

# Descentralización y Democracia en América Latina

*Encuentros y desencuentros*

Carlos Mascareño Quintana

Carlos Mascareño

# DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

Caracas, 2010

© Cendes, UCV, 2010

Hecho el Depósito de Ley

Depósito Legal: lf16520103001215

ISBN: 978-980-00-2602-1

|                        |                                                                                 |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Dirección              | Av. Neverí, Edif. Fundavac, Colinas de Bello Monte,<br>Caracas 1040, Venezuela. |
| Teléfonos              | (58-212) 753.10.90/30.89/34.75/38.62/31.98                                      |
| Fax                    | (58-212) 751.26.91                                                              |
| Web                    | <a href="http://www.cendes-ucv.edu.ve">www.cendes-ucv.edu.ve</a>                |
| Coordinación editorial | Rosa Lucía Celi, Jefa Dpto. de Publicaciones, Cendes-UCV.                       |
| Revisión de textos     | Nora López                                                                      |
| Diseño de carátula     | Alexa Estudios                                                                  |
| Diagramación           | Margarita Páez-Pumar                                                            |
| Impresión              | Editorial Latina, C.A.                                                          |
| Tiraje                 | 500 ejemplares<br>Caracas, Venezuela                                            |

Todos los libros publicados por el Centro de Estudios del Desarrollo –Cendes– de la Universidad Central de Venezuela son sometidos a arbitraje.

*A mi querida nieta Samantha*

## CONTENIDO

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| AGRADECIMIENTOS .....                                                                                                           | IX |
| PRESENTACIÓN .....                                                                                                              | XI |
| PARTE I                                                                                                                         |    |
| ESTADO DESCENTRALIZADO Y SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LA<br>DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA .....                            | 1  |
| Introducción .....                                                                                                              | 1  |
| La discusión de los ochenta: reinterpretación de la relación<br>Estado-sociedad .....                                           | 3  |
| Origen y desarrollo de la descentralización: una nueva manera<br>de concebir la relación Estado-sociedad en América Latina .... | 18 |
| Estado descentralizado y sociedad territorial casi tres décadas<br>después .....                                                | 27 |
| Limitaciones en la relación Estado descentralizado-sociedad<br>territorial .....                                                | 47 |
| ¿Algo ha cambiado? .....                                                                                                        | 65 |
| PARTE II                                                                                                                        |    |
| DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA: ¿UNA<br>RELACIÓN DIRECTA? ELEMENTOS CONCEPTUALES PARA SU ESTUDIO ..           | 71 |
| Introducción .....                                                                                                              | 71 |
| La descentralización latinoamericana. Del consenso originario<br>y la dudas posteriores .....                                   | 73 |
| Acerca de las democracias latinoamericanas .....                                                                                | 83 |

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| Sobre la participación y sus límites .....           | 91  |
| Sociedad civil, descentralización y democracia ..... | 101 |
| Cultura política y democracia .....                  | 106 |
| Hipótesis de investigación derivadas .....           | 114 |
| Conclusión .....                                     | 122 |
| REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....                     | 125 |

## AGRADECIMIENTOS

La primera parte de este libro, formó parte de los resultados de un proyecto de investigación financiado por el Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fonacit, y auspiciado por el Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, de la Universidad Central de Venezuela (UCV), durante el período agosto de 2002-marzo de 2006. Agradezco a ambas instituciones su apoyo irrestricto.

La segunda parte es el resultado 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 institucional del Cendes y el respaldo financiero del Consejo de Desarrollo Humanístico y Científico de la UCV, sin los cuales hubiese sido imposible emprender la mencionada tarea de investigación.

También agradezco profundamente a LASC-Maryland por acoger la propuesta de estudio que les formulara y posibilitar su ejecución. De manera especial, deseo destacar la receptividad y orientación del profesor Saúl Sosnowsky, su director, y el constante apoyo de Leticia Goulías, coordinadora de dicho centro, así como las facilidades que obtuve en la Biblioteca Mc Keldin de la Universidad de Maryland, con la constante cooperación de Patricia Herron, cuya inducción me facilitó el manejo de los excelentes servicios bibliotecarios. Agradezco a los doctores Andrew Selee, del Woodrow Wilson Center, y Gary Bland, del Research Triangle Institute, RTI International, 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 la 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.

## PRESENTACIÓN

Este libro es producto de la integración de dos textos recientes elaborados dentro de un esfuerzo continuo de investigación. El primero de ellos, culminado en marzo de 2006, se propuso entender la evolución y comportamiento de las relaciones sociopolíticas que se instauraron en Latinoamérica, a partir de los años ochenta, entre el nuevo Estado descentralizado y las organizaciones de la sociedad civil que hacen vida en el nivel regional y local, fenómeno que se ha dado en medio de un franco proceso de democratización. Esta indagación formó parte de los objetivos que nos propusimos alcanzar dentro del proyecto de investigación denominado «La relación Estado-sociedad en las entidades federales y municipios en el marco de la descentralización venezolana». El segundo fue producto de un *Postdoctoral* realizado en el Latin American Studies Center de la University of Maryland, durante el período septiembre de 2007-agosto de 2008. Su objetivo central fue discutir conceptualmente la relación existente entre los procesos de descentralización y la consolidación de las democracias latinoamericanas, a partir de las dudas que han surgido progresivamente sobre la eficacia de dicha relación. Este segundo tema se desprendió de las conclusiones del primero, en el cual se asomaron elementos de juicio acerca de la incidencia de la desagregación territorial del poder y la consecución de autonomías regionales y locales en el desempeño de las democracias.

La línea central que une ambos trabajos es la revisión del impacto de la descentralización del poder en América Latina en la creación de nuevas y mejores articulaciones entre el Estado y la sociedad civil y en el comportamiento de las democracias del subcontinente. Se trata de una preocupación académica que surgió a inicios del presente siglo, cuando se discutió abiertamente si los objetivos que se habían formulado asociados

a una reforma compleja de redistribución del poder en los ochenta eran funcionales y pertinentes con las realidades que se venían observando, tanto en el plano del desempeño de las organizaciones civiles territoriales, como del sistema democrático, envuelto en permanentes crisis de legitimidad y desconfianza.

En la primera de las situaciones, América Latina había asistido a una explosión de organizaciones de base las cuales, en diferentes planos de la acción colectiva –entre otras, salud, vivienda, tierra, empleo, vecinos, educación, cultura, seguridad, ambiente y, más recientemente, género y derechos humanos–, irrumpieron en la escena sociopolítica en los diferentes países, constituyendo una densa red de intereses locales con pretensiones de insertarse en la agenda de los asuntos nacionales. Esta estelar aparición y desarrollo en medio de un ambiente de redistribución del poder y entusiasmo democrático hacía pensar a muchos –académicos, políticos, activistas sociales y agencias de cooperación– en la inminencia de un cambio profundo y esperanzador de las desprestigiadas relaciones autoritarias y corporativas entre el Estado y la sociedad en la región. Programas y proyectos para la «creación de capital social», de «instauración de nuevos medios de participación» o de «profundización de la ciudadanía» se convirtieron en el centro del interés de los movimientos sociales, concretándose, efectivamente, un gran esfuerzo de construcción colectiva que procuraría un nuevo modelo de desarrollo en la región. El transcurrir del tiempo se ha encargado de disminuir aquellas expectativas, cuando no de desmentir algunos de los postulados que se asumieron como premisas del nuevo modelo. Ciertamente, las relaciones de las organizaciones de base con las estructuras del Estado descentralizado se fueron tornando rutinarias; en ellas, dichas organizaciones han terminado cumpliendo –en su mayoría– un rol supeditado a un aparato público que se maneja dentro de los códigos del patrimonialismo, el corporativismo y la cooptación del liderazgo social.

En el caso de la consolidación de las democracias, es conveniente recalcar el consenso que existiera alrededor de la descentralización como un medio para ampliar los espacios democráticos, toda vez que al acercarse el gobierno al habitante de provincias y municipios, se incrementarían los grados de ciudadanía de dicho poblador, siendo capaz, progresivamente, de incursionar en los asuntos públicos. En esta perspectiva, la democracia se nutriría de las experiencias de participación que en el plano local fueran institucionalizadas y, en consecuencia, se disminuirían los grados de

discrecionalidad de los funcionarios, sus rasgos personalistas y autoritarios, herencia del modelo centralista y, sobre todo, de los regímenes militares. Luego de varias décadas, no existen datos empíricos que comprueben aquellas hipótesis y, por el contrario, han ganado terreno las reflexiones que ponen en duda la funcionalidad de esa relación. Por ejemplo, algunos argumentan sobre una relación inversa entre descentralización y la consolidación democrática; otros advierten sobre la incidencia de esa reforma en la desarticulación del sistema político; en otra vertiente, se habla de la captura de los beneficios de la descentralización por parte de las elites locales, lo que atenta contra la posibilidad del ejercicio del *accountability*. Si estos argumentos tienen vigencia, las esperanzas de una rearticulación entre Estado-sociedad por la vía de la descentralización, que apunte hacia un estadio de construcción de ciudadanía, se torna poco menos que inviable.

Resulta conveniente introducir un breve comentario sobre la base documental que sirvió de apoyo para cada caso, sus coincidencias y diferencias. El estudio culminado en el 2006 incorporó, mayoritariamente, textos de autores latinoamericanos que han trabajado los temas de la descentralización, la sociedad civil, los movimientos sociales, la participación y las experiencias de vinculación entre el Estado y la sociedad. El segundo se apoya fundamentalmente en autores que desde la academia anglosajona —especialmente estadounidense— y europea han pensado los temas de estudio para América Latina. Algunas coincidencias se encontrarán en las referencias utilizadas, sobre todo las vinculadas al proceso de descentralización en la región.

El ideario y las esperanzas cifradas en la participación ciudadana como expresión de la descentralización de poder y de profundización democrática mantienen plena vigencia en el subcontinente. Más aún, los modelos de desarrollo en boga soportados sobre lo que se ha llamado democracia participativa se han convertido en el centro de los programas políticos tanto de la izquierda radical como de las propuestas liberales, con los respectivos matices en el centro de ambas posturas. En el primero de los casos, se ha arribado al punto en que es tal la fe en la participación, que se termina re-negando de los postulados de la representación, tan caros a la construcción de la democracia contemporánea. En el otro extremo, las propuestas liberal-participativas, que hoy tienen su mejor expresión en los gobiernos autodenominados progresistas, se encuentran con limitaciones a la hora de cumplir con las expectativas de la población, insatisfecha con el desempeño de los gobiernos legítimamente electos. Para todos los programas sociopolíticos

que se elaboran y ponen en práctica en la región, resulta tarea imperativa la revisión de las reformas de distribución del poder, la evaluación de los espacios de actuación de la sociedad civil, el análisis de la relación que establecen los gobiernos con la población, en la cual predomina una cultura patrimonial-clientelar con rasgos de autoritarismo, así como la búsqueda de caminos para aumentar la transparencia en el manejo del Estado. Los textos que se entregan en el presente libro pretenden ser una contribución a la materia.

