuencia. Lo que el autor desea destacar es que dicha decisión ha obedecido, por lo general, a un posible dilema: las condiciones de riesgo de dejar las cosas como están (continuación de los autoritarismos, crisis prolongada de la legitimidad del sistema político, desmoronamiento de las estructuras centrales del estado), son de tal magnitud, que es preferible optar por el salto hacia lo desconocido, apostando lógicamente al logro de los beneficios democráticos que la reforma asoma. Esa, indudablemente, ha sido la realidad predominante en los países latinoamericanos, tal como se anotara con anterioridad.

La aceptación de esta suerte de simbiosis ha conducido a desilusiones, profundas dudas cuando no a equívocos en el diseño y aplicación de los cambios pretendidos a partir de la distribución territorial del poder. Las desilusiones tienen que ver con las crecientes distancias entre los objetivos de participación, accountability y de eficacia en los servicios formulados al inicio y los resultados que hasta los momentos pudieran observarse. Por el lado de la democracia, los estudios empíricos o cualitativos, nacionales o comparativos, anuncian la desafección creciente de la población con los gobiernos democráticos, a pesar de que mantienen su valoración en la democracia como el mejor sistema de convivencia (PNUD 2004).

Varias son las dudas acerca de la verdadera relación automática o directa entre uno y otro camino. Al respecto, Restrepo (2006) advierte que existen claros y oscuros toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autori-

tarias y alimenta una cultura política no democrática. Para Montero y Samuels (2004), el impacto de la descentralización sobre la democracia es un asunto todavía por estudiarse, requiriéndose el desarrollo de prueba de hipótesis matizadas que evalúen la compleja relación entre descentralización y democracia. De igual manera Eaton (2006) concluye sobre la necesidad de prestarle mayor atención a esa relación, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si esta puede existir aún en regímenes autoritarios. Además, advierten Eaton y Tyler (2004), es posible encontrar procesos de re-centralización en las actuales democracias latinoamericanas. Giannoni (2004), por su parte, llama la atención sobre el asunto de que, ciertamente, no existe un framework sólido para abordar esa relación fundamental. En su estudio sobre dieciocho países latinoamericanos, Giannoni, sobre la base de la evaluación de algunas variables cualitativas, concluye que existe una relación estadísticamente inversa entre el grado de descentralización y el grado de consolidación democrática. Así, Costa Rica y Chile, con menor profundidad de su descentralización, resultan ser los países con mayor nivel de gobernabilidad democrática de la región. Aún y con ello, la autora aconseja profundizar en otras variables relevantes que, como la cultura política, el funcionamiento de los partidos o el sistema de participación y el accountability, pueden ser de gran incidencia en la relación entre las dos variables. Por su parte, Bardhan (2002) establece la hipótesis de que el contexto institucional en las sociedades en desarrollo y transición es completamente diferente al prevaleciente en las economías avanzadas, razón por la cual es indispensable que la literatura sobre la descentralización vaya más allá de la que ha dominado el diseño de esta reforma como es la del federalismo fiscal. Al respecto, si bien la reforma se ha asumido con entusiasmo por el alto rango de beneficios que ofrece, esta necesita alguna protección toda vez que la accountability en los países más pobres es afectada por la corrupción y la captura de los beneficios por las elites locales. Esta realidad, concluye Bardhan, contradice abiertamente el principio Madisoniano de una mejor accountability local el cual supone la pre-existencia de separación de poderes, medios de comunicación libres, audiencias públicas y ciudadanas. Igual argumentación ofrece Wibbles (2006) cuando afirma que raramente pueden encontrarse en el mundo real condiciones para disfrutar de las ventajas del Madisonianismo. En ese sentido, los estudios y prescripciones sobre la descentralización,

en su mayoría, adolecen de “endogeneidad institucional” cuando aceptan sin dudas la posibilidad de transplantar los supuestos de Madison sobre el federalismo norteamericano, a realidades cultural, social y políticamente diferentes. ¿Dónde encontramos instituciones democráticas con una clara división de autoridad y responsabilidad de políticas entre niveles de gobierno, que determine una gestión compartida que asegure una eficiente entrega de bienes públicos, con autoridades locales forzadas a asumir los costos de su presupuesto y, sobre todo, con un poder nacional que carezca de la capacidad para alterar unilateralmente el ámbito de autoridad de cada nivel de gobierno? La experiencia dice que tales condiciones se alejan de los resultados de Argentina, Brasil, Nigeria o Europa del Este. Sólo dónde existen partidos políticos vertical y horizontalmente integrados con líderes convencidos de la necesidad de respetar las reglas básicas de las instituciones descentralizadas, concluye Wibbles, se podría esperar el disfrute de los beneficios de la descentralización y su impacto sobre la democracia.⁴

En general, diferentes autores advierten acerca del mal uso de la relación mecánica entre la descentralización y el desarrollo de la democracia. Como lo precisan Spink et. al (2008), no debe presumirse de que ambas se encuentran vinculadas por alguna vía causal. Se trata, más bien, de ver hasta dónde los efectos de la primera son o no acumulativos y si, por ese camino, provee un clima para que las democracias se desenvuelvan de acuerdo a su propia lógica.

Otro tipo de argumentación advierte sobre el hecho de que pudieran estarse generando incidencias inversas es decir, situaciones en dónde descentralizar el poder supondría el debilitamiento de las bases de la democracia. Uno de los factores más discutidos es el referido a los partidos políticos. En el contexto de su debilidad, la elección de gobernadores y alcaldes ha incrementado la presión so-

4 El sugerente título del trabajo de Wibbles, “¿Madison in Bagdad?”, transmite las dudas sobre la posibilidad de transplantar los modelos institucionales originados en el federalismo fiscal inspirado, fundamentalmente, en la visión madisoniana de la distribución del poder territorialmente, como medio natural de reforzar el sistema de checks and balances y del logro de un gobierno compartido que presione hacia decisiones más cercanas al ciudadano. Tales presupuestos, argumenta el autor, son comúnmente inalcanzables toda vez que los líderes políticos empujan hacia la alteración de las instituciones establecidas y así lograr beneficios fiscales propios. En otras palabras, ¿porqué los políticos deberán respetar las nuevas reglas fiscales si ellas son contrarias a sus intereses?. Esta interrogante nos remite a la revisión de la cultura política dominante en cada realidad nacional, tema del que nos ocuparemos más adelante.

bre el desestructurado sistema político latinoamericano (Sabatini 2003). Esta tendencia genera una menor coherencia en el tratamiento de los asuntos de carácter nacional pues, al no adaptarse los partidos a las nuevas circunstancias, disminuye la capacidad de agregación de intereses nacionales lo que, obviamente, conspira contra la gobernabilidad democrática.

Como podrá deducirse, las afirmaciones sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica, merece dotarse de elementos conceptuales y empíricos de mayor solidez, sin lo cual se corre el riesgo de mantener las premisas iniciales que han conducido a equívocos costosos y a sobreexpectativas indeseables. El punto central de la discusión es si los procesos de descentralización realmente impactan la consolidación de las democracias latinoamericanas, habida cuenta de que entre sus postulados de justificación original se aceptaba como idóneo al proceso para el mejoramiento del accountability y control de los gobernantes, para una mayor y mejor participación ciudadana, para el fortalecimiento de una vigorosa sociedad civil autónoma y la adquisición de una mayor conciencia cívica, todo lo cual conduciría a un acceso más equitativo de los ciudadanos a los bienes públicos. Todos ellos eran objetivos deseables que, de lograrse, generarían mejores democracias en la región.

Para este momento, no existiendo estudios empíricos que den cuenta de tal relación y, sobre todo, existiendo dudas razonables acerca de su eficacia de la relación en Latinoamérica, se impone la tarea de abordar elementos conceptuales que permitan una discusión más allá de la defensa de las expectativas originales. En esta perspectiva, parece conveniente ahondar sobre algunos temas que resultan restrictivos a la hora de formular algún veredicto. Ellos, formulados en términos de interrogantes, son:

a) ¿Qué se está entendiendo por democracia en Latinoamérica y cuál es su desempeño?, Sin una adecuada aproximación al tema resulta imposible responder si una reforma como la descentralización incide en los atributos del régimen democrático aludido.

b) ¿Cuál es el tipo y calidad de la participación ciudadana establecida entre las estructuras de gobierno locales y los ciudadanos? En este referente, la pregunta clave es hasta qué punto lo que hoy se conoce como participación en los diferentes territorios contribuye al fortalecimiento democrático.

c) Si la sociedad civil autónoma es un requisito para una consolidación democrática, ¿hasta dónde es cierto que por los caminos de la descentralización ello es factible?

d) Finalmente, si existen limitaciones en la relación, a la vez que se constatan deficiencias en las formas y contenidos de los procesos de participación y debilidades en la constitución de la sociedad civil territorial ¿no estarán influidas tales circunstancias por determinantes más profundos provenientes de la persistencia de una cultura política predemocrática, que inhibe no solo el mejor desempeño de la descentralización sino, lo que resulta más grave, la misma consolidación de las democracias en la región?

En las siguientes páginas, se ensayará una aproximación conceptual sobre los temas referidos que facilite a futuro una indagación empírica con mayor consistencia.

II. Acerca De Las Democracias Latinoamericanas

Es universalmente aceptado que Latinoamérica entró en una ola de democratización hace ya casi tres décadas. Desde ese momento, tres han sido los temas dominantes en la literatura que ha intentado su análisis y explicación: la transición democrática en los años ochenta (O'Donnell and Schmitter 1986), la consolidación de las democracias a partir de los noventa, especialmente luego del fin de la guerra fría (Linz and Stepan 1996; Diamond et. al, 1999 ⁵) y, más recientemente, la calidad de las democracias en cuestión (Diamond 2008; Diamond and Morlino 2005; O'Donnell, Vargas , and Iazzeta 2004). La idea de transición y consolidación remite a una clara visión procesal de las democracias, las cuales podrían atravesar un camino progresivo desde los autoritarismos dominantes en los 70s hasta un funcionamiento aceptable en los 90s. Este salto se podría transitar siempre y cuando fuesen lográndose un conjunto de objetivos tales como la implantación de sistemas electorales confiables, la reconstrucción de los partidos políticos, el desarrollo de instituciones que garantizaran un sistema de checks and balances y la internalización de una conciencia cívica y democrática que se con-

⁵ Al respecto, en el texto de Diamond, Hartlyn, Linz and Lipset, se argumentaba que la mayoría de las democracias electorales de la región eran i-liberales.

virtiera en virtud republicana e impidiera las regresiones autoritarias y soportara la existencia de gobiernos responsables y transparentes con su ciudadanía. Toda vez que los requisitos antes señalados no se habían logrado cabalmente, a principios del presente siglo cobró vigor la discusión sobre la calidad de las democracias que tenemos.

La visión procesal que se manejaba de la democracia quedaba claramente ilustrada en un trabajo de Haldenman (1999) acerca de las expectativas sobre la democracia mexicana. Allí se describe como por más de dos décadas, ese país se venía deslizando lentamente desde un sistema de partido único hacia otro semi-democrático, a partir de las reformas asumidas en el sistema de partidos, el sistema electoral y otros ámbitos del poder como el Congreso y la Suprema Corte. De esa manera, el PRI había perdido el control de la Cámara de Diputados en 1997, por primera vez desde 1929. Sin embargo, para ese momento, todavía no estaba clara si la oposición podría lograr la victoria presidencial en el futuro cercano. Como se sabe, ese momento llegó en las elecciones del año 2000 con el triunfo del PAN⁶.

En general, no es este un tema que atañe sólo a Latinoamérica; autores como Pinkney (2005) al analizar las democracias en el oeste, el este y el tercer mundo, se pregunta si, habiendo crecido el número de países que mantienen elecciones competitivas y este crecimiento ha sido indetenible desde los sesenta hasta ahora, ¿qué ha pasado con la calidad de la democracia? La pregunta resulta pertinente toda vez que con cambios históricos como el fin de la guerra fría o la apertura que supone la globalización, las democracias nacionales resultan más interdependientes y sus bases ahora descansan sobre realidades y expectativas diferentes y posiblemente más frágiles.

6 Desde la creación del PRI (inicialmente PNR) en 1929, México no había conocido otra organización política en el ejercicio del poder. Como lo describe Krauze (2006), esa gigantesca operación cohesiva que precedió al PRI haría que el país viviese un largo periodo (1946-1968) de crecimiento económico y de paz. Por su parte, la creación del PAN hacia mediados de los sesenta, más que un acto que condujera a la toma del poder, fue una tarea de creación de ciudadanía para la eternidad, tal como lo postuló su fundador, Manuel Gómez Morín. Desde esta perspectiva, no teniendo el PAN ansiedad por llegar al poder, siempre existieron dudas sobre si ese partido podría romper algún día con siete décadas de dominio monopartidista. Una interesante visión del asunto se puede encontrar en el libro de Enrique Krauze (2006) "Para salir de Babel", Tusquets editores, México.

Para el momento, las mediciones de opinión informan que los latinoamericanos continúan asumiendo a la democracia como 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 asociado a ella, reflejándose en que el grado de satisfacción con los regímenes reales cae del 58% en 2006 al 54% en 2007 (Latinobarómetro 2007). Además, de manera preocupante, buena parte de los consultados en el estudio de PNUD (2004), el 54%, expresan su deseo por gobiernos fuertes como antídoto a las carencias mostradas por los que han sido electos. Adicionalmente, el alto grado de desafección por sus instituciones fundamentales (partidos políticos, sistema de justicia, parlamentos), conduce a grandes dudas acerca de la sostenibilidad de las democracias en el futuro.

Pero, ante tales distancias entre la teoría y la realidad, es conveniente preguntarse si se tiene claro lo que se entiende y se quiere de la democracia, sobre todo porque de allí depende una evaluación más ajustada para saber lo que efectivamente se podría de ella esperar⁷.

Sin lugar a dudas, no existe consenso alguno al respecto. Todo lo contrario, se está lejos de alcanzarlo. Sin embargo, para muchos académicos ha quedado 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 argumenta (Munck 2007) que la definición de Dahl (1989), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente los actos de participación y control por parte de los ciudadanos⁸. En este sentido, los derechos

7 De acuerdo a Pinkney (2005), la democracia aparece tomando diversas formas dependiendo de las realidades nacionales y ello dificulta encontrar una definición común del término. Tanzania es democrática en el sentido de que grupos de la sociedad civil participan libremente, las personas sufren pocas penalidades por votar contra el gobierno y la prensa es sujeto de pequeñas censuras. Gran Bretaña, por su parte, posee tantas libertades civiles como prosperidad y seguridad social, pero aún sus ciudadanos expresan creciente insatisfacción con su desempeño.

8 La visión de democracia procesal establecida por Dahl en su obra *Democracy and its Critics* (1989), está basada en la existencia de un sistema político en el cual sus miembros consideran a cada uno como iguales son colectivamente soberanos y poseen las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse por sí mismos. Sobre tales postulados, la democracia posee tres ventajas: promueve la libertad, el desarrollo humano y se protegen y desarrollan los intereses y bienes que el colectivo comparte.

civiles y políticos contemporáneos son, en definitiva, derechos democráticos. Sin embargo, una definición extensiva de democracia, a la luz de situaciones como la latinoamericana, requeriría explorar nuevos factores que la sustenten. Por una parte, sería necesario hacer explícita 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, parece conveniente asumir en la definición la superación de las carencias de recursos que inhiben o limitan una competencia igualitaria y un acceso a las decisiones en igualdad de condiciones. Si bien parecieran obvios estos postulados, concluye Munck, se está lejos de un consenso para tal definición.