PARTE I

ESTADO DESCENTRALIZADO Y SOCIEDAD CIVIL  
EN EL MARCO DE LA DEMOCRATIZACIÓN  
EN AMÉRICA LATINA

INTRODUCCIÓN

Hasta los años cincuenta y sesenta, en América Latina no se objetaba la funcionalidad del Estado centralizado en relación con el modelo hacia adentro o por sustitución de importaciones que dominaba la escena del desarrollo. Si bien las reivindicaciones territoriales habían formado parte de la historia latinoamericana, el consenso logrado a principios del siglo XX alrededor del presidencialismo<sup>1</sup> signaría la consolidación de los Estados nacionales.

Sin embargo, a principios de los setenta se registraron situaciones que entraban en conflicto con aquel consenso: el modelo de desarrollo estaba en crisis, las economías no lograban satisfacer las expectativas de la población y los regímenes autocráticos dominaban la escena política en la región. Adicionalmente, se incorporaban otros actores reclamando su inclusión en el debate de los grandes asuntos nacionales y cuestionando la lógica de los consensos corporativos tripartitos (Estado, empresarios, sindicatos) que monopolizaban las decisiones. Aparecieron progresivamente nuevas y variadas formas de expresión social que pugnaban con las dominantes, particularmente en los centros urbanos en plena expansión. Se comenzó a hablar, entonces, de los nuevos movimientos sociales latinoamericanos, idea inspirada en la renovación de los postulados sociopolíticos europeos y

---

<sup>1</sup> Sobre este tema, ver el trabajo de Marcello Carmagnani (1993) sobre los federalismos latinoamericanos.

en la emergencia del ideal de participación norteamericano como respuesta al elitismo de esa democracia.

La crisis del modelo de desarrollo dio entrada a una nueva oleada de dictaduras, sobre todo en el Cono Sur y Centroamérica, las cuales dominaron las preocupaciones políticas hasta bien entrada la década de los setenta. Al iniciarse la transición hacia la democracia, la reflexión se nutrió de las esperanzas movilizadoras y transformadoras de los movimientos sociales y se planteó con fuerza la revisión de la relación entre el Estado autoritario y la sociedad civil latinoamericana, como fórmula para introducir cambios sustantivos que impidieran una regresión autoritaria. Así, se inicia la década de los ochenta en un nuevo ambiente: el de la democratización de América Latina.

Ella requeriría un cambio profundo del tipo de Estado prevaleciente, patrimonial y centralizado. Se comenzaron a elaborar de inmediato las tesis de la reforma que recorrieron todos los países y dieron lugar a las decisiones acerca del Estado necesario para transformar su relación con la sociedad. Ese debate, con más o menos matices, se mantiene hasta los momentos.

Uno de los temas centrales en la reflexión era el de encontrar fórmulas que permitieran desactivar al anquilosado Estado centralizado, que asfixiaba las iniciativas de las organizaciones sociales. La fórmula fue la descentralización. La misma vino asida de la mano de la democratización, como instrumento que permitiría la cercanía del ciudadano a las estructuras de gobierno y, con ello, a la toma de decisiones, con lo cual se enfrentaría la excesiva discrecionalidad funcional y el autoritarismo asociado a la centralización. Casi tres décadas después, América Latina muestra un rostro más democrático y más descentralizado. Sin embargo, las preocupaciones acerca del patrimonialismo y el autoritarismo continúan vigentes. También se discute sobre la eficacia y eficiencia de la descentralización como mecanismo democratizador y, en fin, hasta qué punto como reforma ha servido para la rearticulación entre el Estado y la sociedad civil.

En esta primera parte del libro se reflexiona sobre la rearticulación en cuestión en tres momentos: en el primero se revisa la discusión de los años ochenta sobre la relación Estado y sociedad civil, con énfasis en el pensamiento sobre los nuevos movimientos sociales y su relación con la democratización y la descentralización. En un segundo apartado se trabaja el origen de la descentralización y su desarrollo en los noventa, incorporándose los argumentos que favorecían dicha tesis así como los que advertían sobre sus limitaciones. Finalmente, se aborda la relación Estado-sociedad

en el marco de la descentralización, los conceptos manejados a tales fines y las limitaciones que imponen factores estructurales presentes en la realidad latinoamericana.

¿Cambió la relación entre las esferas del Estado y de la sociedad civil en estas tres décadas de democratización y descentralización?, ¿es el mismo Estado autoritario o han variado las visiones y realidades de su manejo?, ¿es posible esperar alteraciones en los rasgos patrimonialistas del Estado con reformas como la descentralización o perviven elementos culturales que impiden tales alteraciones aún en el largo plazo? Las anteriores son algunas interrogantes que gravitarán en la discusión.

## LA DISCUSIÓN DE LOS OCHENTA: REINTERPRETACIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

A finales de los años setenta y a lo largo de los ochenta, se asomaron al debate varias visiones acerca del futuro de las democracias en América Latina. En la mejor perspectiva marxista, algunos autores planteaban que la recuperación de la democracia latinoamericana pasaba por la incorporación activa y protagónica de los sectores populares, y que tendría que compatibilizar las demandas democráticas con sus demandas, que eran socialistas (Baño y otros, 1978). Insistían en que la democracia se caracterizaba por la oposición al autoritarismo, y el Estado, para postularse como democrático, tenía forzosamente que incorporar el problema del socialismo. Acompañando a la anterior visión, también se proclamaba el rol político de la clase media en Latinoamérica, el cual, en la perspectiva marxista clásica y siguiendo a Poulantzas, destacaba el papel de los trabajadores intelectuales, quienes introducirían rupturas en las organizaciones políticas tradicionales y, en consecuencia, darían lugar a la aparición y desarrollo de nuevas organizaciones de sectores medios que podrían entrar en contradicción con los movimientos populares. De allí que se requeriría una alianza estratégica entre ambas clases, con lo cual la alternativa socialista sería el único proyecto nacional-popular viable para América Latina (Cortés, 1980).

Dentro de esa matriz, la más ortodoxa para el momento, se fue abriendo paso desde la izquierda latinoamericana una visión acerca de la necesidad e importancia de la democracia que obligaba, paulatinamente, a replantearse los esquemas teóricos e ideológicos en el análisis político. En ese marco de pensamiento se reconoció cómo la conformación de múltiples y variadas organizaciones sociales en los setenta se había convertido en un

nuevo sujeto de la política. De allí que se imponía la necesidad de aprovechar las posibilidades que ofrecía la democracia liberal «para construir, transitando por ella, una alternativa revolucionaria de sociedad» (Pease García, 1983:35).<sup>2</sup>

La cuestión democrática en América Latina, es necesario recordarlo, surgió como oposición a las dictaduras de Brasil y el Cono Sur. Precisaré Norbert Lechner (1994) tiempo después, cómo la Conferencia de Clacso de 1978 en Costa Rica había marcado un hito al plantear la democracia como eje del debate político-intelectual en la región; todavía durante la década de los ochenta, recordará este autor, predominará la visión defensiva (antiautoritaria) de la democracia. Así, democracia, antiautoritarismo y organizaciones populares dominaban la escena de la reflexión política acerca del futuro de las sociedades latinoamericanas en los setenta y, aun, en los ochenta.

#### LA REFLEXIÓN LATINOAMERICANA SOBRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En el trabajo de Juan Carlos Gorlier (1992) acerca del potencial de los movimientos sociales en Argentina y Brasil se reflexionaba sobre la multiplicidad de enfoques y corrientes que se fueron condensando en torno a ellos hasta formar grandes expectativas: los nuevos movimientos sociales poseían un potencial democratizador, dentro de una visión gradualista, finalista y frentista, en clave política. En ese pensamiento, los movimientos sociales aparecían como parte de una nueva megahistoria, donde esos actores poseían un papel predeterminado que cumplir.

En el contexto de represión generalizada y atomización social,<sup>3</sup> fueron apareciendo, de manera gradual y repentina, múltiples modos de organización y acción social, de carácter local<sup>4</sup> y de formas y contenidos heterogéneos. A su vez, las expectativas de las nuevas organizaciones estuvieron

<sup>2</sup> Aclaraba Henry Pease García, sociólogo peruano identificado con la izquierda de ese país, que la idea de transitar por la democracia liberal no podía interpretarse como instrumentalización, sino como aceptación de la validez de ese espacio político, teniendo en cuenta sus reglas de juego. Una visión del pensamiento de diversos autores de izquierda, para aquel momento, sobre el potencial democratizante de las organizaciones populares en América Latina puede encontrarse en la revista *Nueva Sociedad*, n° 6, enero-febrero, 1983.

<sup>3</sup> Las excepciones de aquel drama eran las democracias de Colombia, Costa Rica y Venezuela.

<sup>4</sup> Queremos resaltar en este momento la insistencia de todos los autores sobre el predominante carácter local que poseían los movimientos sociales en los setenta y los ochenta. Esta idea, basada

relacionadas con una diversidad de materias: la identidad, la autonomía, la democracia de base, la ciudadanía social, la cotidianidad (Gorlier, 1992). Buena parte de esa perspectiva de los setenta estuvo influenciada por los estímulos provenientes de Europa Occidental y Estados Unidos,<sup>5</sup> en donde se discutía desde los movimientos de izquierda acerca de las limitaciones de la modernidad y de la democracia.

Para algunos, los nuevos movimientos sociales habían aparecido como una ascendente y decisiva fuerza social estructurada como frentes, organizaciones de base y comités de defensa, que funcionaban independientes de los partidos de izquierda y que se proponían, en la práctica, una lucha cotidiana por la sobrevivencia. En esa lucha, las organizaciones populares pugnaban de manera realista por «la eliminación de las condiciones político-económicas causantes de su enajenación» (Karnär, 1983:32). En otra perspectiva, Rafael de la Cruz (1985) planteaba la emergencia de los nuevos movimientos sociales como parte del reto de las democracias latinoamericanas. En esa línea, si bien los movimientos ecologistas, feministas, cooperativistas, cristianos de base, grupos culturales y otros contribuirían al proceso de formación de una nueva forma de pensar la vida, también estaban sometidos al peligro del corporativismo y de la política perversa que terminaba siempre reforzando al Estado.

Ciertamente, el peligro de la cooptación siempre estuvo presente en el desempeño de los movimientos sociales. Estos, al no ser independientes de la esfera política que les da vida, transcurren entre la búsqueda de autonomía e identidad de espaldas a los poderes constituidos y la cooptación de sus reivindicaciones, que se ven transformadas en reformas e integradas al Estado, tal como lo analizara Luis Gómez Calcaño (1986) en el marco de proyecto de las Naciones Unidas sobre las democracias emergentes.<sup>6</sup>

---

en una presencia innegable de las organizaciones sociales, está indisolublemente atada al origen de la descentralización latinoamericana. Por ende, tal realidad se encuentra en el centro de la reflexión de la rearticulación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial, objeto de estudio de este documento.

<sup>5</sup> Autores como Castells, Touraine, Habermas, Mellucci, Laclau y Mouffe (referidos por Gorlier), entre otros, eran lectura obligatoria para entender la conformación del ideario alrededor de las organizaciones sociales como una nueva perspectiva de la historia de los cambios sociales, y su clara influencia en el pensamiento latinoamericano para ese momento.

<sup>6</sup> A mediados de los ochenta, América Latina estaba llena de democracias emergentes. Por ello, siendo este el fenómeno social de mayor significación, la Universidad de las Naciones Unidas financió, a través de su programa para América Latina, un proyecto sobre democracias emergentes. En él participaron intelectuales de distintos países, a los efectos de dar cuenta de la realidad democrática y su relación con el desenvolvimiento de las organizaciones sociales.

¿Cómo combinar ambas opciones?, se preguntaba el autor. Se trata de una nueva relación entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil, donde sólo una larga práctica de acción social podrá desplazar los viejos sentidos por nuevas ideas en las nociones de democracia y política. En el marco del mismo proyecto, Eduardo Ballón (1986), en su análisis sobre la realidad peruana, argumentaba sobre la pérdida de las certidumbres de los setenta en relación con las utopías latinoamericanas; en su defecto se imponía «rescatar la búsqueda de nuevos modelos de ciudadanía, el reconocimiento de la pluralidad, la lucha por la autonomía y la autogestión y los intentos por construir una cultura y una simbología colectiva, como posibilidades que aparecen en los movimientos, que a su vez alientan nuevas utopías» (pp. 2-3). En este pensamiento, destacaba los avances de la Constitución peruana de 1979 la cual, dentro de sus logros, contenía la posibilidad de establecer gobiernos regionales. De allí que los gobiernos locales democráticamente electos fueran, potencialmente, uno de los puentes más significativos entre Estado y sociedad, ya que eran estos espacios el mejor terreno para la interacción entre los movimientos sociales y los aparatos gubernamentales.<sup>7</sup>

Las consideraciones de Carlos Filgueira (1986) sobre el acontecer uruguayo dentro del proyecto de las democracias emergentes referían la aparición, dentro del régimen autoritario apenas desaparecido en 1985, de una multiplicidad de respuestas defensivas materializadas en los movimientos estudiantil, sindical, cooperativo, juvenil, feminista, de salud, amas de casa y productores rurales. Sin embargo, advertía sobre el hecho de que estos movimientos no aseguraban *per se* una consolidación tal que permitiera alterar los fundamentos de la antigua relación entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil o, por lo menos, que pudiera poseer el peso suficiente como para revertir la centralidad estatal dominante (p. 36).

Una visión optimista sobre la incidencia de los movimientos sociales en la democratización latinoamericana fue la de Scott Mainwaring y Eduardo Viola (1985). Estos autores, basándose en el estudio de Brasil y Argentina,

---

<sup>7</sup> Desde finales de los años setenta se impuso con fuerza el ideario según el cual una mayor democracia en América Latina estaría basada en un acercamiento de los ciudadanos a las estructuras de gobierno a través de las organizaciones sociales emergentes. Esa relación sería más fructífera si tal acercamiento se desarrollara en un ambiente descentralizado del poder, porque, de esta manera, existiría mayor probabilidad de un poder transparente, controlado y participativo. Como se verá más adelante, este ideario estará presente en las reformas descentralizadoras en toda la región.

afirmaban que, a pesar de sus claras limitaciones en cuanto a tamaño, sofisticación política y de autonomía, «Los movimientos sociales han tendido un claro impacto en la creación de relaciones sociales más democráticas en sociedades en las cuales eran predominantes las prácticas autoritarias» (pp. 65-66), erosionando la legitimidad del discurso populista autoritario y fortaleciendo a la sociedad civil en su conjunto. Poco tiempo después, Mainwaring (referido por Gómez Calcaño, 1992) introdujo ajustes en sus hipótesis y reconoció su excesivo optimismo sobre el impacto de los movimientos sociales en la democratización, particularmente la brasileña, terreno de estudio del trabajo en cuestión. Logró advertir cómo dichos movimientos, lejos de reagruparse para luchar por la democracia, se observaban dispersos y aislados, producto de su gran heterogeneidad y la división interna. A la vez, ausente el enemigo común de la dictadura militar, se inició la competencia entre las distintas organizaciones para obtener el beneficio del Estado en relación con cada demanda particular. De allí que, señalara Mainwaring, era preferible visualizar el desempeño de los movimientos sociales a largo plazo, en términos de su contribución a cambios en la cultura política y no de su impacto inmediato en la política (ibíd., pp. 17-19).

En un enfoque habermasiano, Gabriela Uribe (1987) analizó los movimientos sociales latinoamericanos, deduciendo, quizás con demasiado optimismo, la gran potencialidad democratizadora y de cambio político de dichos movimientos. En el plano de la dimensión del lenguaje y de la racionalidad comunicativa, la emergencia de las organizaciones de base, populares, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás manifestaciones contemporáneas es producto del abierto conflicto entre mundo de vida y sistema, que se traduce en un conflicto de racionalidades. Así, la reacción de los sujetos sociales no sólo resultaba ser contra la amenaza de colonización del mundo de vida sino, también, contra la amenaza global de desaparición de vida en el planeta. De manera concreta (y pensando en América Latina), Uribe señala, en primer término, que el desborde de la racionalidad instrumental se ha traducido en movimientos sociales y, en segundo término, que sus conflictos se expresan entre el Estado (nivel tecno-económico y administrativo) y la sociedad civil (nivel cotidiano y relacional inmediato). La efectividad simbólica y capacidad de autoorganización de los movimientos les confiere —he aquí el optimismo exagerado de la hipótesis, sobre todo vista veinte años después— un potencial de protesta que los llevaría a convertirse en grandes movimientos nacionales e internacionales, en un afán por crear espacios sociales con nuevas formas de vida

y relaciones entre personas, y entorno social y dotados de independencia frente a los imperativos del sistema. Una de las fórmulas que permitiría materializar el potencial democratizador de los movimientos sociales, concluye la autora, serían los procesos de descentralización económica y administrativa y de desconcentración del poder, lo que le conferiría a la sociedad «mayor capacidad de acción y decisión independiente por parte de los poderes públicos regionales y de los gobiernos locales y municipales» (p. 53), tal como se percibe en la iniciativa de la Reforma del Estado en Venezuela.

Algunos aspectos de la tesis de Uribe merecen ser comentados. En primer término, la tesis central sustentada en aquel momento afirmaba que «los procesos de sensibilización, toma de conciencia, preocupación y debate en el interior de estos grupos ciudadanos en torno al progreso científico-tecnológico y sus consecuencias se irán expresando bajo formas y acciones que se tornarán socialmente visibles y más significativas». Veinte años después, por lo menos en América Latina, los movimientos sociales continúan actuando –salvo excepciones como las organizaciones de derechos humanos–, en el nivel del mundo de la vida, es decir, de la cotidianidad. Habría que discutir la temporalidad de los cambios más sustantivos en la cultura política y en la adquisición de mayor autonomía de las organizaciones sociales respecto al Estado y la sociedad política pero, en todo caso, pareciera que el tiempo transcurrido no es suficiente como para repensar la posibilidad de que los movimientos sociales, *per se*, puedan alterar significativamente los patrones del debate científico-tecnológico y, por ende, las formas de vida y relaciones sociales.

En segundo lugar, la posibilidad de que las relaciones cotidianas trasciendan «la política en primera persona» y, a través de su efectividad simbólica, irradien, vía medios de comunicación de masas, a la opinión pública general, habría que estudiarla con mayor detenimiento y cautela. Lo que se observa en América Latina es una realidad en la cual la miríada de organizaciones de base no posee el potencial suficiente como para impactar y alterar el curso de políticas públicas sustantivas, ya sea en el nivel nacional o en el territorial. Aun las organizaciones de mayor tamaño, con jurisdicción nacional, se ven limitadas en su incidencia en las políticas públicas que influyen en el destino de los ciudadanos. Un tercer comentario se relaciona con la posibilidad cierta de que el reforzamiento de la sociedad civil pueda generar un viraje teórico que supere las visiones estadocéntricas de las sociedades latinoamericanas y plantee nuevas mediaciones bajo un esquema

de autonomía de la esfera civil. Dos décadas luego de las expectativas de aquel análisis observamos una vuelta al estadocentrismo a través del renacer de regímenes populistas, que se pensaba eran cosa del pasado.<sup>8</sup>

En todo caso, es indispensable rescatar la preocupación de Uribe respecto a su desconfianza por la implantación de una especie de ideología de la participación que proviene de los gobiernos para absorber el potencial de protesta de los movimientos sociales. Por definición, los programas «participativos» vienen del sistema imperante, con la intención de abrir el acceso de los sujetos sociales a la toma de decisiones, pero en ningún momento aspiran a reconocer la autonomía de los mismos. Ello se convierte, por su misma naturaleza, en un proceso de autolegitimación de la racionalidad imperante. Para una mayor o real autonomía como supuesto de la democracia, se necesitaría «una descentralización administrativa y una desconcentración del poder tales, que los ciudadanos puedan, a través del ejercicio de su acción y decisión a nivel local, apropiarse de grados de experiencia, reflexión e interacción suficientes como para definir necesidades y hacer exigencias al sistema desde una posición y perspectivas independientes» (Uribe, 1987:55).

La discusión sobre los términos de la participación ciudadana cobra un valor indudable a partir de la última reflexión y coloca el acento en el dilema «programa de participación-autonomía» de las organizaciones sociales. Este dilema se encuentra plenamente vigente en la América Latina del siglo XXI, sociedad en la cual las ideologías participacionistas provenientes de las elites gobernantes son monedas de curso común. Y todo ello dentro del desarrollo de procesos de descentralización que enfocan sus expectativas en la relación Estado-sociedad en términos de reivindicación nacional. De este tema nos ocuparemos permanentemente, por tratarse del nodo central del trabajo.