Por su lado, O'Donnell continúa colocando el énfasis en la importancia que revisten las instituciones en el funcionamiento de las democracias. En un reciente trabajo, el autor ratifica su definición de Accountability Horizontal, entendida como “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” (2006;334). En tal sentido, el comportamiento democrático supone el imperativo de la ley y el pleno funcionamiento de instituciones probas en el control del ejercicio de la función pública y de los plenos derechos ciudadanos. Así, más allá del accountability vertical representado en las elecciones periódicas, los checks and balances están llamados a mantener el equilibrio del poder y controlar el excesivo ejecutivismo, tan vigente como nefasto en Latinoamérica.

Para medir la calidad de democracias que tenemos en Latinoamérica, argumentan Wiarda y Kline (2007; también Wiarda 2004a), es indispensable establecer un concepto que incorpore los estándares a medir. Así, coincidiendo con la definición procesal de Dahl, será necesario constatar la existencia de: elecciones libres y frecuentes; derecho universal al voto; derecho de postulación de todos los ciudadanos; derecho a la expresión propia y a la información libre; derecho a la libre asociación; control de la concentración de poder en una persona o grupo y la garantía del pleno derecho a la vida. Adicionalmente, es conveniente apelar a la existencia de condiciones institucionales que conduzcan a una cierta conciencia cívica; el sentimiento de sentirse libre para participar y la vigencia de programas

económicos y sociales justos que enfrenten la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia misma.

Otros autores proponen ir más allá de los postulados de la democracia liberal si realmente se desea enfrentar las limitaciones que en la práctica se evidencian. Peeler (2004), por su parte, afirma que es deseable el establecimiento de los postulados de la democracia liberal como garantía de respeto a los derechos pero, más allá, se impone una gobernabilidad basada en los intereses humanos sobre el sistema capitalista, siendo su base de legitimidad la participación popular que para su estabilidad requiere control y canalización. Según esta perspectiva, América Latina está necesitando una democracia profunda a través de los gobiernos subnacionales y de la democracia de base con lo cual el capitalismo pueda aún ser domesticado. En esa misma línea de pensamiento, Hickey y Mohan (2005) abogan por el desarrollo de una democracia liberal y social, con una fuerte sociedad civil y una convergencia de lo social y lo político, en la cual, siguiendo la pista de procesos exitosos de participación en la India y en Brasil, se pueda adoptar un paradigma que reta directamente 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” (Ibid.; 255.T.A). En ambos casos, se trata de propuestas anti-sistémicas en donde la procura de una democracia directa pasa por la superación de las reglas capitalistas las cuales, según los autores, son la causa del mal funcionamiento democrático y, en consecuencia, de la exclusión de las mayorías en América Latina.⁹

En un esfuerzo más sistemático y orientado a defender la democracia participativa, Avritzer ha escrito quizás el único libro que desde Latinoamérica intenta reelaborar la democracia liberal y rediseñar una democracia adaptada al contexto regional. De allí que, al inicio de su obra, el autor comienza advirtiendo que “este es un libro sobre la democracia en América Latina y la teoría democrática” (2002; 1). El plan de Avritzer consiste en desafiar el corazón de las teorías convencionales sobre la democratización y demostrar los límites de la democracia

⁹ Sobre el tema de la participación ciudadana y las visiones sobre la democracia participativa en boga, se ampliarán detalles en el capítulo III de este documento.

elitista tal como se ha ejercitado en Europa y USA y presentar, como alternativa, la vía de la acción colectiva democrática en América Latina, la cual ha abierto un espacio de participación popular que, según el autor, transforma la comprensión tradicional de la política. En esta orientación, la democratización deja de ser la competencia política entre elites y llega a ser una práctica social con necesidad de institucionalización. Se trata, en definitiva, de rehabilitar la tradición dentro de la teoría democrática que enfatiza la importancia de la participación a nivel público, con lo cual se transforman las prácticas que emergen al espacio público dentro de nuevas relaciones institucionalizadas entre la sociedad civil y la sociedad política lográndose, así, “una nueva moral para la práctica política”(Ibid.;8).

Como se podrá percibir, la pregunta ¿qué se entiende por democracia? en general, y en particular para América Latina, está lejos de ser un problema resuelto. En la promoción que puedan efectuar de ella las redes transnacionales pro-democracia es observable la bifurcación entre las ideas liberales predominantes y la política real existente. Con ello, surge una falla fundamental en el intento de promoción: no queda claro qué tipo de democracia se está promoviendo (Leger et.al. 2007). Es perceptible la desconexión existente entre los procedimientos para su concepción, las definiciones resultantes y el significado que cobran en el terreno (Mc Coy 2007), con lo cual se abre un gap entre las expectativas respecto a los gobiernos y las normas para caracterizar su apego o no a los valores democráticos.

Una posible salida a tales problemas de definición y caracterización, puede ser, propone Mazzuca (2007), superar la idea de medición de la calidad de las democracias latinoamericanas pues hablar de Low o High quality, sigue quedando en el mismo terreno de la democracia procesal de Schumpeter y, sobre todo, de Dahl. Lo que ha terminado sucediendo es que existe un común denominador Dalhiano en las definiciones esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, derechos que también son aceptados por quienes proponen una democracia diferente a la liberal. Y a partir de ese común denominador, 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 puede crecer indefinidamente y dificulta la evaluación de fenómenos

que son de diferente naturaleza: el acceso al poder es diferente del comportamiento en el ejercicio del poder. Por ello, a pesar de que en Latinoamérica la casi totalidad de países practica elecciones periódicas más o menos libres (¹⁰a pesar del autoritarismo electoral reinante), los gobiernos siguen siendo corruptos, no-transparentes e inescrutables a la vista de la población. No hay argumentos sólidos que determinen que quienes defienden o asumen la democracia electoral, también estén a favor de una administración tipo weberiana, cuyo criterio de distribución y acceso a los bienes del estado sea transparente y universal y no los tradicionales rasgos personalizados y patrimonialistas que conducen a mayores inequidades. Por esta vía metodológica, concluye Mazzuca, sería posible lograr un mayor nivel de conocimiento y capacidad para intervenir sobre los incentivos de los grupos políticos que pugnan por el acceso al poder y cambiar, en largos plazos, normas sociales que perpetúan las prácticas predemocráticas en Latinoamérica.

Como se señalara, las democracias de la región mantienen un perfil de desempeño que compromete su sostenibilidad, sobre todo por el nivel de rechazo poblacional a las prácticas de sus gobiernos. La accountability horizontal no está trabajando bien (Lehoucq 2007), a la vez que el público no logra separar lo que es el acceso al poder de su ejercicio (Colburn 2002), viendo una oportunidad de beneficios patrimoniales y clientelares a los cuales hay que acceder. Varias preguntas surgen ante tales limitaciones: ¿cómo expandir la reformulación democrática que amplíe la ciudadanía dentro de las instituciones existentes? (Mc Coy 2007); ¿Cómo eliminar barreras de acceso al mercado de los sectores más pobres de manera tal que la democracia se transforme más en una construcción de rutas que conduzcan a mayores beneficios y menos en la permanente canalización de conflictos? (Kurtz 2004). Nos encontramos en el momento en el cual nuevas metodologías y enfoques deberían conducir a un mayor entrelazamiento entre ideas e instituciones para generar mayores resultados políticos (Arcenaux 2005). Porque, en definitiva, ante el desencanto popular con el desempeño de las democracias la-

10 Aún en el terreno schumpeteriano de los sistemas de elección, las democracias Latinoamericanas acusan severos déficits. Mc Coy (2007:271), refiriendo los trabajos de Levitsky and Way y de Schedler, habla del autoritarismo electoral como uno de los rasgos que impide una mayor calidad democrática. También Diamond reitera su apreciación sobre el autoritarismo electoral persistente en muchos países del tercer mundo (2008, 39).

tinoamericanas y la persistencia de patrones predemocráticos de comportamiento político que impide que la democracia sea el Only Game in Town (Philip 2003), se impone mayor atención al comportamiento real para derivar caminos diferentes que permitan enfrentar los legados autoritarios y el poco respeto a las normas formales que predominan en América Latina. Al respecto, O'Donnell (2007), en su más reciente libro, al respecto asume la postura de lo que el título del texto enuncia: realizar una crítica democrática a la democracia misma. En esa perspectiva, discutir la democracia latinoamericana hoy, supone tener presente dos referencias. Una, no olvidar el horror de los regímenes autoritarios que plagaron la región, siendo este el punto de no retorno por lo que nada justificaría volver a ellos. La otra, asumir las fallas de nuestras democracias en la magnitud en que ellas se hacen evidentes pero, eso sí, sin olvidar el nuevo punto de partida.

Ante esta situación de dificultad conceptual, ¿será posible establecer elementos de juicio que arrojen luces sobre la posible contribución de los procesos de descentralización al mejor desempeño de las mismas?. Si nos guiamos por la definición de requisitos mínimos de competencia electoral o definición liberal-elitista de Schumpeter, sería posible concluir que la devolución de poder a estados y municipios es decir, la descentralización, ha ampliado la esfera de la competencia electoral. Ciertamente, varias decenas de miles de nuevos líderes políticos locales, desparramados por la amplia y diversa geografía regional, han tenido la oportunidad de competir en elecciones territorialmente localizadas, generando un fenómeno de masas desconocido hasta unas dos décadas apenas. A la vez, los pobladores de cada municipio o entidad federal, han participado sustancialmente en el nuevo medio institucional de las democracias. Allí, lógicamente, existe un vínculo entre descentralización y democracia, traducido, sobre todo, en el plano de la legitimidad del sistema político y, sobre todo, del régimen democrático, por la vía de la ampliación de los espacios de competencia eleccionaria.

Pero, si se desea ir más allá de esta constatación lo que no desmerita la centralidad del proceso electoral, comienzan a aparecer interrogantes de no fácil respuestas. Muchas de ellas se encuentran referidas al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución para la creación de una nueva cultura cívica. En este plano, en el del desempeño, conviene abordar la discusión acerca de tres

factores centrales: la discusión sobre la participación ciudadana vinculada a los procesos de descentralización; el de la sociedad civil latinoamericana, en cuyos hombros se montan buena parte de las esperanzas de las democracias y el no menos importante asunto de la carencia de cultura democrática, lugar común entre los académicos a la hora de buscar el eslabón perdido del rule of law latino. Sus principales aristas se ofrecen en los subsiguientes apartados del documento.

III. Sobre La Participacion

La participación es asumida como una condición central en la teoría clásica de la democracia. Y para que ella tenga lugar, se requieren bases socio-institucionales que la hagan posible: es necesario acercar el gobierno al ciudadano y esto se obtiene descentralizando el poder del estado. La anterior cadena de causalidad es utilizada como moneda de uso común, sin detenernos a dudar de su veracidad. Sin embargo, tal causalidad ha sido objeto de dilatados debates tanto en el plano de la conceptualización de la democracia como en el plano empírico de las experiencias reales de participación. En América Latina, en particular, el debate es encendido alrededor de un número significativo de experiencias etiquetadas como participativas. A los efectos de este documento, se abordan los elementos en discusión y sus principales rasgos en la región.

Ha habido una onda expansiva del uso de la participación como antídoto a la desafección de los ciudadanos respecto a las democracias representativas clásicas. Thomson (2001) informa sobre el alejamiento de los ciudadanos norteamericanos de sus instituciones representativas ya desde 1960, ante lo cual han proliferado miles de organizaciones de base que se proponen participar en los espacios de representación y decisión públicos. En Europa, partidos como el histórico Laborista británico, se propuso la renovación de la democracia a partir de la multiplicación de comités locales más cercanos a la gente con la idea de incrementar la participación pública (Mc Laverty 2002) a la vez que el Partido Democrático Liberal del mismo país ha hecho de esta práctica su principal estrategia política (Meadowcroft 2001).

Al igual que en los países con democracias consolidadas, la idea de la participación se adueñó de las estrategias políticas y de reivindicación social en el tercer mundo. Hickey y Mohan (2005) anuncian a la participación como el dogma

de los últimos treinta años, proceso indispensable para profundizar la democracia (Greaves 2004) o implantar un camino radical que conduzca a la alteración del sistema neoliberal dominante (O' Malley 2001), toda vez que se trata de una crisis del modelo de desarrollo que requiere de nuevos paradigmas (Veltmeyer 2001). El ánimo fundado en la participación ha sido acompañado con visiones según las cuales, existiendo un acuerdo entre "Left" y "Right" sobre ese proceso y el empoderamiento que ello produce en la gente, se ha constatado la emergencia de lo local como el "locus" de generación de conocimientos e intervención del desarrollo (Mohan and Stokke 2000). La onda expansiva de la participación como vehículo de profundización democrática se ha colocado en el centro de los discursos redentores de nuestro tiempo y se han echado a andar miles de experiencias que procuran seguir dicha filosofía. Por esta vía, se ha concluido que construir la participación y lograr el accountability se ha convertido en la mayor promesa de la descentralización, afirmación formulada por Blair (2000) a partir de su evaluación del proceso de descentralización en Bolivia, Honduras, India, Mali, Filipinas y Ucrania. Desde distintas perspectivas, es observable un solapamiento entre la descentralización, participación, capital social, movimientos sociales y democratización, tanto en los discursos provenientes del neoliberalismo como los que postulan la democracia radical basada en la construcción de identidades colectivas (Mohan y Stokke 2000).

Por supuesto, en América Latina la práctica de la participación ciudadana ha sido, desde los años setenta, un expediente fundamental tanto en las nuevas concepciones acerca del desarrollo como, en las últimas dos décadas, medio y fin para profundizar las frágiles democracias. Hace más de dos décadas, Hirschman (1986), en su encuentro con numerosas organizaciones de base de Latinoamérica, anunciaba el inicio de un ciclo de desarrollo basado en la participación de las comunidades en los asuntos que afectaban su destino. En los noventa, Schönwälder (1997) hablaba de lo relativamente novedosos que resultaban los procesos de descentralización y participación en la región, a pesar de su antigua vigencia en las democracias europeas. En nuestro caso, afirmaba el autor, los movimientos sociales trataban de introducir nuevas prácticas paralelas al clientelismo y autoritarismo reinante, dejando abierta la interrogante de cuales serían las condiciones bajo las cuales la descentralización podía crear espacios de participación y de cuál-

les serían los caminos para resolver el viejo dilema entre autonomía /cooptación de las organizaciones sociales.

Más recientemente, múltiples son los trabajos empíricos que dan cuenta de experiencias participativas en el marco de la descentralización y la democracia. Ese impulso ha sido vigorizado por la intensa dedicación de académicos y activistas sociales al concepto de capital social en función del cual, se afirma, a mayores niveles de capital social, mejores y más saludables democracias se lograrían (Klesner 2007).