Para comienzos de la década de los noventa, como lo analizara Gómez Calcaño (1992), la visión mítica sobre los movimientos sociales había dado paso a una postura que trataba de entender la interacción entre estos y otros actores sociopolíticos. La presión social había disminuido y las organizaciones de base se encontraban débiles o perplejas, sobre todo por el efecto, en su área de influencia, de la caída del socialismo real y la descomposición de los movimientos revolucionarios latinoamericanos. De allí que en la

---

<sup>8</sup> Resultan emblemáticos los casos de Fujimori en Perú y de Chávez en Venezuela.

región se observara una fragmentación de la acción colectiva, percibiéndose una evidente desmovilización de la sociedad civil y, colateralmente, una tendencia a la cooptación. Sin embargo, sostenía Gómez Calcaño, no había que perder de vista las verdaderas contribuciones de los movimientos sociales, más allá del inmediatismo que plantea la política cotidiana. Las organizaciones que emergieron en los ochenta representaban canales para la incorporación y ampliación de los temas de la agenda política, pugnando por mayor autonomía. A su vez, los movimientos habían introducido prácticas innovadoras en las formas organizativas y de acción, que permitieron la difusión de valores propios tales como la solidaridad, la equidad y la participación. Todo ello se podía asumir como contribuciones al cambio de la cultura política dentro de una región donde la política y los cambios históricos del Estado centralizador del poder se encontraban demasiado desdibujados.

En clara coincidencia con la óptica anterior, para la misma época Gorrion (1992) sostuvo la llegada del crepúsculo de las visiones épicas respecto al potencial de los movimientos sociales. Admitir esa realidad permitiría rescatar lo que verdaderamente estaba sucediendo alrededor y en función de ellos: procesos crecientes de institucionalización, re-creación de culturas políticas, afianzamiento de procedimientos de democracia interna, prácticas inéditas de confrontación y negociación y redefinición de relaciones entre movimientos y partidos. Por ello sería conveniente, en adelante, replantear las expectativas de los movimientos sociales y esperar de allí un aporte al bloqueo de la regresión autoritaria, a la lucha contra la opresión cotidiana y la profundización de las democracias latinoamericanas a través de asumirse como agentes activos de la descentralización del Estado, creando estilos de gestión en la administración de bienes públicos.

#### LA REFLEXIÓN SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA

A finales de la década de los cincuenta, Tad Szulc (Referido por Breslin, 1991) escribió una obra titulada *El ocaso de las tiranías*,<sup>9</sup> en abierta

<sup>9</sup> Szulc es un autor de origen polaco, pero con una dilatada obra intelectual en los Estados Unidos. El libro referido se publicó en inglés con el título *Twilight of Tyrants*, Nueva York, Holted, 1959. Allí aborda el ocaso de las dictaduras de Rojas Pinilla, Pérez Jiménez, Perón, Odria y Vargas como el alba de la democracia en América Latina.

alusión al nacimiento de las democracias en América Latina. Sin embargo, comentaba Patrick Breslin, tales democracias resultaron ser frágiles y regresaron las tiranías en los sesenta y los setenta. En la siguiente década se inició una reversión de los autoritarismos y comenzó la era democrática latinoamericana que se prolonga hasta el presente, siendo una cronología de su inicio la siguiente (consultada en Del Álamo, 2005):

| <b>País</b> | <b>Año de vuelta<br/>a la democracia</b> |
|-------------|------------------------------------------|
| 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                                     |

Evidentemente, se asistió a un prolongado período de redemocratización, que se unió a las democracias preexistentes en Colombia, Costa Rica y Venezuela. Con altos y bajos, intentonas golpistas, escarceos autoritarios y nuevos caminos autoritario-populistas en el siglo XXI, el mapa continúa siendo el de una marcada tendencia a preservar los valores de la democracia como modelo de convivencia social.

En un contexto más amplio, John Markoff (1998) sostiene que la humanidad está viviendo una «oleada de democracias»,<sup>10</sup> siendo la mayor en la historia porque, además, viene sucediendo de manera simultánea en varios países. Así, más personas que nunca antes viven en países con

<sup>10</sup> Para el momento de la obra mencionada, también arrancaba la democratización de los países de Europa del este y de la ex Unión Soviética, luego de la caída del Muro de Berlín.

gobiernos que pretenden ser democracias. Sin embargo, a pesar de este fenómeno, el futuro de la democracia no está seguro. Habiendo mediado infinidad de análisis y enfoques sobre las condiciones de la democracia, lo cierto es que ella «no es una especie de sistema fijo de procedimientos que, una vez logrado, permanece inalterado en su sitio. En tanto en cuanto los movimientos sociales y los gobiernos planteen pretensiones democráticas, la democracia continuará siendo recreada» (ibíd., p. 16).

Precisamente porque la democracia no es un hecho dado para la eternidad, surgieron dudas razonables sobre sus posibilidades en América Latina. «¿Podrán sobrevivir estas pacientes y frágiles democracias suramericanas, particularmente en el contexto de la peor recesión económica desde la década de los treinta? La liberalización de los regímenes autoritarios centroamericanos y la perspectiva de elecciones competitivas honestas en México, ¿podrán transformarse en genuinas transiciones democráticas? Las democracias previamente consolidadas, como Venezuela y Costa Rica, ¿podrán extender los principios básicos de ciudadanía a las esferas económica y social, o serán «desconsolidadas» por este reto revirtiéndose hacia la mera preocupación por sobrevivir?». Tales interrogantes complejas las formuló Terry Lynn Karl (1995)<sup>11</sup> al discutir los dilemas que tendría que enfrentar la democratización en el subcontinente. La respuesta a la complejidad de las interrogantes no podría obtenerse por la vía de los análisis convencionales, que basaban sus expectativas en la búsqueda de requisitos para la democracia. Se trataría, en consecuencia, de hacer énfasis en el análisis de los procesos y, sobre todo, de las opciones contingentes, asumiendo que los tipos de consolidación democrática<sup>12</sup> variarían en función de las diferentes

<sup>11</sup> El trabajo de Karl fue publicado originalmente en octubre de 1990 en la revista *Comparative Politics*, vol. 23, n° 1, justo cuando se cumplía un primer ciclo (1979-1990) de redemocratización de América Latina.

<sup>12</sup> Para ubicarnos en lo que Karl entiende por tipos de democracia, es necesario explicitar su concepto político de democracia. Este involucra varias dimensiones: a) competencia por políticas y puestos; b) participación de la ciudadanía por medio de partidos, asociaciones y otras formas de acción colectiva; c) responsabilidad (*accountability*) de los gobernantes ante los gobernados, mediante mecanismos de representación y apego a la ley; d) control civil sobre los militares, dimensión fundamental en el contexto latinoamericano y que debe asumirse para superar la idea de Dahl de los «requisitos mínimos de procedimiento» (*procedural minimum*). Insiste la autora en la importancia de este factor de la definición de democracia para América Latina, y para ello cita la obra de Alfred Stepan acerca de la política militar en Brasil y el Cono Sur, en la cual el autor define las prerrogativas militares como «aquellas áreas en las que, con o sin oposición, el ramo militar como institución se atribuye el derecho o privilegio, formal o informalmente, de controlar su gobierno interno, de participar en áreas extramilitares en el aparato estatal, o hasta de estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política o civil» (v. referencia bibliográfica n° 6 en Karl, 1995:435).

modalidades que adoptaran las transiciones de los regímenes en cada país o bloque de ellos.

La reflexión en cuestión sugiere superar la búsqueda inútil de condiciones para la democracia: cierto grado de riqueza; existencia de una cultura política con valores y creencias proclives a la democracia; configuración histórica de tradiciones locales; la influencia de la dependencia económica y tecnológica como factor adverso. La experiencia latinoamericana de los ochenta arrojó dudas sobre la necesidad de los supuestos como condición para la democracia, toda vez que si se analizan con detenimiento los requisitos aludidos, muchos de ellos no estaban presentes y, más aún, estaban totalmente ausentes en la mayoría de los países. En su defecto, la noción de contingencia permite precisar que los resultados de la transición democrática dependerán más de reglas de juego subjetivas en torno a las opciones posibles y menos de las condiciones objetivas. De allí que sea necesario poner el énfasis en decisiones colectivas y de acciones políticas; factores menospreciados en la búsqueda de condiciones para la democracia. Por supuesto, las opciones contingentes deberán ubicarse dentro de un marco de restricciones histórico-estructurales, sin lo cual la noción de democracia corre el riesgo de caer en un voluntarismo excesivo. Dentro de esta idea, sostiene Karl, el «pactismo» característico de la región deberá dar paso a la construcción de «un consenso social amplio en cuanto a los objetivos de la sociedad y los medios aceptables para lograrlos [toda vez que] las transiciones exitosas se caracterizan necesariamente por la negociación y el acuerdo» (ibíd., p. 459).

Las predicciones para aquel momento, decía Karl, eran descorazonadoras, vistas las características y tendencias de las transiciones y aun de las democracias consolidadas; particularmente, las perspectivas de fracaso eran mayores en Perú (como en efecto sucedió), dada la ausencia de acuerdos explícitos entre los principales partidos políticos. También se veía como probable la implantación de una mezcla híbrida entre formas electorales y autoritarismos, realidad que pudiera denominarse «régimen electocrático».<sup>13</sup> El pesimismo advertido se pudiera amortiguar a la luz de las opciones contingentes de los factores democratizadores contemporáneos, sobre todo en función de los cambios del sistema internacional luego de las drásticas variaciones en la Guerra Fría, de la decadencia de

---

<sup>13</sup> Término acuñado por Charles Call, referido por Karl, ibíd., p. 456.

las ideologías utópicas<sup>14</sup> o de la influencia de la presión de grupos sociales organizados hacia la democratización. En todo caso, el futuro de la democratización (a partir de 1990) dependería, en buena medida, de la habilidad y esfuerzos de las fuerzas políticas para definir y encauzar proyectos políticos que permitieran reformas incrementales, sobre todo en la esfera de la economía y en las relaciones cívico-militares.

En el pensamiento intelectual de izquierda latinoamericano se había asumido con propiedad la discusión sobre la democracia, como se advirtió anteriormente. Al respecto, Francisco Weffort (1995) defendió la tesis de que en muchos países latinoamericanos existían fuertes corrientes de opinión que concebían la democracia como un valor en sí mismo, como una vía para organizar el Estado y también la sociedad como un todo. Sin embargo, «¿cómo imaginar que una democracia pueda afirmarse en países que viven una crisis económica y social tan profunda?» (p. 405). A esta duda, Weffort agregaba el hecho de que las luchas democráticas, a pesar de su profundidad, no habían logrado exorcizar todos los viejos demonios autoritarios. Como se podrá advertir, este pensamiento se inscribía en la línea de la creación de condiciones para el logro democrático, a diferencia del de las «opciones contingentes» antes referido. Por supuesto, desde esta perspectiva la democracia caía en el terreno del idealismo (y en buena medida del voluntarismo), cuando se afirmaba que ella sería una esperanza toda vez que «la mayoría de los latinoamericanos desea formar parte de una civilización democrática y moderna» (p. 431).

También desde el pensamiento post-marxista latinoamericano, Juan Carlos Portantiero (1989) ofrecía su visión respecto al futuro de las democracias latinoamericanas. Aludía a la existencia de una encrucijada, toda vez que el discurso del estadocentrismo estaba agotado y, en consecuencia, había que dar paso a fórmulas innovadoras y originales que enfrentaran la ofensiva de la «nueva derecha». Tales fórmulas tendrían como presupuesto teórico una proyección diferente de las relaciones entre Estado y sociedad. Estando en crisis el populismo y el neoliberalismo, sería indispensable una redefinición programática en lo burocrático, lo económico, lo asistencial y lo institucional. Ello se lograría al introducir la noción de «lo público»,

---

<sup>14</sup> Las ideologías utópicas siempre son un expediente a la mano del liderazgo político en América Latina. Hoy, como ayer, renacen con fuerza las expectativas utópicas, muchas de las cuales terminan envolviéndose en posturas nacional-populistas que acaban en el campo de los autoritarismos de nuevo y de viejo cuño.

entendido como «un espacio que pueda asegurar en los más extendidos ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones»<sup>15</sup> (p. 93). Se trataría de descongestionar al Estado y trasvasar la autoadministración a la comunidad, eso sí, sin transformarse en parte del mundo de la mercancía. Las formas que adoptarían las nuevas formas de relación Estado-sociedad estarían basadas en la cogestión, la autogestión, la cooperativización, que crean un espacio de socialización, de descentralización y de autonomización en las decisiones. Se trataría de una economía de estructura mixta, bajo el control de la sociedad, con un fuerte componente de participación ciudadana. De eso trataba la nueva utopía de la democracia latinoamericana en la perspectiva referida.

En una visión de mayor aliento, Norbert Lechner (1994) abordaba la reflexión de la democracia latinoamericana desde la postura de los procesos y los cambios de la política contemporánea como fenómeno sistémico global. En esa línea de pensamiento, se asistía a un momento dramático para la democracia en América Latina, en el cual, por una parte, el orden democrático había adquirido un reconocimiento como nunca antes se había logrado en la región, mientras que, por otra parte, el entorno registraba una mutación radical en cuanto al alcance y sentido de la democracia. La mutación en cuestión es planetaria y se expresa en diferentes espacios: uno, la modernización en las estructuras productivas globales, cuyo desempeño incide, ineluctablemente, en el funcionamiento práctico de las democracias; dos, en el plano cultural se asiste a una crisis profunda de los mapas ideológicos y marcos conceptuales para ordenar el mundo, crisis que afecta directamente los imaginarios colectivos, es decir, los mapas cognitivos se erosionan y se desdibujan las utopías en el sentido que se le asigna a la democracia; en tercer término, la propia política se transforma en un nuevo contexto que le redefine su lugar y sus funciones, tanto en la práctica institucional como

<sup>15</sup> El tema de la descentralización tuvo su auge en América Latina a partir de enfoques ideológicos contrapuestos. El neoliberalismo aupaba la descentralización como una opción para aumentar el eficientismo estatal. Esta prédica formó parte, inclusive, del régimen de Pinochet y fue soporte para las reformas municipales chilenas bajo el control del poder central. Desde la izquierda, los partidos sobre todo socialistas (no así los comunistas), fueron abanderados de la descentralización como reforma fundamental en la democratización latinoamericana. En Venezuela, por ejemplo, el Movimiento al Socialismo (MAS) y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) lanzaron con prontitud esta reforma en los años setenta, cuando todavía los partidos tradicionales Acción Democrática (AD) y Partido Socialcristiano Copei veían con resistencia este paso que luego se dio. Sobre este tema volveremos más adelante, cuando se discuta la relación entre la democracia y los movimientos sociales con el origen de la descentralización latinoamericana.

en las formas de vivir el orden que, en términos democráticos, corresponde a la comunidad de ciudadanos.

Se preguntaba Lechner años antes (1991)<sup>16</sup> si la demanda de democracia en nuestros países no obedecía, más bien, a un deseo profundo de restaurar la comunidad, en peligro de fragmentación social. Otra situación es la europea, cuya comunidad ya posee una integración sistemática por la vía del mercado, respetando la diferenciación social, lo cual ha generado valores y orientaciones compartidas y asumido el pluralismo de intereses como norma. En esta latitud, la democracia nos viene del impulso que impone la carencia de integración social.

En medio de ese dilema, el autor (1994) advierte sobre el peligro del debilitamiento de las estructuras comunicativas en tanto que se diluye el «cemento» normativo y afectivo de la democracia; situación tan compleja, obliga a repensar el significado de la comunidad de ciudadanos. Por ello, imperiosamente se requiere formularnos la siguiente interrogante «¿Por medio de qué mitos, símbolos y rituales el ciudadano puede identificarse con el orden democrático?» (p. 43). Lechner solo responde con una invitación a la investigación de los procesos democráticos en marcha para ese entonces y argumenta de la siguiente manera (p. 43):

El avance de la secularización ha desprovisto a la ciudadanía, incluyendo el acto electoral, de su aura. Se disgrega el orden simbólico que conforma el «espíritu» de las leyes e instituciones. Sin embargo, la institucionalidad democrática y las normas constitucionales, aunque sólo sea una lealtad pasiva, no pueden prescindir de esos mecanismos de identificación. De hecho, las recientes movilizaciones ciudadanas en contra de intentos golpistas y escándalos de corrupción exteriorizan un compromiso con la democracia. Por ahora, empero, se trata de una reacción defensiva, destinada a marcar los límites —el punto de no retorno— pero sin nombrar las nuevas fronteras. Falta avanzar más allá de los esfuerzos por definir lo que la democracia es y no es y dar cuenta de las dinámicas, livianas y pesadas, que configuran las tendencias emergentes.

¿Cómo transitar desde una sociedad con una conciencia colectiva fundada en el estadocentrismo como forma normal de vida hacia otra a la cual se le exige recomponer mapas cognitivos, viejas adhesiones ideológicas y

---

<sup>16</sup> Entrevista realizada a Norbert Lechner por Augusto Bolívar en 1991, publicada en la revista *Leviatán*.

visiones acerca de lo que es la comunidad de ciudadanos? Ese era el drama de las democracias latinoamericanas «emergentes» desde la década de los ochenta, por lo que aún a comienzos de los noventa se mantenían las serias reservas acerca de su viabilidad en el tiempo.

La Matriz Estadocéntrica (MEC), como lo argumentara Marcelo Cavarozzi (1995) no tuvo flexibilidad. Fue frágil y rígida al mismo tiempo y al debilitarse sus mitos fundantes, los procedimientos de toma de decisiones no contribuyeron a reforzar la legitimidad del régimen «de abajo hacia arriba». Hablando de la realidad mexicana —que es extrapolable al resto de los países de la región— Alberto Olvera y Leonardo Avritzer (1992) afirmarían que, precisamente, la secular fusión entre economía, sociedad y Estado hizo que el protagonismo de los cambios de la historia se le asignara a este último, y por ello fue convertido «en el portador del proyecto, alma de la revolución y punto de equilibrio de las anárquicas fuerzas sociales. La tradición estatólatra de la ciencia social mexicana en particular y latinoamericana en general tiene que ver con el enorme peso del Estado en nuestras sociedades, con su carácter patrimonial y con el atraso relativo de la organización independiente de la sociedad» (p. 227).

¿Cómo hacer entonces para que la transición democrática pudiera ser posible en medio de una clara debilidad de la sociedad civil expresada en numerosos y nuevos grupos que actúan en el aislamiento y, sobre todo en el nivel local? ¿Cómo hablar de consolidación democrática en un mar de desencuentros entre la sociedad política y la sociedad civil?

En los primeros tiempos de la redemocratización de América Latina la palabra emblemática fue «transición». Así, las formas de hacer y pensar la política se convirtieron en obsesión para el pensamiento ideológico de los ochenta (y aun para comienzos de los noventa). La reflexión sobre la democracia se transformó, por imperativo del contraste con la viejas y recientes dictaduras, en bandera aglutinante de las aspiraciones que habían sido cercenadas por esas dictaduras (Rabotnikof, 1992).

En medio de tales contrastes, obedeciendo al impulso de incertidumbres acumuladas, continuaron abriéndose paso hacia no se sabía exactamente qué la miríada de organizaciones sociales, los movimientos que habían irrumpido en la escena del conjunto social en vías de desintegración. Se sabía que se andaba tras la restitución o, más bien, una nueva articulación entre el Estado y la sociedad. Las reformas, las prescripciones y las utopías para que ello sucediera eran la carta de navegación intelectual en los ochenta y principio de los noventa. Allí surgió con fuerza un expediente,

guardado en la historia republicana de la región pero aplastado por la fuerza del estadocentrismo impuesto desde comienzos del siglo XX: ¿por qué no descentralizar el poder, mirar hacia abajo, dotar a los de «abajo» de la posibilidad de influir en los de «arriba»? La descentralización del Estado, sobre cuya posibilidad se comenzara a «discursear» a mediados de los sesenta, encontró terreno abonado a mediados de los ochenta y desde entonces no ha cesado su rol en el acompañamiento, primero, de las «transiciones» hacia las democracias y, luego de las cabriolas de la sociedad política y de la sociedad civil para mantener inestables equilibrios de legitimidad y fe en la democracia. Acerca de su nacimiento, sus postulados originarios y sus expectativas se discutirá en el siguiente apartado.

## ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA NUEVA MANERA DE CONCEBIR LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD EN AMÉRICA LATINA

De manera notable y dominante, el discurso justificador de la descentralización del Estado latinoamericano en los ochenta, estuvo basado, entre otras perspectivas, en una visión política del asunto.<sup>17</sup> Dentro de este pensamiento, la relación entre la democracia y la descentralización era el pilar fundamental del argumento. Así, se esperaba que la reforma en cuestión ampliara los horizontes democráticos al acercar los ciudadanos a sus gobernantes, permitiéndoles un mayor acceso a las decisiones sobre los asuntos públicos, y por ende una mejor democracia, con lo cual, obviamente, se impediría la regresión autoritaria. Esta expectativa incluía, a su vez, otra argumentación fundamental: si la descentralización es lo antes anunciado, los movimientos sociales, fraguados al calor de la prolongada crisis política de los sesenta y setenta, pasarían a ser actores claves en la rearticulación del Estado y la sociedad, aprovechando un marco constitucional y jurídico descentralizado que confiere ventajas para la estrategia en cuestión.

Era tan contundente la visión sobre la relación entre democracia y descentralización que se argumentaría que, en mayor o menor medida,

<sup>17</sup> Es innegable la presencia de una perspectiva económica en el discurso descentralizador latinoamericano articulado sobre la base de una mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos centralizados. Sin embargo, el mismo terminó formando parte de la esfera de lo político, en tanto que esos objetivos, al pretender atacar la crisis del abultado e ineficiente Estado central, abonaron el camino para pactar una nueva distribución del poder en la mayoría de los países de la región.

el subcontinente 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 se venía suscitando en el contexto mundial, 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 de la relación en cuestión, que para el caso de Brasil, país con una tradición federal republicana asfixiada bajo la impronta de los regímenes militares, se afirmarían lo siguiente:

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 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. (Maranhao, 1991:284).