Sin embargo, poco abundan los estudios que se hayan propuesto una concepción desde la realidad latinoamericana y que trasciendan el acto mismo de la participación para adentrarse en el escabroso tema de su relación con la democracia. Al respecto, como una excepción, es posible encontrar, utilizando las palabras de Nylen (2003), una de las más ambiciosas obras que contribuye con la literatura sobre democratización a partir de la participación ciudadana en América Latina en los últimos años. Se trata del texto de Avritzer (2001) referido en el anterior capítulo, quien se propuso desafiar la teoría democrática basada en la competencia entre elites, a partir de la teoría del espacio público democrático construido a partir del papel de la participación popular, en la cual la democratización se transforma en una práctica social institucionalizada que introduce una tensión entre los derechos locales de la ciudadanía y las prácticas tradicionales del sistema político. Así, una teoría alternativa de la participación pública para Latinoamérica, se caracterizaría por la formación de mecanismos cara a cara de deliberación, en donde los movimientos sociales direccionan los issues de la agenda y transforman la cultura política a la vez que convierten la opinión pública en un foro de deliberación. Con ello, sería posible atar las deliberaciones con el alcance de las instituciones, en un proceso que conduzca a una nueva moral pública para la práctica política, soportada en las asociaciones voluntarias que defienden los valores democráticos. De lo que se trata, es de “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” (Ibid.; 9.T.A). A este esfuerzo se le une, hace poco, el trabajo de Dagnino, Olvera y Panchifi (Comps., 2007) el cual, como lo asumen los autores, representa un intento por formular una teoría democrática desde el Sur. En esa

perspectiva, partiendo del reconocimiento de que la democracia electoral es un hecho incontrovertible en Latinoamérica, se trata de profundizar la democracia a partir del encuentro de proyectos políticos en pugna: el que propone la democracia participativa y el basado en los postulados liberales¹¹. Así, defienden los autores, es necesario revisar las ideas de participación solidaria, cogestión del poder, presupuestos participativos y democracia participativa, con miras a profundizar la comprensión de las democracias latinoamericanas.

Como podrá observarse, los discursos alrededor de la participación se atan y refuerzan unos a otros en una permanente conectividad causal. De cumplirse las previsiones de dichos discursos, Latinoamérica sería conducida hacia un mundo que, aunque conflictivo, sería mejor que el sistema político previamente vivido, el cual estaba plagado de clientelismo y autoritarismo. Por esta vía, defienden sus promotores, un nuevo y prometedor espacio público, en un ambiente descentralizado que facilite el empoderamiento de los habitantes de cada localidad, generaría, forzosamente, una mayor calidad democrática. En definitiva, como hipótesis dominante, se trataría de reforzar constante y tesoneramente, sin ingenuidades y con los cálculos políticos y estratégicos de rigor, las prácticas de participación ciudadana que eduquen a las masas dentro de nuevas virtudes cívicas adaptadas a la idiosincrasia y formas propias de organización de las sociedades de la región.

Sin lugar a dudas, la apuesta por el camino antes señalado es de alta monta. No sólo se trata de la descentralización como reforma parcial del estado, ni siquiera de la democracia como valor universal de convivencia sino, más allá, de cambios profundos en el modelo de desarrollo, tal como lo han postulado varios autores (Veltmeyer 2001; O'Malley 2001; Roberts 2004; 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 ni expedito como el entusiasmo de quienes la proclaman lo pudiera anunciar. Algunas limitaciones para la concreción de esta nueva utopía se analizan a continuación.

¹¹ De igual manera, los autores utilizan el término neo-liberal para referirse a la democracia representativa. Sobre este uso confuso de los términos, ver la nota explicativa n° 1 del documento.

Un primer asunto sobre el que es necesario reflexionar es el de hasta dónde es cierto, en los hechos, el desplazamiento de la cultura política tradicional que aísla a las organizaciones civiles emergentes del sistema político tradicional. En diferentes estudios empíricos sobre la participación de las organizaciones de base en América Latina, se concluye sobre la íntima relación que existe entre el desempeño de las mismas y las instituciones clásicas de la democracia representativa y del sistema político, sean ejecutivos, parlamentos, partidos políticos o líderes individuales. En esta intensa interacción, los líderes de las organizaciones trazan estrategias de acceso a los recursos y beneficios del estado para proveer de soluciones a los pobladores que así lo demandan, con lo cual los líderes de base mantienen también su legitimidad. Por ejemplo, un estudio efectuado sobre una muestra de 299 organizaciones sociales que hacen vida en Sao Paulo (Gurza, Acharya y Houtzager 2005), 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 a través de múltiples canales. En un trabajo más etnográfico sobre organizaciones de base en tres municipios de Belem, Brasil, Guidry (2003) se demuestra como para los líderes locales, en su objetivo de impactar el discurso público e introducir puntos en la agenda de decisiones, es fundamental el proceso de *working the linkages*¹² 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 pié en la puerta de la esfera pública dominante” (Ibid.; 517. T.A). En el caso de uno de los espacios de participación más difundidos en el mundo, el Presupuesto Participativo de Brasil, queda claro como este instrumento es una estrategia, legítima por demás en la arena política, del Partido de los Trabajadores brasileño. De igual manera, los mecanismos de participación señalados como novedosos en Kerala, India, se encuentran asociados a la estrategia del Partido Comunista en esa enti-

12 Ese *modus operandi* de las organizaciones de base no solo se encuentra en Latinoamérica. En los trabajos de Thomson (2001) y de Perry (2005), se determina que en Estados Unidos, este tipo de organizaciones requieren de un intenso trabajo de vínculos con las instituciones de la democracia representativa para lograr su legitimidad. Por supuesto, el contexto institucional en cada caso es diferente, y ello marca la distancia entre las autonomías organizativas en una y otra sociedad.

dad (Goldfrank 2007; Goldfrank y Schneider 2006; Hickey y Mohan 2005). De esta manera, los procesos de participación deberán ser analizados como lo que son: un producto político y no un instrumento neutro de reivindicación de la sociedad civil (Gurza et. al. 2005).

Un segundo problema se resume en la siguiente interrogante: ¿cual es la calidad de la representación de los instrumentos de participación en boga: quién determina quiénes y cuándo participan? Uno de los dilemas urgentes que confrontan los procesos democráticos a nivel de base, es la determinación de cual es la comunidad política que participa, delimitación que no siempre queda clara (Mc Lavery 2002). Por lo general, sólo una minoría de las organizaciones de base posee membresía; adicionalmente, hay que tener presente que se trata de un universo diverso en intereses y asimétrico en capacidades de acceso a las decisiones. Por ello, la calidad de la representación queda puesta en duda, siendo el diseño mismo de las instituciones y espacios de participación predeterminado por la influencia de las organizaciones más vinculadas con los centros de decisión. Allí se determina quienes participan y a quienes se neutraliza (Gurza et. al. 2005). En esta línea de pensamiento, Navarro y Ramírez (2005) afirman que, normalmente, los grupos privilegiados poseen mayor influencia en los espacios de participación. Este comportamiento se debe no tanto a las oportunidades que pudieran brindar las instituciones creadas sino, sobre todo, por el grado de recursos diferencial que poseen unos y otros. Esta asimetría ha sido constatada por Fuks et. al (2004) en su estudio sobre los Consejos de Participación Local en Curitiba, Brasil. Al respecto, existe un acceso diferenciado a estos espacios de participación, a partir de lo cual los que logran ser Consejeros adquieren mayor capacidad de influencia, desarrollando una mayor capacidad de absorción de cultura política. Esta participación diferenciada, afecta el buen funcionamiento de la democracia al establecerse un acceso asimétrico a la información y al gobierno local, con exclusión explícita o implícita de determinados actores.

Un tercer tema escabroso se refiere al hecho de que la institucionalización de los instrumentos de participación, tienden a desplazar los espacios de representación, entrando en una arena conflictiva con el sistema político. En el trabajo efectuado en 390 municipios de Brasil, Chile, México y Perú, Anderson 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, afirman los autores, el político local apoyará tan lejos las iniciativas de participación como lejos sean sus beneficios políticos. El estudio doctoral desarrollado por Selee (2006) en tres gobiernos locales mexicanos, demuestra como, si bien se percibe más autonomía de las autoridades municipales, esta no se traduce en un mayor acceso de la población a la gestión local. Por el contrario, persiste una fuerte resistencia y claras limitaciones para el desarrollo del accountability y, por tanto, de la responsabilidad de los alcaldes ante sus electores. Greaves (2004) denuncia con resquemor como las iniciativas de participación en los municipios chilenos estudiados, el alcalde y sus oficiales son los que terminan controlando la participación debilitándose toda opción de movilización y la soberanía de las organizaciones de base. Esta óptica se encuentra, por supuesto, en la creencia de la absoluta pulcritud de la sociedad civil como estandarte de cambio social, dejando de lado lo que Anderson y van Laerhoven (2007) advierten: los líderes locales solo abrirán las puertas de la participación si existen beneficios¹³. Es el mismo cálculo con el que ha actuado el Partido de los Trabajadores al impulsar el Presupuesto Participativo en Brasil, obteniendo evidentes réditos políticos. De esta manera, los espacios participativos pueden introducir fuertes tensiones en el sistema de checks and balances de la democracia representativa, momento en el cual los líderes políticos reaccionarán oponiéndose a ellos. En el mismo caso brasileño, Wrangler (2006) concluye como en los casos de Sao 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 y, en consecuencia, los concejales, con absoluta legitimidad, defienden su espacio de actuación y se oponen a la pérdida de poder que supone el mecanismo de participación. Además, siendo esa una estrategia del PT, el resultado natural es que la oposición la resista y hasta la elimine. No se trata, en consecuencia, de eliminar la oposición

13 El político local puede obtener tres tipos de 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

para poder auspiciar buenas condiciones que permitan implantar instituciones de participación sin resistencias o sabotajes como pareciera desprenderse de algunos estudios (Goldfrank 2007); por el contrario, el verdadero reto es cómo ampliar los horizontes de participación democrática dentro de una dinámica de encuentros, negociaciones y conflictos entre gobiernos y oposiciones. Esa sería la verdadera perspectiva democrática, aquella que incluye las diversas visiones del mundo y no la que intenta unificar, de manera homogénea, la práctica de la participación idílicamente.

Por último, pero no menos importante, surge una interrogante clave a los efectos de evaluar la eficacia de los procesos de participación en relación a su aporte a la profundización de la democracia. Como es sabido, los clásicos de la democracia participativa fundaron las esperanzas de este régimen de gobierno en el aprendizaje colectivo que lograban los ciudadanos al participar en los asuntos públicos. 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 (Bachrach 1967, Pateman 1970; Macpherson 1977) terminó siendo “se aprende a participar participando”, un viejo pensamiento proveniente de las elaboraciones de Rousseau quien, al propugnar el autogobierno, postuló la necesidad de “un Estado muy pequeño, en el que el pueblo sea fácil de congregarse y en el que cada ciudadano pueda fácilmente conocer a los demás” (1993, 66)¹⁴. Una visión como esta, adquiere gran influencia 200 años después, a la luz de las deficiencias y fallas de las democracias contemporáneas fundadas no en la pequeña comunidad facilitadora del cara-a-cara sino en sociedades nacionales complejas donde, producto de su dimensión y multiplicidad de intereses, terminó imponiéndose la necesidad de la representación.

A partir de la crítica a lo que denominó la democracia elitista, Bacharach (1967) proponía un conjunto de principios de una verdadera teoría de la democracia, los cuales debían responder a los siguientes criterios: a) la mayoría de los individuos deberán afinar sus personalidades a través de su más activa participación en las decisiones importantes de la comunidad, b) las personas tienen una in-

14 También John Stuart Mill (1982) defendería la tesis del autogobierno.

clinación hacia la política y los procesos de participación y c) los beneficios serán relacionados con el grado de igualdad del poder. En esta línea de pensamiento, Pateman (1970), quien advirtiendo sobre el aumento de demandas por más participación que emergió en los sesenta, concluía acerca de la necesidad de ubicar el tema como cuestión central en una moderna y viable teoría de la democracia. Se trataba de colocar dicha noción en el corazón de la teoría democrática porque “la participación en áreas alternativas podría posibilitar al individuo apreciar mejor la conexión entre las esferas públicas y privadas” (110. T.A.). Ciertamente, se trataba de asumir los efectos de su función educativa sobre el hombre ordinario, para tender hacia ciudadanos más conscientes e interesados sobre las cosas cercanas y, en definitiva, para incidir con mayor capacidad sobre las decisiones nacionales. En definitiva, la democracia participativa, como lo exaltaba Mac Pherson (1977), representaba una irrupción contra la democracia liberal de elites establecida que, habiéndose iniciado como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la nueva izquierda en los sesenta, se había extendido a diferentes ámbitos de la vida, sobre todo la relacionada con los trabajadores por un mayor control sobre sus sitios de trabajo. Se trataba, finalmente, de un nuevo modelo de democracia liberal, más abierto y garante de mejores oportunidades para los ciudadanos.

Ante la interrogante de ¿hasta dónde se ha cumplido esta aspiración?, no existen respuestas definitivas. Lo que ha sucedido frente el reclamo desde los setenta por una genuina, popular y progresiva democratización, afirma Nederveen (2001), es la constatación de la inexistencia de experiencias a gran escala que den cuenta del logro de esos objetivos. Si bien es posible encontrar experiencias innovadoras 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)¹⁵ planteó la necesidad de una Democracia Fuerte. Los proyectos de democracia participativa que pudieran encontrarse en las democracias avanzadas como USA o Gran Bretaña, asoman severas limitaciones de concreción. Esas terminan siendo las principales críticas a los experimentos del Partido Democrático Liberal británico (Meadowcroft 2001) o a las experiencias de participación vecinal ampliada de Estados Unidos. Al respecto Thomson (2001) concluye, al aludir a las

15 Hace más de dos décadas, Barber propuso una agenda para el logro de una democracia fuerte, tan amplia como inviable. Esta incluía desde un sistema nacional de asambleas de vecinos, pasando por la creación de cooperativas de comunicación cívica, hasta la instauración de un servicio nacional ciudadano con experimentos de democracia en el lugar de trabajo. Más detalle en Barber (1984; 261-311)

organizaciones de base, 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” (112. T.A.). Aún Nylén (2004), en su apología de la obra de Avritzer, termina preguntándose si será posible extender las experiencias participativas sobre las que se funda la teoría de la nueva democracia en América Latina a partir de los espacios públicos y si existe el liderazgo necesario para concretarlas. ¿Dónde están los líderes que conducirán las nuevas prácticas?, se interroga, ofreciendo una respuesta poco auspiciosa: hay muy pocos, habrá que localizarlos.

¿Hasta dónde será posible que los procesos de participación o de democracia participativa, tengan la suficiente capacidad para alterar el comportamiento del sistema político en su conjunto? Al respecto, parece conveniente introducir, como idea final, la discusión que Tanaka (1999) asomara hace casi una década. El problema radica, afirma el autor, en el hecho de que la Política, ante la complejidad de las sociedades contemporáneas, posee sus propios códigos de funcionamiento, sus propios discursos, y estos son autorreferentes es decir, negligentes o refractarios a los discursos de otros sistemas. Por ello, siendo las prácticas de participación preconizadas espacios pertenecientes al ámbito social y de lo cotidiano, poco o nada podrán incidir en el discurso de la Política, a riesgo de una sobrepolitización que puede culminar con consecuencias autoritarias y atentando contra el principio de la libertad individual. De la participación social no se deduce y menos se altera la participación Política, la cual se ubica en espacios de interacciones diferentes. Las prácticas y el capital social de aquella esfera es intransferible al sistema político. De allí que, en esta perspectiva, la participación social, como se le concibe, termina siendo impotente o inocua para alterar lo que se propone alterar.