Ciertamente, todos los regímenes militares latinoamericanos, vigentes en la mayoría de nuestros países en la década de los setenta, habían suprimido cualquier vestigio de autonomía territorial, fenómeno sobre todo visible en países con tradición federal como Brasil y Argentina.<sup>18</sup> Tal era la impronta del centralismo militar brasileño que ha llegado a hablarse de la

---

<sup>18</sup> En Venezuela y México, los otros países con inspiración federal, no hubo una inclinada apertura a la descentralización en los años setenta. En el primer caso, imperó una democracia de fuerte matriz estadocéntrica con régimen bipartidista; en el segundo, se trataba de un régimen de partido único con rostro de democracia por existir elecciones para el presidente. En los ochenta, la discusión sobre la descentralización tomó su lugar en ambos países. En Venezuela sirvió de argumento para la relegitimación del sistema político y en México como bandera y medio de acción para horadar el férreo poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

«utopía» descentralizadora de la Constitución de 1988 (Lamounier, 1991). Como lo sostuviera Schmidt (citado en Von Haldenwang, 1990:27) en su análisis de la realidad peruana para la época, bajo regímenes autoritarios se descartan los procesos de descentralización, al contrario de lo que puede suceder en los regímenes democráticos.

La simbiosis entre descentralización y democracia era notable en la Argentina de los ochenta. Se llegó a hablar de refederalización del sistema político, como una expresión que denotaba la pérdida del sentido federal en ese país a lo largo de su historia republicana. En ese sentido, afirmaría Martha Díaz de Landa (1991), la profundización centralista de la Argentina llevó a la desfederalización del sistema político y al 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 actual apertura democrática es la de la refederalización del sistema político y la democratización de la relación entre el Estado y la sociedad. Así, para que exista una asociación entre democratización y ampliación de los niveles de participación política y social, necesariamente tiene que existir algún grado de descentralización para las decisiones y la instrumentación de las políticas públicas (ibíd.). No fue fácil el camino argentino. Si bien era posible constatar intentos, avances y retrocesos en el proceso de distribución de los recursos, atribuciones y poder, no fue sino hasta la Ley de Transferencias de Servicios de 1991 que puede hablarse con propiedad de un proceso de reforma de segunda generación, inicio que será reforzado por los pactos federales de 1991, 1993, 1999 y 2000 (Smulovitz y Clemente, 2004).

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 hacer uso de los recursos transferidos por el gobierno federal (Mizrahi, 2004). Sin embargo, toda vez que los procesos de descentralización suelen ser asimétricos, es posible destacar la amplia descentralización de la educación básica a partir de 1992, transferencia que impactó sensiblemente las relaciones intergubernamentales mexicanas (Gómez Álvarez, 2002). Indudablemente, la apertura hacia los poderes territoriales mexicanos supuso un debilitamiento de las bases de apoyo del PRI, lo que

a la postre llevaría al Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república en el año 2000.

La federación centralizada venezolana se vio impactada por la discusión sobre la reforma del Estado en los ochenta. Para mediados de los setenta nadie hubiera apostado a una apertura del rígido poder central bipartidista de este país, sobre todo porque se vivía un momento de bonanza petrolera que permitía oxigenar el sistema político dominante. Sin embargo, una década después, las propuestas para descentralizar el poder se habían colocado en la agenda de la discusión para, finalmente, llegar a 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 el ciudadano de estados y municipios (Mascareño, 2000). Es importante precisar que para ese momento, Venezuela transitaba una etapa de efervescencia de la sociedad civil, muy vinculada a los movimientos de base territorial. En este sentido, Luis Salamanca (1989) 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., significaría el comienzo de una organización a escala humana, manejable, cercana, útil» (p. 464). Sin embargo, advertía Salamanca, para que ello fuese cierto, sería necesario generar una nueva cultura política, para evitar que las organizaciones se convirtiesen en grupos auxiliares de la acción estatal o en organizaciones funcionales de los partidos y, por el contrario, pudieran profundizar su carácter transformador de la relación Estado-sociedad.

También en países con constituciones de corte unitario, el entusiasmo por descentralizar el poder del Estado se hizo presente. Colombia, por ejemplo, avanzó hacia la descentralización 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, 1996). Bolivia, país históricamente unitarista, 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 (Barbery, 1997; Molina, 1997a).

En el caso colombiano resulta conveniente introducir algunos elementos que suponen una variante en los énfasis de la discusión. 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, logrando así un doble propósito: la modernización del Estado y la legitimación del régimen (Orjuela, 1991). Decimos que se trata de una variante interesante toda vez que la legitimación del gobierno colombiano iba asociada a las posiciones de un país en medio de una guerra prolongada, guerra en la cual las diferentes organizaciones de base territorial tomaban posición por uno u otro bando en conflicto. Por ello, la discusión sobre la reorganización y reforma política y administrativa departamental y municipal tuvo que ver con la presión y vigencia de los movimientos cívicos policlasistas y su vinculación con el desarrollo regional. En tal sentido, «la causalidad de la descentralización política se debe buscar, entonces, en la necesidad de reubicar social y políticamente las actividades de estos movimientos populares y de institucionalizar su participación, y no (...) en la necesidad de reconocer formalmente la debilidad secular del poder central frente a los intereses del gamonalismo y el clientelismo regional» (p. 180).

Como se observará, alrededor de la reforma descentralizadora en América Latina existía una expectativa esperanzadora en cuanto a sus virtudes y alcance, sobre todo en lo que concernía 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. Sin embargo, a contracorriente con esas posiciones, y precisamente ante el exagerado optimismo presente, algunos autores llamaron la atención sobre las limitaciones que encerraba la reforma. «¿Cómo una reforma de tipo político-administrativa puede lograr tan profundas transformaciones,

en sistemas donde ciertas condicionantes estructurales han gravitado en otra dirección?», se preguntaba Carlos de Mattos a finales de los ochenta (De Mattos, 1989:119). Para el autor, uno de los críticos más incisivos de la descentralización latinoamericana, no había fundamento que respaldara el supuesto de que la descentralización garantizaría una mayor inclusión de los intereses populares a través de la institucionalización de los poderes locales. El calibre de tal afirmación partía del hecho de que algunos supuestos de los argumentos a favor del desarrollo local por la vía de la reforma resultaban falsos: no era posible un cierto grado de autonomía local; era inviable el logro de un «interés general» local; ese interés general expresaría los intereses de los sectores populares locales, y, finalmente, era imposible verter ese interés general, si lo hubiese, en un proyecto político alternativo. Por el contrario, sí habría pruebas de que «las reformas «descentralizadoras» en boga en América Latina, responden principalmente a las necesidades planteadas por la reestructuración capitalista, y apuntan a solucionar problemas de esta, antes que a los postulados de los ideólogos progresistas en la materia» (p. 118).

En otra perspectiva, algunos autores se inscribían en la tesis de la descentralización como un medio para lograr la eficiencia del Estado. Así, para Walter Torres (1992) la descentralización supuso la aplicación de medidas de urgencia y ensayos encuadrados en la aspiración de eficiencia y modernización que soportaba las políticas de ajuste aplicadas en la región en la década del ochenta. Eduardo Wiesner (1996), por su parte, afirmaría que la descentralización respondía a la pregunta de cómo hacer más eficiente el sector público de un país. Esta hipótesis sería viable si la descentralización lograba cumplir con una serie de requisitos, entre los que se encontraba la existencia de un marco institucional local que garantizara un proceso eficientemente guiado en el tiempo, para lo cual debería diseñarse una estructura de incentivos que incidiera en el poder de los agentes políticos, en la inelasticidad de la oferta institucional y en las externalidades que genera el proceso.

Dentro de la perspectiva institucional, la vertiente que mayor auge y difusión obtuvo en la región en los inicios de la descentralización fue la visión fiscal. La premisa dominante era la de que un máximo de autonomía en la gestión del financiamiento de los bienes públicos locales podría mejorar la prestación de los servicios, al acercar la decisión del gasto al ciudadano, que era, a la vez, votante y contribuyente. Sin embargo, la experiencia de los primeros años advirtió sobre ciertos peligros que tal premisa encerraba.

En ese sentido Daniel Artana y Ricardo López (1996) afirmarían que «si esta ganancia de eficiencia puede plantear problemas en el manejo de la política macroeconómica, la descentralización fiscal tendría un costo que reduciría su atractivo» (p. 1).

En una perspectiva más amplia que la fiscal, Fernando Rojas (1995)<sup>19</sup> ubicó las reformas fiscales que buscaban la eficiencia en un marco socioeconómico que les daba sentido, y precisó las restricciones que dicho contexto le imponía a esas propuestas. Uno de los principales factores contextuales era la arista política, la cual siempre condicionaba la orientación y la viabilidad de los procesos de descentralización, arista generalmente ignorada o subestimada por los niveles técnicos que diseñan las reformas. Así, los objetivos y condicionantes políticos suelen ser amplios porque ellos encierran temas como la participación ciudadana, la ampliación del espectro del poder político, la redistribución de ese poder y el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En ese sentido, la tarea es compleja si se entiende que esas aspiraciones deben armonizar con las variables de tipo económicas, dirigidas a preservar la estabilidad macroeconómica, y las de tipo institucional, que buscarían la adopción de nuevas formas organizativas para la gestión de la descentralización.

La década de los ochenta y los primeros años de los noventa fueron tiempos de profusión de ideas alrededor de la descentralización como parte sustantiva de la reforma del Estado. No hubo país dónde no se abriera el debate, muchas veces intenso y conflictivo, sobre la necesidad de desagregar territorialmente el poder, aumentar la eficiencia del Estado o propiciar la participación ciudadana, según fuera la perspectiva conceptual o ideológica desde donde proviniera el discurso. Efectivamente, varios fueron las visiones que se utilizaron y que, en buena medida, como un sincretismo de todas ellas, dieron origen a los procesos de descentralización latinoamericanos. En un notable esfuerzo de síntesis para ordenar, precisamente, la multiplicidad y dispersión de posturas sobre el tema, Von Haldenwang (1990)<sup>20</sup> elaboró una tipología de escuelas de pensamiento, cuyos elementos relevantes son los siguientes:

---

<sup>19</sup> El trabajo de Rojas fue elaborado en el año 1993 por encargo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), y recogió las impresiones sobre los primeros años de la descentralización latinoamericana. Es importante el énfasis de Rojas en la determinación de las condicionantes políticas del proceso, factor que estará en un lugar estelar en los años siguientes en ese contexto.