Esta idea coincide con lo que, de manera diferente y desde una perspectiva histórica, afirmara Rosanvallon (2006). La democracia es indeterminada y contingente, y la permanente construcción del discurso de la comunidad política nacional le es inherente; ese rol, además de evitar la tiranía, es una de sus funciones centrales. Ese discurso es inalterable desde la óptica de la participación local toda vez que la democracia participativa, tal como se le concibe y se intenta llevar a la práctica, queda reducida a los problemas cotidianos, a una gestión de co-propietarios. Y,

precisamente, esa no es la gran tarea de la Política: esta se encarga de construir las reglas de convivencia de la comunidad política. Lo in-político, precisa Rosanvallon, es creer que la Política es la gestión de los problemas cotidianos.

Ciertamente, las teorías minimalistas de la democracia como la schumpeteriana, no están resolviendo los grandes conflictos de las sociedades contemporáneas. Pero pareciera que la opción de crear una imagen invertida como la democracia participativa, se encuentra en un terreno pantanoso, por decir lo menos, para aspirar a cumplir con los requerimientos de la permanente construcción y preservación de la comunidad política a través de la democracia. Por esta vía, entonces, ¿pueden los mecanismos de participación social procurados a partir de la descentralización del estado contribuir con eficacia a transformar y superar las limitaciones de las democracias latinoamericanas?

IV. Sociedad Civil, Descentralización y Democracia

El tratamiento de la idea de sociedad civil y el análisis de su presencia factual en Latinoamérica, constituye un camino iluminador en la presente discusión. Por una parte, ella es apreciada como potencial fuente para la democratización y, por la otra, como base para el cumplimiento de dos de los objetivos centrales de la descentralización: el ejercicio de la accountability y de la participación ciudadana. Se asume, en consecuencia, que una sana y vigorosa sociedad civil local, soportará una sólida relación entre la descentralización y la democracia, en tanto que la sociedad organizada sería portadora de valores democráticos, deseables para consolidar una cultura de pluralismo y tolerancia.

Contextualmente, el tratamiento contemporáneo del término de sociedad civil surge en la misma época en que cobran forma la democratización y la descentralización en América Latina. Para algunos autores (Cohen y Arato 2000; Avritzer 2006; Edwards 2007), el término re-emergió dentro de un significado tripartito de estado-mercado-sociedad civil, predominando una visión neo-tocquevilliana del mismo. Sin embargo, conviene acotar que en la región surgieron dos visiones paralelas y muchas veces contrapuestas. Una, denominada como elitista (Oxhorn 2006), que margina a la mayoría de latinoamericanos y pone en riesgo la estabilidad democrática misma, toda vez que en ella predomina un excesivo individualismo en detrimento de la construcción de identidades colectivas. Por otro lado,

la emergencia de un marco radical impregnado de una visión rousseoniana y de lecciones gramscianas e impulsada por los movimientos sociales y políticos de izquierda (Pearce 2006). Esta última terminó por concretarse fácticamente en la experiencia del Partido de los Trabajadores de Brasil y la institucionalización de la participación de base en nuevos espacios de relación estado-sociedad.

De esas visiones, se desprenden dos categorías de sociedad civil en América Latina. Aquella que coopera y dialoga con el estado y con los formuladores de políticas públicas y aquella que cree que tal postura es una política neoliberal (Glasius, Lewis and Seckinelgin 2004). Otra manera de categorización es la que establece la existencia de organizaciones civiles “insider” las cuales, de igual manera, procuran trabajar con el proceso oficial, relacionándose con el desempeño de bienes públicos globales (derechos humanos, género, ambiente, indigenismo) y los “outsider”, que ejercen presión externa y se encuentran enraizados en las organizaciones de base, desde donde propician la confrontación contra el orden social (Smith y Korzeniewicz 2006).

Se trata de un desempeño de la sociedad civil en diferentes esferas de cooperación/confrontación con el estado, dentro de un marco de grandes dificultades para transitar caminos de consolidación democráticos.

Ahora bien, la inusitada discusión sobre la sociedad civil latinoamericana a partir de los 80s, estuvo también fundamentada en la constatación de la rica vida asociativa que aparecía como hongos en todos los países. En su relato sobre las organizaciones de base latinoamericanas, Hirschman (1986) concluía acerca del potencial para el desarrollo que tal fenómeno suponía. Esta perspectiva es asumida en estudios recientes (Waisman 2006; Olvera 2006; Pearce 2006; Wiarda 2003), según los cuales se trata de una realidad insoslayable que merece atención. Sin embargo, advierten acerca del excesivo entusiasmo cuando se piensa que la sociedad civil existente pueda representar la solución a las limitaciones de la democracia. Por una parte, la sociedad civil latinoamericana resulta fragmentada y con bajos niveles de autonomía, lo que la lleva a relacionarse con el estado de manera diferencial. En esta perspectiva, 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 de las sociedades civiles, pueda darse una esfera pública sin acción

colectiva, constituyéndose, así, públicos fuertes, que son la cara más visible de la organización social en la zona (Pearce 2006). Este perfil se diferencia de la visión de sociedad civil anglosajona y, en particular, de la norteamericana, la cual fue denominada por Bell como “la completa sociedad civil” (2000), para aludir al excepcionalismo de la sociedad norteamericana la cual se forjó, como el lo dice, con Constitución y con Corte pero sin un estado que le marcara su rumbo, de allí su particular pluralismo.

Otra manera de caracterizar la sociedad civil realmente existente es la que provee 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, como se podría apreciar en las experiencias de Brasil y México. De lo que se trata, argumenta Avritzer, es de propiciar un camino hacia una más civil, liberal, pública y participativa sociedad civil, advirtiéndose que el camino está plagado de riesgos de caer en realidades no-civiles que conducen a nuevos autoritarismos.

Si bien es posible constatar avances en la organización civil en campos como los derechos humanos o aún en la creación de instituciones de participación con más de diez años de experiencia como las del Presupuesto Participativo brasileñas (Olvera 2006), Wiarda (2003) es enfático al alertar sobre la persistencia de las relaciones corporativas y clientelares entre las organizaciones civiles y el estado latinoamericano. Buena parte de estas prácticas se encuentran vivas a nivel local dentro de los procesos de descentralización, en las cuales gobernadores y alcaldes apelan a la cooptación de los espacios civiles para la ejecución de sus políticas. Además, insiste el autor, sólo el 13% de la población se declara como miembro de algún tipo de organización social lo cual deja por fuera a una inmensa masa poblacional que no conecta con las reivindicaciones canalizadas a través de formas organizadas. Por tales razones, advierte Wiarda, la organización popular es débil, siendo los resultados de la sociedad civil decepcionantes en materia de consolidación democrática.

Pareciera entonces que más que en la calidad de su desempeño, la sociedad civil latinoamericana emergente desde los ochenta ha estado enfocada en su propia creación tanto dentro de su esfera como desde el estado; es decir, más en

la construcción o re-construcción del tejido social y mucho menos en la reflexión acerca de si ese desempeño conduce necesariamente a la consolidación de una cultura democrática. Esta cualidad se observa, sobre todo, en el comportamiento de los actores locales que constituyen, como lo argumenta Oxhorn (2003), la mayoría de las organizaciones latinoamericanas. Estas, al reproducir un discurso localista que es el nivel de sus representaciones y reivindicaciones, minimizan, a pesar de los esfuerzos por descentralizar el poder, su capacidad de impacto en políticas de mayor envergadura. Para ello se requiere la reubicación del discurso en contextos nacionales para pretender una mayor inclusión en las estructuras de decisión del sistema político (Ver Thomson 2001, para el caso norteamericano). El logro de inclusión política y el mantenimiento de una esfera de autonomía resultan ser procesos problemáticos para la sociedad civil latinoamericana, la cual aparece fragmentada aún más por la vía de su acceso pugnaz a los servicios descentralizados, lo que confina su actividad a espacios restringidos de influencia.

Como lo destaca Eberly (2000) para el caso norteamericano, el redescubrimiento de la sociedad civil y del voluntariado social se ha convertido en un asunto esencial de su experimento democrático, sobre todo en su función de cultivar ciudadanía y generar valores democráticos. Todo ello, explica el autor, se ha expresado dentro de una clara perspectiva toquevilliana que intenta reproducir el cara-a-cara local y que se ha constituido en la proposición más debatida. En ese camino, muy relacionado con las condiciones que se esperan de la descentralización del poder, no hay duda que, como lo afirma (Edwards 2007), las ideas neo-toquevillianas acerca de la sociedad civil, han logrado mayor difusión e implantación a partir de los cambios políticos e ideológicos que redefinieron el poder y responsabilidades del estado, el mercado y las asociaciones voluntarias en los últimos tiempos. Esta visión se ha propagado al tercer mundo en general y a Latinoamérica en particular, regiones donde las ideas de libre asociación, búsqueda de propósitos comunes y enfrentamiento de la coerción han encontrado terreno fértil. Sin embargo, advierte Parekh (2004), esta sociedad civil emergente no resulta ser el hogar de la pluralidad, habiéndose exagerado su importancia en detrimento de las formas de organización no voluntarias relacionadas 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. De

allí que, insiste Parekh, la libertad de asociación no puede justificar la inacción del estado sobre todo en materia de inequidades, requiriéndose, en consecuencia, la adopción de visiones de asociatividad entre la sociedad y el estado.

En ese marco, tanto la reflexión sobre la teoría y la acción de la sociedad civil latinoamericana, está requiriendo de una base programática que viabilice su real incidencia sobre la construcción democrática, camino demandado por todos los actores. En tal sentido, establece Garretón (2003), 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 un valor y menos en el espacio de la sola movilización. Este objetivo pasa por apostar a la consolidación democrática y al cumplimiento del *rule of law*, esfuerzo que deberá estar acompañado en un fuerte impacto en los procesos educativos de la población (Oxhorn 2006). En tal perspectiva, pareciera indispensable el trazado de estrategias de convergencia entre estado y sociedad que creen las condiciones para la emergencia de las siguientes tendencias: la construcción de un estado weberiano y de gobierno independiente con suficiente capacidad para encarar, junto a la sociedad, el gran abismo de las inequidades latinoamericanas (Waisman 2006), una menos traumática transición del corporativismo clientelar hacia una mayor libertad asociativa amparada en el *rule of law*, asumiendo la realidad de los elementos culturales propios de la región (Wiarda 2003) y la construcción de nuevos espacios públicos para la consolidación democrática lo que demanda según Pearce (2004), la existencia de terrenos comunes para el encuentro entre segmentos de la sociedad civil hoy en pugna o, cuando menos, con visiones contrapuestas es decir, para el acercamiento entre los constructores de democracia (ongs que cooperan con el estado) y las organizaciones (en su mayoría de base y de inspiración izquierdista) que critican esa postura. Esta estrategia, particularmente, 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. Pareciera, en consecuencia, que los caminos para una sociedad civil más democrática, liberal y participativa como lo propugna Avritzer (2004), son múltiples y hasta contradictorios. No se trata de una operación en la cual las

organizaciones de base contestatarias logren imponer la visión redentora para la implantación de una verdadera democracia directa en detrimento de las necesarias representaciones legítimamente electas dentro del juego del sistema político, o que aquellas que creen en el pluralismo liberal puramente acabado, dentro de una inspiración de democracia madisoniana y con una instrumentalización del concepto de sociedad civil (Wickramasinghe 2005), exijan un comportamiento homogéneo de la sociedad civil a imagen y semejanza de la cultura anglosajona o europea. No se trata tampoco de terceras vías regionales (en este caso, la latinoamericana), encerradas en sus identidades, sobre todo cuando existe en la sociedad civil internacional una pluralidad de públicos transnacionales (para no catalogarla de global) que combinan múltiples acciones locales, nacionales y transnacionales en planos tan disímiles como son los derechos humanos, el ambiente, el género, el indigenismo o la accountability (Olesen 2005).

En medio de tal complejidad de definiciones sobre y comportamientos de la sociedad civil latinoamericana, ¿cómo concebir su inserción y aportes a la democracia, tanto por la vía de la expresión de las ongs nacionales como de la mayoritaria expresión fragmentada de organizaciones de base territorial? En esta vía de reflexión, la descentralización como espacio institucional de redistribución del poder tal como se ha desempeñado, ¿ofrece las condiciones para asumir los retos antes señalados y trascender los confines del parroquialismo local? ¿Cuáles serán los verdaderos espacios, los más efectivos, desde donde las organizaciones civiles locales, apropiadas de una visión de influencia de mayor aliento, puedan remodelar las instituciones descentralizadas y, con ello, vigorizar la democracia misma? ¿Será a través de nuevos diseños de accountability de alcance nacional, de revaloración y control del sistema electoral territorial y de una mayor influencia/alianza con el espacio del sistema político descentralizado que se lograrán las aspiraciones tocquevillianas de convertir al espacio local en escuela de las virtudes cívicas? Todas son interrogantes que quedan en busca de respuestas, sobre todo a partir de investigaciones con un gran esfuerzo empírico comparativo que respondan con mayor precisión estas complejas dudas. Por lo pronto, a los efectos de este documento, queda formulada, en los términos de las interrogantes anteriores, la relación del discurso acerca de la sociedad civil con el vínculo descentralización/democracia objeto de este documento.

V. 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 el occidente. Siendo que el mundo occidental (fundamentalmente por el triunfo y estabilización de la democracia en Gran Bretaña y Estados Unidos) se encaminaba hacia una cultura de la participación democrática, esta práctica requería una cultura política consistente con ella, entendiéndose por ello la cultura política de una nación y no de su carácter o de su personalidad. Casi tres décadas luego de aquel estudio, Almond (1998)¹⁶, 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, aún siendo modificable, su disposición intrínseca al cambio solo es modesta.

Ciertamente, los desarrollos iniciales sobre la cultura política, centrados en la realidad anglosajona, si bien abrieron un camino para su investigación científica, no profundizaron en los sustratos de representaciones que soportaban las culturas en estudio. Como lo ha sostenido Heras Gómez (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 específico de América Latina, supone el conocimiento de la herencia española y portuguesa y su influencia en los determinantes políticos que hasta la fecha se manifiestan.

En ese sentido, a los efectos de los propósitos del presente trabajo, es fundamental la pregunta acerca de si la cultura política influye o determina la estructura del sistema político o si, como defiende Almond, se retroalimenta con este y si así es, cual es su expresión en contextos específicos que expresan rémoras

¹⁶ Reproducción en español del trabajo original *The Civic Culture Revisited*, 1991, Sage Publications, pp. 1-35.

autoritarias, patrimoniales o clientelares, como sería el caso de Latinoamérica. Abordaremos sucintamente el tema en función de cuatro elementos: cuál es la cultura política predominante en Latinoamérica; cuánto se ha profundizado en su conocimiento; si existen valores democráticos en la región y, finalmente, cuáles serían los retos para avanzar hacia una cultura democrática sólida.

A. Cuál Cultura Política?

Fuertes y coloridas personalidades que imponen su voluntad resultan ser para Lewis (2006) el rasgo dominante 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, este no se tradujo en influencia sobre las prácticas políticas dominantes. De allí, la cultura autoritaria se viste con un nuevo disfraz de monje, afirma Lewis, asomándose los regímenes de Mennen, Fujimori y Chávez, caudillos demagógicos que se resisten a ser controlados por las instituciones. De ser cierta esa persistencia, deben existir rasgos profundos que sellan el comportamiento político latinoamericano.

Mansilla (2004) sostiene que la persistencia de un perfil autoritario y patrimonial muy lejano al paradigma de una república liberal y pluralista, resultan ser valores de orientación y pautas de conducta paralelos a los esfuerzos de democratización. Se construyen edificios institucionales que conviven con costumbres ancestrales; ellas representan rutinas que no requieren alegatos para su vigencia pues son pautas que han gozado de una validez pre-reflexiva muy amplia y sólida. En este sentido, Hurtado (2004) ha advertido acerca de la necesidad de revisar la creencia de que las reformas estructurales necesariamente modifican las costumbres de los individuos.

Estudios anteriores resaltaban, sobre todo a raíz de la vigencia de los regímenes militares de Latinoamérica, nuestra 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 legitimizar los regímenes de fuerza (Duncan y Douglass 19¹⁷⁷⁷). Dos décadas luego, Wiarda (1997) suavizaría aquélla postura y hablará de la tendencia a un estado neocontractual, quizás más liberal y pluralista que los anteriores estados corporativos autoritarios ya que, insistirá este autor más tarde (2004b), el corporativismo no ha desaparecido y nuevas formas de este modelo de organización social han emergido, sobre todo en los niveles locales de gobierno, a pesar de las reformas de desregulación e intentos de desmontaje de las viejas estructuras de negociación y control del estado respecto a la sociedad. Por ello, argumenta Vellinga (2004), 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. Este fenómeno lo explica Hutchcroft (1997) en su análisis de los fenómenos de corrupción, clientelismo y rent-seeking en el tercer mundo. Los líderes políticos reformadores, aduce el autor, al verse imposibilitados de reformar la burocracia como un todo por el predominio de las prácticas premodernas, apelan a la creación de instituciones denominadas “paquetes de eficiencia” que, como en Brasil, buscan la aplicación de normas universales que fomenten una ética de servicio público, resultando islas dentro de la gigantesca red del estado.

Ciertamente existen rasgos de cultura política no democrática que conspiran contra las posibilidades de las nuevas (y viejas) democracias latinoamericanas. Pero para su mejor comprensión, pareciera conveniente incorporar al análisis una dimensión histórica, antropológica¹⁸ y hasta organizativa¹⁹ del asunto, pues se trata de comportamientos que, como argumentara Almond, son pocos permeables al cambio pero pueden cambiar en plazos largos. Por ello es conveniente disminuir los altos niveles de expectativas creados con la democratización y con reformas que como la descentralización, todavía penan por salirse del fangoso

17 En el plano del análisis de los populismos regionales, muchos de ellos con una fuerte carga autoritaria, algunos autores lo han asumido afirmativamente como la forma de constitución política latinoamericana (Abboy 2001). Otros formulan la hipótesis de manera interrogativa (De La Torre 2007)

18 Montero, sugiere la aplicación de la antropología política para un mejor análisis de la política local (2004).

19 Sobrado (2002) refiere la aplicación de ideas innovadoras en Latinoamérica, específicamente en proyectos de desarrollo rural en Costa Rica, para crear organizaciones que explícitamente atacan al clientelismo en su desempeño.

espacio clientelar, patrimonial y a veces autoritario que perfila el sistema político. En ese sentido, Heras Gómez (2004) sugiere un programa de análisis de la cultura política que hurgue en el sistema de compadrazgo como principal herencia del sistema de favores y privilegios desarrollados dentro de una cultura de gran intolerancia como la colonial hispánica, que condujo a los caudillos carismáticos y luego a los populismos del siglo XX y aún del XXI. De esta manera, al predominar el modelo de cliente-ship como sentido de identidad en la región, se mantiene la fuente de verdadera inequidad construida sobre la relación patrón-cliente, lo que se convierte en la principal falla de la ciudadanía y la democracia de hoy (Taylor 2004)²⁰. La relación clientelar, además, representa un amplísimo espacio en las formas de participación política latinoamericanas, modalidad de hacer política que muchas veces se prefiere no reconocer, pero que continúa aupando una mediación política que reproduce toda forma de subordinación basada en una cultura política enraizada en las redes de resolución de problemas (Auyero 2001) los cuales, en su mayoría, son locales y cotidianos.

No son de poca monta los rasgos de cultura política no-democrática que se han asomado en la historia contemporánea latinoamericana y que inhiben un desarrollo ciudadano más plural y tolerante. Cuánto se sabe realmente del desempeño de dicha cultura y hasta dónde esta es inexorable, serán temas del siguiente punto.

B. El estudio de la cultura política latinoamericana

Los estudios acerca del contexto cultural que permea las esferas política y económica en América Latina son escasos (Heras 2004). Son extraños los estudios que buscan integrar la comprensión de culturas híbridas con presencia de instituciones indígenas, peninsulares, cultura criolla y, ahora, nuevas ideas democráticas. También resultan escasos estudios como los de Fuks et. al (2004) antes citado, que escudriñen en la formación de cultura política en espacios de participación local. Al respecto, Steven et.al. (2006), lamenta que los surveys sobre el comportamiento de cultura política latinoamericana sean tan recientes. Hasta 1990, estos eran esporádicos, a pesar de que estudios etnográficos como los de

20 Sobre el predominio de la relación patrón-cliente en los sistemas corporativos latinoamericanos ver el trabajo de Anne Marie Choup (2006). Para un estudio conceptual del clientelismo en perspectiva antropológica, es importante el trabajo de González Alcantud (1997). Y para el tratamiento del modelo Patrón-Broker-Cliente, es revelador el estudio de Kettering (1988) sobre el desarrollo histórico de la política del clientelismo.

Wiarda o Véliz, habían sugerido la persistencia de actitudes autoritarias como manifestación de dicha cultura. Sin embargo, exponen los autores en su estudio sobre las actitudes de las elites en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, existen pocas evidencias empíricas para soportar el determinismo cultural sobre todo porque los surveys están mostrando amplias diferencias entre países. Es decir, se está reflejando una combinación de historia única común con culturas y desarrollo político domésticos. Así, las elites argentinas y colombianas resultan, según el estudio, más autoritarias que las de Brasil o México. Igual se puede decir de Costa Rica en relación a Chile y México (en trabajo de Power and Clark 2001, referido en Ibid;608).

El conocimiento de las elites resulta de singular importancia para la aproximación a la cultura política de una sociedad, toda vez que ellas mantienen importantes posiciones, tienen roles de influencia y ejercen importantes funciones en la política; sus valores y comportamiento reflejan la salud de una democracia en una nación, siendo fundamentales en el establecimiento de normas de conducta democrática. Al respecto de las elites y de su importancia, Mansilla (2005) analiza las elites funcionales de las recientes democracias latinoamericanas concluyendo que si bien ellas han cambiado respecto a las oligarquías que sostuvieron un programa liberal, estos nuevos liderazgos resultan precarios y, paradójicamente, fomentan regímenes personalistas y caudillistas. La anterior perspectiva de análisis no basada en surveys sino en un programa de estudio de comportamiento histórico y de filosofía política, resulta también de gran interés para una mejor comprensión de la cultura política latinoamericana. El autor advierte que siendo las elites de gran influencia en el comportamiento de las colectividades, hacen falta estudios serios sobre las mismas.

Existe un lapso de tiempo trazado entre los estudios sobre el autoritarismo de Malloy (1977), Schavarrnam (1977) o Véliz (1980) hasta los posteriores de Wiarda (1997,2004), Lewis (2006) o Mellinga (2004), sin que se detecte la existencia de un programa de estudio sistemático acerca de la cultura política latinoamericana. Por ello, no es fácil saber si, efectivamente, existe un sustrato de cultura democrática en el comportamiento de la sociedad latinoamericana.

C. Existen valores democráticos en Latinoamérica?

La aceptación de los valores democráticos es una precondition para la democracia. Mientras se han logrado progresos hacia una norma democrática con gobiernos civiles electos y “los procesos de democratización de América Latina de las últimas dos décadas se han desarrollado en gran parte gracias a la revalorización de la cultura democrática, en particular en sociedades largamente gobernadas por regímenes autoritarios” (Sosnowski y Patiño 1999), persisten dudas acerca de hasta dónde los valores democráticos han sido internalizados (Steven et.al. 2006). Como lo afirma Heras (2004), los valores democráticos son de reciente adquisición en la región y los mismos no se han enraizado.

Wiarda (1997) ha sido enfático al afirmar que la democracia en América Latina poco tiene que ver con Locke, Jefferson o Madison y sí mucho con Santo Tomás de Aquino, Suárez y la neoescolástica del siglo XVI que se actualizó con formas rousseauianas, positivistas, corporativas y, ahora, neocorporativas. Son dos programas de sociedad diferentes y, en consecuencia, de dos culturas políticas diferentes. Hoy, en pleno siglo XXI, afirma Wiarda (2004), tenemos estructuras a medio camino en las cuales el modelo de pluralismo puro como lo han vivido los anglosajones parece improbable, y para el conocimiento pleno de la cultura política realmente existente, carecemos de categorías y manejamos modelos incompletos que impiden evaluar el remolino de contradicciones de las nacientes democracias.

Vivimos una mutación de la cultura política que mezcla una ciudadanía pasiva con focos de iniciativas democráticas (Cheresky 2001), en dónde se advierte un des-acople de la cultura política con las estructuras de la democracia (Peruzzoti 2001).

Lazarte (2001), a partir de su estudio sobre Bolivia basado en 3024 encuestas en los 9 departamentos del país, concluye que la relación de la sociedad con la democracia 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. Este se expresa en los hechos en que mientras el 71% de los bolivianos muestra preferencia por vivir en democracia, el 51% está de acuerdo con el perfil clientelar de las campañas electorales y expresa una alta tasa de desconfianza pública. Con otras palabras, Vellinga (2004) habla de las fachadas modernas con prácticas tradicionales, ilustradas por las siguientes circunstancias: las elecciones

libres se transforman en elecciones amañadas; el pluralismo de partidos cede a la existencia de una oposición co-optada o intimidada; las decisiones parlamentarias son sobrepasadas por los decretos presidenciales; los militares terminan siendo invitados a la confección y control de políticas públicas y la descentralización del poder culmina convirtiéndose en una quimera de traspaso de responsabilidades sin recursos²¹. Respecto de la descentralización, argumenta García Guadilla (2004), nuevas formas de clientelismo han surgido por lo que la erosión del centralismo no conduce necesariamente a una nueva ciudadanía.

Estando lejanos del paradigma de democracia liberal, Latinoamérica se acerca más a la llamada Democracia Defectiva o defectuosa, sostiene Mansilla (2004), situación en la cual lo más preocupante es que este desarrollo no es tanto responsabilidad de factores externos (como las políticas del FMI, recetas económicas, medios de comunicación u otros), sino que responde a valores y pautas normativas de vieja data que van 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, advierte el autor, nuevas ideologías entran en conflicto y son transformadas localmente dentro de configuraciones familiares que regresan a las prácticas tradicionales. Sin embargo, todo ello no significa que no haya habido avances como lo expresa el campo de los derechos humanos. España y Portugal, señala Lewis, otrora autoritarios, son democracias liberales hoy día, lógicamente de la mano de la Unión Europea. América Latina no cuenta con ese outsider como fuerza y le será más difícil transitar ese camino.

D. Los retos para una cultura política democrática

En la perspectiva de la comprensión de la cultura política latinoamericana como elemento sustantivo para introducir cambios en el comportamiento del

21 El trabajo de Cabrero Mendoza (2000) sobre las diferencias de base cultural sobre las que se desempeñan las políticas públicas en Latinoamérica y el mundo anglosajón, en particular el Estadounidense, establece un paralelismo entre las dos culturas de Public Policies. Sus principales antinomias son las siguientes: a) políticas públicas abiertas (vs.) políticas de gobierno; b) permeabilidad (vs.) hermetismo; c) entrada abierta (vs.) cónclave; d) consulta abierta (vs.) intermediarios y control; e) compromiso valorativo con la política y la democracia (vs.) visión estatista verticalista sin ajuste mutuo.

sistema político, no se advierten programas de investigación sistemáticos de largo aliento. Como lo advierte Heras Gómez (2004) y Mansilla (2004), se requieren estudios y métodos interdisciplinarios que den cuenta de la complejidad del tema y, sobre todo, de su importancia para los cambios políticos y la estabilización de la vida en democracia. Stevens et. al. (2006), por su parte, sugieren el desarrollo de estudios diferenciados de elites y culturas por países y análisis comparados con el resto del mundo. En este sentido, pareciera de fundamental interés el mejor conocimiento de las elites políticas de la región y su real propensión a la asunción de valores democráticos.

Si Latinoamérica pudiera estarse dirigiendo hacia un sistema mixto corporativo-liberal-pluralista como el español (Wiarda 1997), sería conveniente agregarle a la definición de democracia de Dahl (1989), factores de la cultura política tales como la confianza, la civilidad y la tolerancia, que presentan graves déficit en la región. El problema radica en como revertir el cúmulo de valores intrínsecos y alinearlos con las instituciones democráticas en curso. Al respecto, Peruzzoti (2001) argumenta que la única vía para remodelar identidades colectivas es la innovación cultural, aspecto sobre el cual existen pocos esfuerzos serios.

Es palpable la asincronía existente entre valores no-democráticos e instituciones democráticas en América Latina, a pesar de los avances que el plano electoral se han logrado durante las últimas décadas. Así, a formación de una cultura política democrática de mayor solidez aparece como uno de los retos futuros de la región.

VI. Hipótesis De Investigación Derivadas

En una reciente revisión del estado del arte sobre la descentralización en América Latina, Montecinos (2005) concluye que dicha reforma, desde diferentes enfoques²², sigue siendo asumida como un medio para lograr los siguientes ob-

22 Los enfoques visualizados son: a) El federalismo fiscal, con gran nivel de consenso, b) El regionalismo, basado en la competitividad de los territorios, c) El sociológico, que asocia la descentralización con la recuperación de la participación ciudadana y el re-descubrimiento de la sociedad civil, d) El del New Public Management y su énfasis en la eficiencia, eficacia e innovación del aparato estatal, e) el politológico, con centro en el funcionamiento de la democracia y el sistema político y f) el de los organismos multilaterales que ven la descentralización como un proceso multifactorial.

jetivos: 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 la gestión pública.