<sup>20</sup> Este trabajo de Haldenwang fue publicado en la revista *EURE*, vol. 16, n° 50, 1990.

a) La escuela neoliberal<sup>21</sup> partió de un diagnóstico en el cual destacaba la inflación de las demandas al Estado, su incapacidad administrativa y la crisis fiscal. Se propuso la modernización administrativa y el desmantelamiento del Estado ineficiente. En el análisis de Haldenwang, en la perspectiva neoliberal 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 aparato ineficiente.

b) Los neoestructuralistas<sup>22</sup> creían en la existencia de una crisis de distribución y legitimidad, a la vez que denunciaban la sobrecentralización del Estado. Así, era necesaria la ampliación de la participación política, la creación de instituciones locales representativas y una reforma democrática con base en los movimientos cívicos y los grupos de presión racional. Esa visión del problema estaba fundamentada en un modelo de regulación de conflictos políticos que, para el autor, era insatisfactorio, toda vez que la descentralización no respondía tan solo 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 no reducida, a relaciones autoritarias, paternalistas o clientelares.

c) El enfoque marxista<sup>23</sup> representó la visión más crítica del proceso de descentralización. 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 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 reformas reactivas, y terminaban siendo formas 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

<sup>21</sup> El autor cita como principales autores de esta escuela a Rondinelli, Cheena y Montgomery.

<sup>22</sup> Los más prominentes eran Boisier, Borja, Nolte y Arocena. En general se les definía como la escuela de la Cepal.

<sup>23</sup> Los principales autores de esta escuela eran De Mattos, Restrepo, Coraggio, Faletto y Slater.

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 consiguiente, a la hora de las propuestas, estas quedaban reducidas a la construcción de una respuesta ante la nueva fase de acumulación, colocando a la descentralización a depender de los conflictos de clase.

Las formas y los fondos de los procesos de descentralización se nutrieron de las ideas de las diversas escuelas y de enfoques que trataron de incidir sobre la reforma. Efectivamente, por una parte, las ideas liberales de nuevo tipo insistieron en el diseño institucional de la cuestión, dónde prevalecieron, como ya se dijera, las referidas al arreglo fiscal. Por su parte, tanto la perspectiva estructuralista como la marxista insistieron en el perfil político con énfasis en la participación. En todo caso, el transcurrir del tiempo fue dibujando el verdadero comportamiento de la descentralización latinoamericana, comportamiento complejo, diverso, signado por avances y retrocesos, con características y resultados diferentes dependiendo del país que se analizara. En este sentido, se puede afirmar que la reforma registró un comportamiento definido por la ocurrencia de varios factores contingentes determinados por las diferencias entre los países, tales como la asincronía temporal de los pactos políticos, la diversidad de grados de fiscalidad territorial, el nivel de transferencia de los servicios centrales, los tipos de cultura política, las ideas dominantes sobre la forma de Estado (más liberal, menos liberal), las modalidades de participación política, la diversidad de tipos de territorios intranacionales y de organización de ese territorio, el comportamiento de la presión de los grupos locales, el nivel de organización de la sociedad civil o la presencia empresarial en el desempeño de la descentralización.

Pero a pesar del amplio margen que existía para las diferencias entre sociedades nacionales, el desarrollo de la descentralización latinoamericana ha estado enmarcado dentro de los límites que le imponen las posibilidades de la cultura política hispánico-centralizadora dominante, los rezagos de caudillismo y patrimonialismo, la crisis fiscal, la crisis social, la deslegitimación de los partidos políticos y de la política, así como también el impacto en la economía territorial de las nuevas formas de producción y circulación de bienes y servicios a nivel global. Así, en medio de tal complejidad de factores, la relación Estado-sociedad, ahora redefinida al incorporarse la variable territorial en su comportamiento, ha evolucionado hacia formas

múltiples de interacción entre la esfera de lo estatal y la esfera de lo civil. Cómo ha sido el desempeño de dicha relación, es el tema del que nos ocupamos en el siguiente apartado.

## ESTADO DESCENTRALIZADO Y SOCIEDAD TERRITORIAL CASI TRES DÉCADAS DESPUÉS

Ciertamente, han pasado casi treinta años desde que las primeras discusiones sobre la crisis del Estado centralizado cristalizaran en tímidas reformas para incorporar la visión territorial, sobre todo de lo local<sup>24</sup>, en el manejo de los asuntos públicos. En cada uno de los países se narraba una historia republicana plena de personalismos, autocracias, dictaduras y militarismo que colocaba un dique cultural a la posibilidad de ampliar los espacios públicos civiles a partir de la disminución de la centralización del poder. A pesar del lastre cultural, los países latinoamericanos, con sus indiscutibles diferencias, pueden mostrar avances nada desdeñables en el cambio de la forma territorial de sus instituciones públicas, a la vez que muestran un rostro inequívocamente diferente en lo que concierne a las formas y contenidos de las democracias. ¿Es posible hablar de cambios significativos y duraderos en la dirección de una nueva relación entre el Estado, ahora en una perspectiva más descentralizada, y las múltiples formas organizativas de la sociedad civil, ahora en una perspectiva más territorial? Este apartado tratará de mostrar un mapa de navegación sobre el tema, con miras a entender dicha dinámica y proponer tesis de estudio en algunos elementos que se advierten como cruciales para el futuro de una mejor ciudadanía. Al respecto, se expondrá un conjunto de ideas en el siguiente orden: una primera reflexión conceptual sobre la relación Estado-sociedad en Latinoamérica; en segundo término, se presentará el análisis de casos de relación Estado-sociedad descentralizados, el estado del arte de la descentralización y su relación con la democracia y, finalmente, cerraremos con comentarios de crítica, interrogantes y advertencia acerca de las posibilidades de la relación en estudio.

<sup>24</sup> En Colombia se introdujeron las primeras reformas en materia municipal en la década de los setenta. En Venezuela se aprobó la Ley Orgánica de Régimen Municipal en 1978, luego de un largo debate sobre su conveniencia. En el Chile de Pinochet, en los años setenta se aprobaron reformas de reforzamiento municipal, en la perspectiva de una mayor eficiencia y eficacia, mas no en la vía de la autonomía y la democratización.

## SOBRE LA CONCEPTUACIÓN DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

Dos grandes fenómenos han marcado la transformación del Estado contemporáneo en el siglo XX. Por una parte, en las tres décadas de postguerra, el viejo Estado liberal se convirtió en uno social; esta nueva cualidad se orientaba hacia la corrección de las disfuncionalidades de la sociedad más allá del rol regulador que le asignaban las ideas liberales al Estado. De esta manera, exponía Manuel García Pelayo (1980)<sup>25</sup>, si el Estado social estructura y reestructura a la sociedad y afecta los intereses de grupos específicos, estos a su vez han de estar interesados en influir en la política del Estado y en interpenetrar sus centros de decisión. En sus palabras, la tendencia era a la estatización de la sociedad y a la socialización del Estado. Allí tenía lugar el fenómeno de difuminación de los límites entre ambas esferas. En esta nueva época, el Estado asume la procura existencial de la generalidad de los ciudadanos como condición para el desarrollo y reproducción del sistema económico, para lo cual asume una forma histórica superior de la función distribuidora: se convierte «en un gigantesco sistema de distribución y redistribución del producto social cuya actualización afecta a la totalidad de la economía nacional, a las *policies* de cualquier especie y a los intereses de todas las categorías y estratos sociales» (p. 35).

Tiempo después, en las postrimerías del siglo XX, se discutirá acerca de las transformaciones del Estado, habida cuenta de la crisis abierta y prolongada del *welfare state*, en función de dos realidades: hacia «arriba», la búsqueda de estructuras de poder público más amplias que el Estado nacional, y hacia «abajo» el replanteo de las instancias de poder. Si bien, como lo estudia Luciano Parejo Alfonso (1998), el Estado nacional continúa siendo la pieza básica de la estructura total del poder público y del ordenamiento jurídico, pues retiene la soberanía constituyente, pasa progresivamente a estar construido sobre la base de una soberanía compartida con los dos nuevos espacios de lo público: lo extranacional y lo local. En esta segunda perspectiva –la que nos interesa para el presente trabajo–, las estructuras estatales han tendido a un acercamiento del poder público al

---

<sup>25</sup> El estudio del profesor García Pelayo estuvo centrado en el Estado y las sociedades de los países capitalistas desarrollados. Sin embargo, por su universalidad sus observaciones son aplicables a los países latinoamericanos, región en la cual se adaptó el naciente Estado social a una manera de *welfare state* latino, conducido, económicamente, bajo el modelo de crecimiento hacia adentro, y en lo político en función del modelo nacional-populista mayoritariamente autoritario.

ciudadano como una manera de asegurar la transparencia y la democracia. De allí que, advierte Parejo Alfonso, la subsidiariedad presente en este fenómeno de reconversión estatal procura preservar el pluralismo territorial al ofrecer la clave para la articulación del poder público descentralizado. Esta distribución territorial del poder no es objetiva: «se resuelve en arreglo específico dentro de relaciones complejas entre instancias institucionalizadas, colectividades o grupos sociales territoriales» (p. 15).

En el subcontinente, la crisis del modelo de Estado había conducido a una fuerte mutación desordenada y errática. Si bien las políticas de ajuste en marcha buscaban la implantación de un modelo racional que facilitara un acuerdo entre instrumentos-medios y resultados, las mismas, como lo señalaran Alberto Bonifacio y Eduardo Salas (1992), se basaban en medidas incrementales que no necesariamente expresaban una representación plena de valores e intereses societales. De esta manera, la definición sustantiva de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad tendría que pasar, entre otros factores, por la promoción sistemática por parte del Estado de la libertad de organización y gestión de la comunidad de los intereses afectados, a la vez que se imponía el aseguramiento de una mayor transparencia en el camino de lograr una participación responsable que garantizara niveles de solidaridad y justicia social. Se trataría, en consecuencia, de definir e impulsar las modalidades de subsidiariedad, tanto en lo regulativo como en lo productivo y distributivo, que forjaran una relación sobre la base de formas asociativas libres que, a su vez, reforzaran el tejido social.

Uno de los expedientes que estarán más a la mano para conformar ese nuevo modelo de relaciones estará representado en el discurso sobre la participación ciudadana. Tal como lo explica Nuria Cunill Grau (1991), dicho discurso emerge en Latinoamérica justificado por factores múltiples y complejos: la tendencia a la despublicación y sustitución de la participación política, la necesidad de control de la administración pública, el consenso para reformar al Estado en crisis y, sobre todo, la profundización de la democracia. La participación ciudadana, como expresión operativa de las relaciones Estado-sociedad, se podía visualizar en dos planos. En el político, refería a la macroparticipación en procesos de orden público, en el nivel de las políticas públicas sectoriales y en el ámbito de materias cercanas al ciudadano. En la vertiente de la gestión pública, la participación reasociaba a los procesos consultivos, de ejecución de actividades o en los referido a la regulación y fiscalización de la administración pública.