No cabe duda que descentralizar es un paso en la búsqueda de un mayor acceso de los pobladores de los territorios a las decisiones del estado que inciden en su vida cotidiana, siendo su primer canal la posibilidad de elegir las autoridades en diferentes niveles. Desde esa perspectiva hay que asumir que esta reforma sigue siendo conveniente, un camino deseable, que ha ido incrustándose en la conciencia colectiva no solo de América Latina sino de la mayoría de países del tercer mundo²³. Por ello, pareciera difícil, aunque nunca improbable²⁴, que los sistemas políticos latinoamericanos revirtieran definitivamente la distribución de poder que se ha echado a andar con la descentralización, particularmente lo relacionado con la elección directa de alcaldes y gobernadores.

Precisamente por la existencia de un nuevo imaginario que crea expectativas de bienestar, es por lo que se impone la tarea de revisar conceptualmente la supuesta relación directa entre la profundización de la descentralización y el surgimiento de una democracia más sólida en Latinoamérica.

El trabajo de elaboración y edición de Montero y Samuels (2004), ha constituido una vía para resaltar la importancia de la relación que posee la descentralización con el desempeño del sistema político, al tratar de demostrar como el foco político, electoral e institucional provee el mejor camino para explicar la reforma, sin ignorar la presencia de factores no-políticos en su origen y desempeño. Y en la perspectiva de la relación de la descentralización con la democracia, es el trabajo de Giannoni el que ha presentado un esfuerzo más sistemático por construir un framework que de cuenta de ello. En ese sentido, la autora se formula la siguiente interrogante: ¿porqué la descentralización debería soportar la democracia?, concluyendo que hay dudas sobre ese soporte a partir de los casos estudiados, Argentina, Bolivia y Costa Rica. Siendo Argentina altamente descen-

23 El trabajo del Woodrow Wilson Center muestra una variada gama de casos sobre la difusión de la descentralización en Latinoamérica, Asia y África. Al respecto ver Tulchin and Selee editores (2004) y Oxhorn, Tulchin, and Selee, editores (2004).

24 El Caso venezolano es emblemático. Desde la llegada de Chávez al poder hace casi 10 años, ha sido sistemática la eliminación de las potestades regionales y locales, lo cual forma parte de su proyecto de concentración del poder total. Para mayores detalles ver Mascareño (2007).

tralizado y poseyendo Bolivia niveles moderados con experiencias resaltantes de participación, ambos países han acusado severas crisis de gobernabilidad democrática y desbalance de poder. Por el contrario, Costa Rica, con un bajo nivel de descentralización, es catalogada como uno de los países con mayor estabilidad democrática del continente. En función de los resultados antes citados, cabría formularse otra pregunta: ¿puede la descentralización incidir, aunque sea modestamente, en los déficit democráticos originados por circunstancias ajenas a la reforma, tales como el colapso de los sistemas políticos, la persistencia de prácticas no democráticas en el ejercicio del poder o la debilidad de las sociedades civiles latinoamericanas?. Alrededor de esta interrogante, este trabajo desea formular un conjunto de hipótesis a partir de las variables abordadas en los diferentes capítulos, con la finalidad de abrir caminos para futuras investigaciones.

HIPÓTESIS 1: La descentralización como reforma fue funcional a las nascentes democracias latinoamericanas en el momento en que se requerían de medios para enfrentar los autoritarismos y legitimar la construcción de caminos de democracia. Luego de aquél acontecimiento, su valor para la posterior consolidación democrática, disminuyó sensiblemente.

Efectivamente, la descentralización abrió la compuerta del sistema electoral en las instancias subnacionales, vedadas y controladas por los regímenes militares. Como claramente lo comprueba Bland (2004), uno de los primeros enclaves antidemocráticos leales al General Pinochet desmantelado en el inicio de la democracia chilena, fueron las autoridades locales designadas por el régimen autoritario. Esta medida fue lograda a partir de la realización de las elecciones de alcaldes y demás autoridades de representación en junio de 1992, luego de complejas negociaciones del entonces Presidente Alwyn con las fracciones de oposición en el parlamento chileno. Igual sucedió con las elecciones de gobernadores en Brasil y Argentina, restituyéndose el espíritu federal. Con aquél protagonismo, la descentralización cobró vida propia y se creyó que su desempeño conduciría a lograr mejores democracias. Bajo tales circunstancias, se formularon los objetivos ya presentados y que han sido señalados como vigentes en el trabajo de Montecinos (2005).

Sin embargo, luego de más de dos décadas, las circunstancias han varia-

do sustancialmente. Las democracias ya no se encuentran en transición; se debaten entre una dudosa consolidación y el fantasma de permanentes crisis. Para la solución de dichos males, pareciera que la descentralización poco pudiera aportar. En consecuencia, se impone una reformulación de los objetivos de la reforma y la revisión detenida de los incentivos y de los sistemas de control y regulación que ella supone.

HIPÓTESIS 2: La mayor calidad de las democracias depende de cambios que resultan independientes de la descentralización.

El cumplimiento del rule of law, el funcionamiento del checks and balances, la vigencia de una adecuada accountability y la implantación de un estado burocrático que procure el confinamiento de las inequitativas prácticas clientelares y patrimoniales, son realidades cuya alteración dependerá de profundos cambios culturales de la sociedad como un todo y, de manera particular, de las elites nacionales que conducen cada nación. Si esto fuera posible, serían los gobiernos descentralizados los beneficiarios de tales cambios y no al contrario.

HIPOTESIS 3. La construcción de democracia a partir de la participación como escuela de virtudes en el marco del poder descentralizado, es poco probable en el marco de sociedades con culturas no democráticas.

Este tema resulta sumamente controversial. Existe una dilatada convicción en el mundo de las ciencias políticas de que la vida activa de las comunidades representa el terreno de entrenamiento para una ciudadanía democrática. Esta es la inspiración de varios proyectos políticos en boga en América Latina, además de formar parte de la justificación de los programas de cooperación de innumerables agencias internacionales. Sin embargo, hasta donde se tiene conocimiento, esta hipótesis no ha sido probada y, por lo tanto, sería aventurado determinar cuánta es la influencia de esa participación en el fortalecimiento de las actitudes. Además, poco se conoce sobre la existencia y desempeño de proyectos institucionales que, apostando al objetivo en cuestión, animen la extensión de una cultura democrática desde los procesos locales hacia los otros niveles del sistema político hasta formar o consolidar una conciencia democrática nacional “desde abajo”.

La investigación realizada por Angelika Vetter (2007) que parte de la

pregunta ¿la política local es un recurso para las democracias de Europa Occidental?, ofrece importantes criterios para la discusión. Al respecto, una primera 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 nacional, tienen que darse dos condiciones: a) que las actitudes hacia la política local sea más pronunciada 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 (link) de las actitudes locales con las nacionales dentro de un sistema de creencia ciudadanas, tales como la confianza y la fe en los otros. Un tercer elemento que postula la autora, se refiere al tipo de estructura institucional predominante en cada país. Dependiendo de si esa estructura sea autoritaria o liberal, podrían generarse actitudes políticas diferentes. Así, un cuarto elemento para comprender los resultados del estudio que funciona como condición de borde, es que los valores liberales de competencia política, autonomía del gobierno local y accesibilidad a los funcionarios del gobierno local por parte de los ciudadanos ordinarios, se encuentran establecidos de manera sustantiva en la Carta Europea del Autogobierno Local sancionada en 1985. Es decir, existe un proyecto de procura de relación de la vida democrática local con el sistema político nacional y con el proyecto supranacional. Dicha Carta se inscribe en la búsqueda europea por una mejor democracia, tanto para el logro de su legitimidad como para el abordaje de la crisis del welfare state. Bajo estas circunstancias, de la investigación realizada para la Unión Europea, Vetter demuestra como las políticas locales resultan ser un soporte para la legitimidad democrática como concepto general. Allí, las municipalidades juegan un importante rol como agencias de socialización pro-sistémica y de ciudadanía democrática, por lo que las actitudes políticas socializadas localmente, pueden generar efectos spillover hacia otros niveles del sistema político. Dicho efecto es más fuerte en materia de competencia política y electoral local y menor en cuanto a la satisfacción con el desempeño de la democracia. Es decir, que los ciudadanos ven en la competencia política local una virtud de la democracia y esta socialización incide en los links con el sistema político nacional. Finalmente, advierte Vetter, si bien el contacto con la vida política local resulta importante para los europeos, la difusión de los valores de la política nacional por la vía de los medios o las es-

estructuras partidarias, continua siendo dominante en la percepción de las personas respecto a la política local.

Como se verá, existen fuertes condicionantes históricos, contextuales e institucionales para que los procesos de vida política local puedan impactar sobre el comportamiento del régimen democrático de una nación. En América Latina enfrentamos complejas limitaciones tanto de cultura política como de vigencia plena de las autonomías políticas subnacionales, las cuales conspiran contra el cumplimiento del axioma de que la participación local se convierta en escuela de virtudes democráticas. Esto no significa que las experiencias de participación sean prescindibles en las actuales circunstancias, es decir, que ellas no signifiquen algo en la vida del conjunto social. Por supuesto que sí. Las constantes innovaciones de prácticas de participación entre el estado y la sociedad en estados y municipios no son otra cosa que búsquedas constantes por parte de aquellos que ven en la innovación una base para el cambio cultural. De lo que se trata es de dimensionar mejor los objetivos: esa participación, sola, aislada de cambios de mayor jerarquía en el comportamiento del colectivo, tiende a perderse en el tremedal de iniciativas locales, lamentablemente.

HIPOTESIS 4. La vigencia de una sociedad civil fragmentada y dispersa en los niveles territoriales, aunque creciente en número de organizaciones, no es garantía de una mayor calidad democrática.

Buena parte de la literatura ha asociado la vigencia de una esfera pública democrática con la existencia de un número cada vez más significativo de organizaciones civiles en América Latina, sobre todo aquellas que hacen vida a nivel territorial. Sin embargo, como lo advirtiera Oxhorn (2003), muy pocos trabajos se han enfocado en la naturaleza de esa esfera pública y su verdadera relación con la calidad de las democracias de la región.

Pareciera que existe una cierta satisfacción al constatar que las organizaciones vecinales, culturales, étnicas, religiosas, deportivas, educativas, de promoción de la salud y un sin fin de tipos de ellas, desarrollan una gestión que presiona a las estructuras del estado local para obtener respuestas sobre sus reivindicaciones o que las más estructuradas, logran insertarse en los espacios de concertación de los programas del estado y esta circunstancia puede ser percibida como un

logro democrático.

Sin embargo, la esfera pública que se constituye adolece de carencias que limitan su verdadero impacto en el desempeño de las democracias, sobre todo porque esa acción termina excluyendo amplios segmentos de la población que no está organizada.

Adicionalmente, ¿hasta dónde las infinitas iniciativas denominadas como de participación de la sociedad civil representan un verdadero desarrollo de las democracias?. Como lo sostiene Mc Laverty (2002), la mayoría de acciones de las organizaciones civiles se inscriben en el tipo de actuaciones consultivas (advisory) que poco o ningún vínculo directo poseen con la construcción constante de la democracia. Analizadas en esta perspectiva, la actuación de la sociedad civil local dentro de los procesos de descentralización, representan más un imperativo de gestión generando una participación social de carácter funcional aplicada a las cuestiones de alcance local. Por ello, argumenta Rosanvallon, 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” (2007; 286).

Pareciera que el verdadero aporte de la sociedad civil local a una mayor calidad democrática en su relación con las estructuras descentralizadas, se ubica en su capacidad para insertarse en contextos nacionales y transnacionales que pugnan por la consolidación de temas de agenda colectivos que, como los derechos humanos, la transparencia de los gobiernos, la adopción del rule of law como cultura democrática o la valorización de los procesos eleccionarios justos y transparentes como un logro fundamental de las sociedades modernas, están configurando el nuevo espacio de acción de la sociedad civil completa como la designara Bell (2000).

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 de descentralización en el subcontinente, pareciera que no se deberían esperar cambios sustantivos en la cultura política dominante, en el desempeño de los liderazgos políticos locales, y aún de los civiles, a partir

de la mera existencia de un poder distribuido subnacionalmente. Por el contrario, como lo advirtiera Wiarda (2004), son en estas nuevas estructuras donde se incrustan nuevas formas de corporativismo que incluyen a algunos grupos dejando fuera buena parte de la población que reclama sus derechos.

Los cambios culturales son de largo aliento y las élites, sean de la sociedad política o de la sociedad civil, juegan un papel trascendental en el modelaje de la cultura democrática. No se puede pretender que las prácticas descentralizadas del poder den al traste con siglos de cultura autoritaria, clientelar o patrimonial. En esta perspectiva, se impone revertir la idea y asumir que son las organizaciones políticas nacionales y su liderazgo las que portan el germen de las culturas predominantes. Hasta dónde es posible trastocar ese gen y en cuales plazos, sería objeto de serios estudios que den cuenta de los comportamientos nacionales y de las similitudes o diferencias entre las distintas sociedades nacionales en Latinoamérica. Como ya se observara, ante la escasez de los mismos, el programa de investigación es de largo aliento.

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

La separación de la representación política y la democracia participativa como dos actos políticos en pugna, han servido sólo para que algunas agrupaciones políticas difundan sus programas políticos. Sin embargo, esa oferta polarizada en nada contribuye con el logro de una mejor democracia. Esta tensión se observa entre las organizaciones civiles con respecto al poder ejecutivo local legítimamente electo, así como en relación a los cuerpos de representación electos por la población, sean estos cámaras municipales o cuerpos legislativos estatales.

Selee y Peruzzotti (2008) han colocado el tema sobre la mesa. En un trabajo por editarse, los autores advierten como ciertamente los procesos de participación local no van a resolver las carencias de los sistemas electorales, pero pueden contribuir con su mayor transparencia. Del mismo modo, reformas en el sistema de partidos incentivando la conformación de alianzas de amplia base que disminuyan la dispersión grupal (Sabatini 2003), podrían introducir nuevas lógicas que revaloren los procesos electorales y sus resultados de representación.

Esta noción no sólo es válida para los actos electorales que proveen cargos en el estado; también es válido para dilucidar la compleja tarea de la representación de la población a través de las organizaciones de la sociedad civil en los espacios de deliberación, influencia o gestión.

Como recientemente lo ha advertido Etzioni (2008), uno de los principales defensores de las virtudes del comunitarismo, al polemizar con aquellos que piensan que el voto es un asunto instrumental, el acto de votar se ejerce fundamentalmente como un deber ciudadano. Si así fuera, y hay razones para creerlo, los sistemas electorales descentralizados podrían representar una verdadera fuente de renovación de los valores democráticos por la vía de la confianza en el acto electoral. Sería este, sí, un aporte directo a la consolidación de las frágiles democracias latinoamericanas.

HIPÓTESIS 7: El logro de una buena gestión de las estructuras descentralizadas impactará la calidad democrática solo si esa gestión está inscrita en proyectos nacionales de bienestar.

Es hora de inscribir la gestión descentralizada dentro de los objetivos del Estado de Bienestar. Como se ha asumido en Europa, la política local tiene sentido en la medida en que procura el cumplimiento de dichos objetivos. En el contexto de la Unión Europea, la Carta Local no solo se aplica para garantizar elecciones justas y transparentes locales sino, además, para obligar que los objetivos del welfare state estén alineados con el desempeño de las estructuras de gobierno local. Por ello, la política local puede contar con un grueso apoyo de sus ciudadanos cuando aplican reformas económicas, sociales o cambios políticos que apuntan hacia aquellos objetivos (Vetter 2007). Es lo que Navarro y Ramírez (2005) han denominado como modelo de Gobierno Local de Bienestar, en el cual las autonomías locales y la división del trabajo político y de políticas se encuentran claramente delimitadas y, sobre todo, respetadas por los actores en juego. Ante lo anterior, surge la obligatoria pregunta: ¿es esto posible en contextos como el de la región, en dónde las autonomías locales siempre están dependiendo de los cambios de criterios del liderazgo nacional, con un sistema político que opera con la sombra de culturas políticas pre-democráticas y, en fin, con severas dificultades para garantizar el rule of law? Ciertamente, la respuesta es no. Pero de eso se trata:

de pensar las posibilidades de aportes de la descentralización a las democracias, en contextos y visiones más amplias, más allá de la gestión de los problemas cotidianos. Y una de las vías para pensarlo, es la inserción de la reforma en el contexto del cambio que apunta a la renovación o, aún, recreación de un Estado y Sociedad de Bienestar que procure el cierre de las brechas ciudadanas. Para ello, por supuesto, se requieren proyectos políticos y liderazgos que los impulsen. Allí quedaría sellada la relación de la descentralización con los destinos del sistema político latinoamericano.

La vía hacia el vínculo entre las reformas de descentralización y la consolidación y calidad de las democracias, es contingente. No se deben esperar relaciones directas ni impactos automáticos porque pueden sucederse efectos contrarios, como ya se ha visto. Por tales razones, es conveniente repensar el tema de manera dilemática: ¿las acciones descentralizadas están conduciendo a más democracia o a una nueva desilusión, sobre todo a partir de los discursos de la sociedad civil y la participación locales como pilares de la democracia? Este trabajo ofrece, básicamente, las anteriores hipótesis para profundizar el estudio del tema.

VII. Conclusion

La reforma de la descentralización del poder del estado latinoamericano acompañó el renacer democrático en los ochenta como invitada de lujo. Por ello, las expectativas levantadas alrededor de sus posibilidades democratizadoras eran realistas y el discurso creíble. De allí el consenso inicial. Dos décadas después, las democracias han tomado su camino y su destino ya no depende en grado sumo del desempeño de la descentralización. Por lo menos no en la medida que se esperaba.

Realidades como la debilidad de las sociedades civiles territoriales, los menguados y contradictorios avances de los procesos de participación ciudadana, la fragilidad de los sistemas políticos y electorales, la atávica aversión de América Latina por el liberalismo y el cumplimiento del rule of law camino que la conduce a abrazar extremos populistas, la insistente cultura predemocrática que hace del estado la arena ideal para el reparto del botín o, en fin, el sentimiento contradictorio de los habitantes con la democracia, no pueden ser resueltas desde

el poder descentralizado. Los objetivos de la reforma deberán reformularse, redimensionarse y adecuarse a las nuevas circunstancias. Cuáles son y como procurarlos, exige respuestas a partir de estudios que incursionen en nuevos enfoques. Este trabajo, cumpliendo con los objetivos que se planteara, culmina ofreciendo hipótesis para futuras investigaciones. Una advertencia final: que las expectativas sobre los aportes de la descentralización a las democracias latinoamericanas deban disminuirse y hasta cambiarse, no nos ubica en el camino de proclamar el fin de la vida descentralizada como quisieran algunos, sobre todo aquellos liderazgos personalistas y autoritarios concentradores del poder tan propio de nuestra cultura política. La relación de los pobladores con los funcionarios electos en municipios y estados en la región ha pasado a formar parte, también, de una nueva cultura. Que ella retroceda o no, dependerá del juego de poder entre las elites locales y las nacionales pues, en definitiva, la descentralización es un producto político y será en la arena política dónde se dirima su destino.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aboy, C. Gerardo (2001). "El ágora turbia: reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina", en *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky, Inés Pousadela (Compiladores), Paidós, Buenos Aires, pp. 383-393.

Almond, G.A. and Verba Sidney (1963). *The Civic Culture*, Princeton University Press.

Almond, Gabriel A. (1998). "La historia intelectual del concepto de cultura cívica", en *La democracia en sus textos*, Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, Alianza Editorial, Madrid, pp. 343-373.

Anderson, Krister and van Laerhoven, Frank (2007). "From local strogman to Facilitor: institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America", *Comparative Political Studies*, Vol. 40, N° 9, September, pp. 1085-1111.

Arcenaux, Craig and Pion-Berlin, David (2005). *Transforming Latin America. The International and Domestic origins of change*, University of Pittsburgh Press.

Artana, Daniel y López, Ricardo (1996). *Descentralización fiscal y los aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana*, III Seminario Internacional de descentralización fiscal en América latina: nuevos desafíos y Agenda de trabajo, CEPAL/GTZ, Isla de Margarita, octubre, mimeo.

Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas de peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires.

Avritzer, Leonardo (2006). "Civil Society in Latin America in The Twenty-First Century: Between democratic deepening, social fragmentation, and state crisis", in *Civil Society and Democracy in Latin America*, Edited by Richard Feinberg, Carlos H. Weisman, and Leon Zamosc, Palgrave Macmillan, USA, pp. 35-57.

_____ (2004). “Civil society in Latin America. Uncivil, liberal and participatory models”, in *Exploring Civil Society. Political and cultural contexts*, edited by Marlies Glasius, David Lewis, and Hakan Seckinelgin, Rotledge, USA, pp. 53-60.

_____ (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, New Jersey.

Bachrach, Peter (1967). *The Theory of democratic elitism: A critique*. Little Brown, Boston.

Barbery, Roberto (1998). “Una revolución en democracia”, en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp.59-74.

Barber, Benjamin (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*, University of California Press, Berkeley.

Bardhan, Pranah (2002). “Decentralization of governance and development”, *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 16, N° 4, Autumn, pp. 185-205.

Barrera, Augusto (2007). “Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina”, *Nueva Sociedad*, 210, Julio-Agosto, pp. 189-202.

Barreto, Luz Marina (2007). “El socialismo del siglo XXI y los límites de las utopías en la racionalidad y la motivación humanas”, *Colombia Internacional*, N° 66, jul-dic, pp. 52-69.

Bell, Daniel (2000). ““American Exceptionalism” Revisited: The Role of Civil Society”, in *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, Don E. Eberly, Editor, Rowman and Littlefield Publisher, Inc, USA, pp. 373-389.

Blair, Harry (2000). "Participation and Accountability at The Periphery: Democratic local Governance in six countries", *World Development*, Vol. 28, N° 1, pp. 21-39.

Bland, Gary (2004). "Enclaves and Elections: The decision to decentralize in Chile", in *Decentralization and Democracy in Latin America*, Edited by Alfred Montero and David J. Samuels, University of Notre Dame Press, pp. 94-121.

Bervejillo, Federico (1991). "Gobierno local en América latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay", en *Descentralización política y consolidación democrática. Europa- América del Sur*, Dieter Nohlen (Ed.). Nueva Sociedad, Caracas, pp.279-300.

Boisier, Sergio (1994). "La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)", *Revista Reforma y Democracia*, julio, pp. 191-22.

_____ (1990). *La Descentralización: un tema difuso y confuso*, ILPES/CEPAL, Santiago.

Cabrero Mendoza, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IX, N° 2, segundo semestre, pp. 189-229,

_____ (1996). "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", *Nueva Sociedad*, n° 142, marzo-abril, pp. 72-95.

Campbell, Tim and Furh, Harold (2004). "Context of change: decentralization and state reform in Latin America", in *Leadership and innovation in subnational government. Cases studies from Latin America*, Edited by Tim Campbell and Ha-

rold Fuhr, World Bank Institute, WDC., pp. 11-20.

Campbell, Tim (2003). *The Quiet Revolution*. Pittsburgh, Pa.: The University of Pittsburgh Press.

Cavarozzi, Marcelo (1995). “Más allá de las transiciones a la democracia en América latina”, en *América latina a fines de siglo*, José Luís Reyna, Comp., Fondo de Cultura Económica, México, pp. 460-485.

Cheresky, Isidoro (2001). “Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea”, en *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky, Inés Pousadela (Compiladores), Paidós, Buenos Aires, pp. 261-288.

Choup, Anne Marie (2006). “Calculated risk: Why civil Leaders (Re)turn to politics”, *International Political Science Review*, Vol. 27, N° 3, pp. 285-300.

Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000). *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Colburn, Forrest D. (2002). *Latin America at The End of Politics*, Princeton University Press.

Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, CLAD, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

_____ (1995). “La rearticulación de las relaciones estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos”, *Revista Reforma y Democracia*, n° 4, julio, pp. 25-58.

Dagnino, Evangelina; Olvera, Alberto J. y Panchifi, Aldo (Comps.) (2007). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura

Económica, México.

Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven.

Daughter, Robert and Harper, Leslie (2007). "Fiscal and political decentralization reforms, in *Decentralization and Democracy in Latin America*, Eduardo Lora, Inter-American Development Bank, Stanford University, Washington DC, pp. 213-261.

Del Alamo, Oscar (2003). *Las nuevas democracias en América latina*, Revista Futuros, n° 10, vol 3, www.revistafuturo.info/futuros

de la Torre, Carlos (2007). "¿Es el populismo la forma constitutiva de la democracia en Latinoamérica?", en *Vox populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, Julio Aibar Gaete, Coordinador, FLACSO México, pp. 55-81.

De Mello Jr., Luiz (2004). "Can fiscal decentralization strengthen social capital?", *Public Finance Review*, Vol. 32, N° 1, January, pp. 4-35.

de Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América*. Alianza Editorial, Madrid.

Diamond, Larry (2008). "The Democratic Rollback. The resurgence of the Predatory State", *Foreign Affairs*, Vol. 87, N° 2, March/April, pp.36-48.

Diamond, Larry and Morlino, Leonardo (edit.) (2005). *Assesing the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press.

Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan, and Lipset, Seymour M (Editors) (1999). *Democracy in Developing countries. Latin America*, second edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Díaz de Landa, Martha (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, Dieter Nohlen (Ed.). Nueva Sociedad, Caracas, pp. 301-322.

Duncan Baretta, Silvia and Douglass, Helen E. (1977). "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: A review Essay", in *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy, editor, University of Pittsburgh Press, pp. 513-524.

Eaton, Kent (2006). "Decentralization' Nondemocratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America", *Latin America Politics and Society*, Vol 48, N° 1, Spring, pp. 1-26.

Eaton, Kent and Tyler Dickovick, J. (2004). "The politics of Re-centralization in Argentina and Brazil", *Latin American Research Review*, Vol 39, N° 1, LASA, pp. 90-112.

Eberly, Don E. (2000). "The Meaning, origins, and applications of Civil Society", in *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, Don E. Eberly, Editor, Rowman and Littlefield Publisher, Inc, USA, pp. 3-29.

Edwards, Michael (2007). *Civil Society*, Polity Press, UK

Etzioni, Amitai (2008). "The Denial Virtue", *Society*, Vol. 45, N° 1, January/February, pp. 12-19.

Falleti, Tulia (2005). "A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective", *American Political Science Review*, Vol. 99, N 3, August, pp. 327-346.

Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, IL-PES/CEPAL, Santiago de Chile.

Fuks, Mario; Monselff, Renato; Aparecido R, Eduardo (2004). "Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba" en *Política y Cultura*, N° 22, otoño, pp. 73-100.

García Guadilla, María del P. (2004). "Democracy, Decentralization, and Clientelism. New Relationships and old practices", *Latin American Perspectives*, Issue 126, Vol. 29, N° 5, September, pp. 90-109.

Garretón, Manuel (2003). *Incomplete Democracy. Political democratization in Chile and Latin America*, The University of North Carolina Press, USA.

Gibson, Edward (2004). "Federalism and Democracy. Theoretical connections and cautionary insights", in *Federalism and Democracy in Latin America*, Edited by Edward L. Gibson, The John Hopkins University Press, pp. 1-28.

Giannoni, Tonya (2004). *Decentralization and Democracy*, XXV LASA Congress, Las Vegas, mimeo.

Glasius, Marlies, Lewis, David and Seckinelgin, Hakan (2004). "Exploring Civil Society internationally", in *Exploring Civil Society. Political and cultural contexts*, edited by Marlies Glasius, David Lewis, and Hakan Seckinelgin, Rotledge, USA, pp. 3-11.

Goldfrank, Benjamin (2007). "The politics of Deepening Local Democracy. Decentralization, Party institutionalization, and Participation", *Comparative Politics*, January, pp. 147-169.

Goldfrank, Benjamin and Schneider, Aaron (2006). "Competitive institution building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul", *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, N° 3, Fall, pp. 1-31.

González Alcantud, José (1997). *El clientelismo político. Perspectiva socioantropo*

pológica, Editorial Antrophos, Barcelona.

Greaves, Edward F. (2004). "Municipality and Community in Chile: Building imagined civic communities and its impact on the political", *Politics Society*, Vol. 32, N° 2, June, pp. 203-230.

Guidry, John A. (2003). "The struggle to Be Seen: Social Movements and The Sphere in Brazil", *International Journal of Politics, Culture and Society*, Vol. 16, N° 4, Summer, pp. 403-524.

Grindle, Merilee S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization, and The Promise of good governance*, Princeton Universsssity Press.

Gurza Lavalle, Adrián; Acharya, Arnab and Houtzager, Peter (2005). "Beyond comparative anecdotalism: Lessons on Civil Society and Participation from Sao Paulo, Brazil", *World Development*, Vol. 33, N° 6, pp. 951-964.

Handelman, Howard (1999). "Waiting for Democracy" in Mexico: cultural change and institutional reform", in *Democracy and its limits. Lessons from Asia, Latin America, and The Middle East*, Howard Handelman and Mark Tessler, editors, University of Notre Dame Press.

Heras Gómez, Leticia (2004). "Cultura política y democratización en América Latina", *Revista Ciencias Sociales*, N°s 103-104, Universidad de Costa Rica, pp. 23-37.

Hickey, Sam and Mohan, Giles (2005). "Relocating Participation within a Radical Politics of Development", *Development and Change*, Vol. 36, N°. 2, pp. 237-262.

Hirschman, Albert O. (1986). *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

Hutchcroft, Paul D. (1997). "The politics of privilege: Assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World Development", *Political Studies*, XLV, pp. 639-658.

Hurtado, Osvaldo (2004) "Cultura y democracia, una relación olvidada", en PNUD: *La democracia en América latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Alfaguara, Buenos Aires, pp.289-310.

Jaramillo, Iván (1992). "El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales", en *Estado y nuevo régimen territorial*, FESCOL - FAUS, Bogotá, pp. 87-116

Kettering, Sharon (1988). "The Historical Development of Political Clientelism", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, N° 3, winter, pp. 419-447.

Klesner, Joseph L. (2007). "Social Capital and Political Participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru", *Latin American Research Review*, Vol. 42, N° 2, June, pp. 1-32.

Korzeniewicz, Roberto Patricio and Casullo, María E. (2007). *Protesters, Participants and Politicians: Civil Society and Democratization in Latin America*, University of Maryland, mimeo.

Kurtz, Marcus (2004). "The Dilemmas of Democracy in The Open Economy. Lessons from Latin America", *World Politics*, N° 56, January, pp. 262-302.

Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org, noviembre, Santiago de Chile.

Lazarte, Jorge (2001). "Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia", en *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky, Inés Pousadela (Compiladores), Paidós, Argentina, pp. 309-366.

Legler, Thomas, Lean Sharon and Bonifacio, Dexter (2007). "The international and Transnational dimensions of Democracy in The Americas", in *Promoting Democracy in The Americas*, Edited by Thomas Legler, Sharon Lean and Dexter S. Bonifacio, The John Hopkins University Press, pp. 1-15.

Lehoucq, Fabrice (2007). "Structural Reform, Democratic Governance and Institutional design in Latin America", *Comparative Politics*, January, pp. 229-248.

Lewis, Paul (2006). *Authoritarian regime in Latin America. Dictators, Despots, and Tyrants*, ANSR Book, Rowman and Littlefield Publisher, Inc, USA.

Lora, Eduardo (2007). "State reform in Latin America: A silent revolution", in *The state of state reform in Latin America*, Edited by Eduardo Lora, Inter-American Development Bank, Stanford University, Washington DC, pp. 1-56.

MacPherson, C.B. (1977). *The life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Malloy, James (1977). "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern", in *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy, editor, University of Pittsburgh Press, pp. 3-19.

Mansilla, H.C.F. (2005). "De la Aristocracia Tradicional a las modernas elites funcionales en el terreno político", *Revista de Estudios Políticos*, abril-junio, N° 128, Madrid, p. 179-191.

_____ (2004). "Percepción de los partidos políticos en el Área Andina y sus efectos sobre la democracia", *Revista Ciencias Sociales*, N°s 103-104, Universidad de Costa Rica, pp. 103-113.

Maranhao, Pedro (1991). "Descentralización en Brasil", en *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional*, COPRE, Caracas, pp.

281-288.

Mascareño, Carlos (2007). “El federalismo venezolano re-centralizado”, *Provincia* N° 17, enero-julio, pp. 11-22.

_____ (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, PNUD, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.

Mazucca, Sebastián (2007). “Reconceptualizing democratization: Access to power versus Exercise to power”, in *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Edited by Gerardo L. Munck, Oxford University Press, New York, pp. 39-49.

Mc Coy, Jennifer (2007). “Transnational response to democratic crisis in The Americas, 1990-2005”, in *Promoting Democracy in The Americas*, Edited by Thomas Legler, Sharon Lean and Dexter S. Bonifacio, The John Hopkins University Press, pp. 270-290.

Mc Lavery, Peter (2001). “Introduction”, in *Public participation and innovations in community governance*, edited by Peter Mc Lavery, Ashgate Publisher, England, pp. 1-11.

Meadowcroft, John (2001). “Community politics, representation and the limits of deliberative democracy”, *Local Government Studies*, Vol. 27, N° 3, Fall, pp. 25-42.

Mill, John Stuart (1982). *On liberty*, Penguin, Harmondsworth.

Mizrahi, Yemile (2004). “Mexico: Decentralization From Above”, in *Decentralization and democratic governance in Latin America*, Ed. By Joseph Tulchin and Andrew Selee, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., pp. 137-166.

Mohan, Giles and Stokke, Kristian (2000). “Participatory development and em-

powerment: The dangers of localism”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, N° 2, pp. 247-268.

Molina, Carlos Hugo (1997). *La participación en el sistema educativo de Bolivia*, Ministerio de Desarrollo Humano, Documentos Relaciones Internacionales, mimeo.

Montecinos, Egon (2005). “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”, *EURE*, Vol. XXXI, N° 93, Agosto, pp. 73-88.

Montero, Alfred y Samuels, David (2004). “The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences” in *Decentralization and Democracy in Latin America*, Edited by Alfred Montero and David J. Samuels, University of Notre Dame Press, pp. 3-32.

Montero, Freddy M. (2004). “Antropología política y gestión local en la Costa Rica contemporánea”, *Revista Ciencias Sociales*, N°s 103-104, Universidad de Costa Rica, pp. 83-92.

Morris, Arthur (1992). “Decentralization: The context”, in *Decentralization in Latin America. An Evaluation*, Edited by Arthur Morris and Stella Lowder, Praeger Publishers NY, pp. 1-14.

Munck, Gerardo (2007). “The study of Politics and Democracy: Touchstones of a Resesarch Agenda”, in *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Edited by Gerardo L. Munck, Oxford University Press, New York, pp. 25-37.

Navarro, Clemente J. y Ramírez, M. Antonia (2005). “Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 128, abril-junio, Madrid, pp. 161-177.

Nederveen P, Jan (2001). "Participatory democratization reconceived", *Futures*, N° 33, pp. 407-422.

Nylen, William N. (2003). "Book Review. Avritzer, Leonardo. *Democracy and The Public Space in Latin America*", *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N° 1, Spring, pp. 147-151.

O'Donnell, Guillermo (2007). *Dissonances. Democratic critiques of Democracy*. University of Notre Dame Press.

_____ (2006). "Notes on various Accountabilities and their interrelations", in *Enforcing the rule of law. Social accountability in the New Latin American Democracies*, edited by Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz, University of Pittsburgh Press, pp. 334-343.

O'Donnell, Guillermo; Vargas, Jorge and Iazetta, Oswaldo (Editors) (2004). *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. University of Notre Dame Press.

O'Donnell, Guillermo and Schmitter, Phillip (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press.

Olesen, Thomas (2005). "Transnacional Publics: New spaces of Social Movement Activism and The Problem of global long-sightedness", *Current Sociology*, Vol. 53, N° 3, pp. 419-440.

Olvera, Alberto (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*, Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, Coordinadores, Porrúa, México, pp. 371-385.

O'Malley, Anthony (2001). "The prospects for Community-Based development", in *Transcending Neoliberalism. Community-Based Development in Latin America*, Henry Veltmeyer and Anthony O'Malley editors, Kumarian Press, USA, pp. 205-219.

Oxhorn, Philip (2006). "Conceptualizing Civil Society from the bottom up: A political economy perspective", in *Civil Society and Democracy in Latin America*, Edited by Richard Feinberg, Carlos H. Weisman, and Leon Zamosc, Palgrave Macmillan, USA, pp. 59-84.

_____ (2003). "Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión social y los límites de la esfera pública en América latina", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, N° 187, enero-abril, pp. 131-176.

Oxhorn, Philip; Tulchin, Joseph S., and Selee, Andrew S. (2004). *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*, Woodrow Wilson Center and The Johns Hopkins University Press.

Parekh, Bhikhu (2004). "Putting Civil Society in its place", in *Exploring Civil Society. Political and cultural contexts*, edited by Marlies Glasius, David Lewis, and Hakan Seckinelgin, Rotledge, USA, pp. 15-25.

Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.

Pearce, Jenny (2004). "Collective action or Public participation? Civil Society and public sphere in post-transition Latin America", in *Exploring Civil Society. Political and cultural contexts*, edited by Marlies Glasius, David Lewis, and Hakan Seckinelgin, Rotledge, USA, pp. 61-70.

Peeler, John (2004). *Building Democracy in Latin America*, 2th Edition, Lynne Rienner Publisher, UK.

Perry, Stewart E. (2005). "A note on the genesis of The Community Development Corporation", in *Participatory Democracy. Prospects for democratizing democracy*, Dimitrios Poussopoulos and C. George Benello, editors, Black Rose books, Canada, pp. 50-56.

Peruzzotti, Enrique (2001). "La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina post-dictatorial", en *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky, Inés Pousadela (Compiladores), Paidós, Argentina, pp. 289-307.

Philip, George (2003). *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?*, Polity Publisher, Cambridge, UK.

Pinkney, Robert (2005). *The Frontiers of Democracy. Challenges in The West, The East and The Third World*. Ashgate Press, UK.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2004). *La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Informe y Anexos, Alfaguara, Argentina.

Restrepo, Darío (2006). "Historias comparadas. Las fracturas del estado en América Latina", en: *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*, Darío I. Restrepo (Coordinador), Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, pp. 25-52.

Roberts, Nancy (2004). "Public deliberation in an Age of Direct Citizen Participation", *The American Review of Public Administration*, Vol. 34, N° 4, December, pp. 315-353.

Rocha Menocal, Alina (2004). "A new ware of decentralisation in Latin America?. A conversation with Rosemary Thorp", *Development in Practice*, Vol. 14, N°

6, November, pp. 726-732.

Rojas, Fernando (1995). "La descentralización fiscal en América latina", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 3, enero, pp. 7-46.

Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

_____ (2006). Conferencia "La crisis de la democracia", Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 17 de noviembre.

Rousseau, J-J. (1993). *El contrato social*, Altaya, España.

Sabatini, Christopher (2003). "Decentralization and political parties", *Journal of Democracy*, Vol. 14, N° 2, April, pp.138-150.

Salamanca, Luis (1989). "¿Dónde están los nuevos movimientos sociales?". *Revista SIC*, N° 520, Diciembre, pp. 464-466.

Saldomando, Ángel y Cardona, Rokaël (2005). *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*, CONFEDELCA, San Salvador.

Schönwälder, Gerd (1997). "New Democratic spaces at The Grassroots?. Popular participation in Latin American Local Governments", *Development and Change*, Vol. 28, pp.753-770.

Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*, Harper and Brothers, New York

Schwartzman, Simon (1977). "Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies", in *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James Malloy, editor, University of Pittsburgh Press, pp.89-107.

Selee, Andrew (2006). *The Paradox of Local Empowerment: Decentralization*

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

ISSUES IN CULTURE, DEMOCRACY, AND DEVELOPMENT

- No. 1 Bernardo Lkiksberg
Untema estratégico: el rol del capital social y la culture en el proceso de desarrollo
- No. 2 Sergio Ramírez
vigores dispersos (Centroamérica: los retos pendientes del la construcción democrática)
- No. 3 Bernardo Kliksberg
The Role of social and cutural Capital in the development Process [English version of No. 1]

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requestd free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER SERIES Working Papers

- No. 1 Luis H. Antezana
Dos conceptos en la obra de René Zlaveta Mercado
- No. 2 Oscar Terán
Rasgos de la cultural intelectual argentina, 1956–1966
- No. 3 Rafael Gutiérrez Giradot**
La formación del intelectual hispanoamericano en el siglo XLX
- No. 4 Ileana Rodríguez
Transición: Género/Etnia/Nación. Lo masculino
- No. 5 Regina Harrison
‘True’ Confession: Quechua and Spanish Cultural Encounters in the viceroyalty of Peru
- No. 6 Carlos Altamirano
Permisismo y cultural de izquierda (1955–1965)
- No. 7 Irene Silverblatt
Honor, sex and Civilizing Missions in the Making of Seventeenth-Century Peru
- No. 8 Barbara A. Tenenbaum
Mexico and the Royal Indian—The Porfiriato and the National Past
- No. 9 David M. Guss
“Indianness” and the Construction of Ethnicity in The Day of the Monkey
- No. 10 Agustín Ramos
Historia verdadera del duende de las minas

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requested free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

1992 LECTURE SERIES Working Papers

- No. 1 Miguel León-Portilla
Mesoamerica 1942, and on the Eve of 1992
- No. 2 Luis Villoro
Shagún or the Limits of the Discovery of the Other
- No. 3 Rubén Bareiro-Saguier
Los mitos fundadores guaraní y su reinterpretación
- No. 4 Dennis Tedlock
Writing and Reflection among the Maya
- No. 5 Bernardo Orti de Montellano
Syncretism in Mexican and Mexican-American Folk Medicine
- No. 6 Sabine G. MacCormack
Children of the Sun and Reason of State: Myths, Ceremonies
and Conflicts in Inca Peru
- No. 7 Frank Salomon
Nightmare Victory: The Meanings of Conversion among
Peruvian Indians (Huarochirí 1608?)
- No. 8 Franklin Pease
Inka y kuraca. Relaciones de poder y representación histórica

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requestd free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

--ALSO AVAILABLE FROM LASC--

1992 LECTURE SERIES Working Papers (cont.)

- No. 9 Richard Price
Ethnographic History, Caribbean Pasts
- No. 10 Josaphat Kubayanda
On colonial/Imperial Discourse and Contemporary Critical Theory
- No. 11 Nancie L. González
Prospero. Caliban and Black sambo. colonial Views of the Other in the Caribbean
- No. 12 Franklin W. Knight
Christopher Columbus: Myth, Metaphor, and Metamorphosis in the Atlantic world, 1492-1992
- No. 13 A. Lynn Boles
Claiming their Rightful Position: Women Trade Union Leaders of the Commonwealth Caribbean
- No. 14 Peter Hulme
Elegy for a Dying Race: The Caribs and Their Visitor
- No. 15 Ida Altman
Moving around and Moving On: Spanish Emigration in the Age of Expansion
- No. 16 Ramón A. Gutiérrez
The Political Legacies of Columbus: Ethnic Identities in the United States

ORDER FORM

Papers available at \$3.00 each (**double volume \$6.00). Personal copies can be requested free of charge. Make checks payable to the University of Maryland and send your order to: Latin American Studies Center; University of Maryland; 0128 B Holzapfel Hall; College Park, MD 20742. FAX (301) 405-36665.

Name

Address

Zip Code/Country

Amount enclosed: \$ _____

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER

Working Papers/Documentos de Trabajo

- No. 1 Adolfo Gilly
"Por una utopía cruel dejamos nuestras casas" (Rue Descartes)
- No. 2 Raúl Vallejo
Crónica mestiza del nuevo Pachakutik
(Ecuador: del levantamiento indígena de 1990 al Ministerio Étnico de 1996)
- No. 3 Jessica Chapin
Crossing Stories: Reflections fro the U.S.-Mexico Border Bridge
- No. 4 Graciela Montaldo
Intelectuales y artistas en la sociedad argentina en el fin de siglo
- No. 5 Mieko Nishida
Japanese Brazilian Women and Their Ambigouos Identities:
Gender, Ethnicity and Class in São Paulo
- No. 6 Raanan Rein
The Second Line of Peronist Leadership: A Revised
Conceptualization of Populism
- No. 7 Soledad Bianchi
Errancias, atisbos, preguntas: Cultura y memoria, posdicadura y
modernidad en Chile
- No. 8 Hugo Vezzetti
Historia y memorias del terrorismo dd estado en la Argentina
- No. 9 Alejandra Bronfman
"Unsettled and nomadic": Law, Anthropology and Race in Early
Twentieth-Century Cuba
- No. 10 Roxana Patiño
Narrativas políticas e identidades intelectuales en Argentina (1990–
2000)
- No. 11 Seth Meisel
Petitions, Petitioners and the Construction of Citizenship in Early
Republican Argentina

LATIN AMERICAN STUDIES CENTER

Working Papers/Documentos de Trabajo (cont.)

No. 12 Teixeira Coelho
Tudo fora de lugar, tudo bem (Uma cultura para o século)

No. 13 Jorge Fornet
Nuevos paradigmas en la narrativa latinoamericana

Only on web versions:

No. 14 Paula Alonso
Contested discourses in the Foundation of 'Modern Argentina'.
The Political Debates of the 1880s in the Party Press.
<http://www.lasc.umd.edu/Publications/WP/NewSeries/wp14.pdf>