Por lo general, y de manera dominante, la participación estaba institucionalizada desde la perspectiva de la oferta oficial tanto en el ámbito de las políticas nacionales y regionales, como en el campo de lo municipal y, particularmente, de lo social. En estos últimos, teóricamente, era posible encontrar formas de participación directa, de consultas, de poder compartido, teniendo a la comunidad como fuente de consulta y recursos, con organizaciones de base presentes en la planificación y gestión de programas sociales. Si bien era deseable la existencia de una oferta desde el Estado, tal participación poseía al menos dos limitaciones fundamentales: por una parte, no se cumplían las condiciones básicas para una participación que apuntara hacia una intervención real en la elaboración de las opciones de interés público y, por la otra, íntimamente atada a la anterior, «en la mayoría de los casos, es el Estado quien decide la legitimidad de los intereses de los grupos sociales y determina el acceso diferencial que cada uno tiene a sus centros de decisión» (ibíd., p. 187). Por tales razones, concluía Cunill Grau, no era posible visualizar esfuerzos sistemáticos que permitieran repensar las tradicionales formas de participación ciudadana, lo que dificultaba la contribución de los medios existentes de relación Estado-sociedad a la democratización de América Latina.

Pocos años más tarde, la autora abogaría por un abordaje de las relaciones Estado-sociedad que permitiera ir más allá de los enfoques auto-centrados en la relación misma, sin una perspectiva que la transformara y le confiera sentido a la reivindicación de la sociedad civil. Advirtiendo que «no *necesariamente* la generación de mecanismos de participación social estimula la organización social, sino que puede devenir en desarticulación del tejido social y/o fortalecimiento de las asimetrías en la representación social, redundando en el debilitamiento de la sociedad civil» (Cunill Grau, 1995:39), la búsqueda de nuevos modos de relación Estado-sociedad remitía inexorablemente a la siguiente interrogante: «¿cómo el Estado puede desarrollar condiciones favorables para la acción privada, que preserven a la vez la autonomía social y el ejercicio de la responsabilidad pública?» (ibíd., p. 49).

La reflexión sobre la citada rearticulación a propósito de los procesos de democratización en marcha había entrado en el terreno de las dudas, cuando no de las frustraciones, desde el momento en que las ofertas de participación y presencia ciudadana en los asuntos públicos continuaban circunscritas tanto en el plano del control estatal como en el de la instrumentalización por la vía de la oferta de los programas de ajuste, sobre todo en el campo de

lo social. En medio de ello, continuaba impulsándose la descentralización como medio para crear un ambiente institucional más transparente y de mayor acceso a los ciudadanos, que permitiera superar las limitaciones de participación conocidas hasta mediados de la década del noventa.

En la vertiente de la modernización del *welfare state* surgieron diferentes lecturas acerca de la recomposición de los actores sociales, sobre todo alrededor de la definición y ejecución de los programas sociales en boga. Se podía definir, como lo asienta Martin Hopenhayn (1997), un mapa semántico de supuestas oposiciones polares: «focalización [vs.] universalismo, eficiencia social [vs.] burocracia estatal, gestión descentralizada [vs.] centralismo y verticalismo y participación democrática [vs.] paternalismo y/o clientelismo» (p. 76). Tal polaridad encerraba riesgos, sobre todo el del atrincheramiento ideológico, el cual limitaba el análisis de la confluencia de la crisis del Estado social, el ajuste fiscal y la emergencia de los procesos democráticos y sacrificaba el sentido y los valores que deberían regir los proyectos de futuro en la región. No bastaba entonces con apelar a «la fuerza semántica de términos <agiornados> como gestión y descentralización» (p. 78); era necesario ampliar la reflexión para reformular la política social en el marco de una articulación entre el desarrollo social y el desarrollo económico.

Reconociéndose entonces la existencia de nuevos sujetos sociales en la relación Estado-sociedad, sería indispensable establecer criterios para la construcción de un nuevo espacio público que propiciara el desprendimiento de lo público de lo estatal. En la línea de pensamiento de la democracia participativa, Darío Restrepo (1997) abogaba por opciones alternativas de participación que alteraran el foco de esta, pasando de la discusión sobre el cómo y ubicándose en el para qué. En esta idea, Restrepo propondría pasar de la participación sólo focalizada en las políticas de reproducción social (en general, prestación de servicios y generación de ingresos) y ampliar sus bases hacia el régimen de propiedad, asignación de los principales recursos, orientación del desarrollo y políticas macroeconómicas, terrenos tradicionalmente propiedad del Estado. Este paso supondría, en consecuencia, el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones de base, así como la adecuación de los procesos de participación, con miras al reconocimiento de la autonomía de la esfera de lo civil. Lamentablemente, anotaba Restrepo, específicamente en el caso colombiano, país objeto de su estudio, la participación social no arrojaba grandes realizaciones.

Nada halagador el panorama para un cambio de las relaciones Estado-sociedad, sobre todo por la persistencia de los patrones patrimoniales y autoritarios, acompañados ahora por las políticas liberales de nuevo cuño, las cuales, al decir de muchos, particularmente de quienes suscribían las tesis postmarxistas, no hacían otra cosa que profundizar los cánones de dominación de los grupos sociales preteridos, asistiendo a una gran fragmentación del tejido social. ¿Cuál vía escoger para superar el escollo de un Estado nada dispuesto a conceder autonomía a los espacios ciudadanos? La respuesta sería la reivindicación de la sociedad civil. Desde ella, y para ella, se debería transitar un largo pero prometedor camino hacia el fortalecimiento y cambios de patrones de las organizaciones sociales, las cuales buscarán la fuerza de la ciudadanía como norte de la sociedad latinoamericana.

Al respecto, Luis Gómez Calcaño (1997), en una revisión histórica de las perspectivas de la ciudadanía, afirmará que la misma «se constituyó en América Latina centrada en el Estado, pero hoy trata de recentrarse en la sociedad civil» (p. 31). Por ello, se deberá ir hacia la superación de las incompletas, sesgadas y frágiles formas de inclusión y proyectarse hacia la idea de ciudadanía como complejo de derechos y deberes, lo que redefine las bases del ejercicio de la ciudadanía con un rol decisivo de la sociedad civil. Esta apuesta ciudadana siempre tendrá el riesgo de una adaptación del clientelismo a las nuevas condiciones que reclaman los sujetos de ciudadanía, con la consecuente disminución de transparencia en las relaciones entre las esferas estatal y civil. Esta realidad inocultable sólo podría enfrentarse con «la permanente reconstrucción de los actores sociales alrededor de principios de autonomía y responsabilidad (con lo cual se) podrá asegurar la superación del dilema entre el estatismo paternalista y el individualismo disgregador» (p. 32).

Así entonces, el papel de la sociedad civil en la búsqueda de nuevas relaciones de ella con el Estado se adueñó de la discusión. Ello llevará a la banca multilateral a incorporarla con protagonismo. Para la Conferencia Norte-Sur de 1996, Charles Reilly (1996), asesor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), describiendo algunas impresiones respecto a la cambiante configuración del Estado, el mercado y la sociedad, afirmará lo siguiente: «... y lo más importante desde mi propio punto de vista, que es un banco de desarrollo que está descubriendo las posibilidades de los ciudadanos y de las entidades de la sociedad civil (...) Actualmente, a mi juicio, no existe una formulación de paz social sin una nueva formulación

teórica y una reelaboración del papel de los ciudadanos» (p. 1). Ciertamente, por esa época el BID afirmaba que:

Un común denominador ha sido la modificación substancial del papel del Estado en términos de su tamaño, el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los diferentes agentes económicos (...). De manera simultánea, se aprecia en la región una tendencia generalizada al establecimiento de regímenes políticos democráticos (...). Los dos procesos antes referidos han conducido a un cambio substancial en la relación del Estado con la sociedad civil (...) han ensanchado el ámbito de responsabilidades de la sociedad civil» (BID, s/f:7).<sup>26</sup>

En función de este diagnóstico, el Banco Interamericano concluirá que «el fortalecimiento de la sociedad civil forma parte del objetivo central de las políticas del Octavo Aumento de Recursos del BID orientadas a promover una estrategia integrada de desarrollo, la modernización del Estado y la consolidación del sistema democrático» (ibídem., p. 17).

La idea de sociedad civil y el discurso a su alrededor se impuso. Por ello, el Congreso Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (Adlaf)<sup>27</sup> celebrado en octubre de 1997 le dedicaría su discusión, y al respecto se diría que «El resurgimiento de la sociedad civil se encuadra entonces en el triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en América Latina, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía» (Hengstenberg y otros, 1999:13). Por ello, «La sociedad civil —a pesar de la ambigüedad del término— se ha convertido no solamente en una referencia de las discusiones políticas, sino que también ha abierto nuevos espacios para la realización de identidades e intereses» (p. 17). Este renovado entusiasmo por la sociedad civil, por supuesto, no sólo era una realidad en la zona. Se trataba de una apelación, como lo afirmara Luis Salazar (1999), que venía a llenar el vacío de los mapas cognitivos, obsoletos y caducos, dejados por el fin de la guerra fría. Por ello, la idea de

<sup>26</sup> El documento referido del BID no presenta fecha de edición; sin embargo, es posible deducir por su contenido que apareció alrededor de 1996-1997.

<sup>27</sup> La Adlaf se reunió en Boguense/Brandenburg entre el 29 y el 31 de octubre de 1997. Como producto de este congreso se editó una importante obra que contiene una larga lista de artículos de autores latinos y alemanes sobre la sociedad civil latinoamericana, desde diversas perspectivas. La misma expresa la preocupación intelectual y política sobre el tema de la sociedad civil y su relación con el Estado para ese momento.

sociedad civil expresaba sentimientos comunes en las diversas experiencias democratizadoras, desde las sociedades que estuvieron sometidas a sistemas totalitarios hasta los regímenes populistas y personalistas.

Si bien la emergencia de las organizaciones civiles tributarias de los movimientos sociales de los ochenta, ahora bajo la denominación renovada de sociedad civil, se había convertido en un factor de esperanza para la ampliación de las bases democráticas, continuaba rondando el fantasma del patrimonialismo y de las autocracias como cultura política dominante. No cualquier relación entre la sociedad civil y el Estado llevaría al desarrollo de una nueva ciudadanía. No bastaría con el fortalecimiento de las organizaciones civiles como medio para alterar las viejas y tradicionales relaciones.<sup>28</sup> Habría que preguntarse, por una parte, cuáles instituciones que conectan a la sociedad civil con el Estado fomentarían los valores democráticos y, por la otra, cuáles serían las condiciones que fomentarían una acción ciudadana efectivamente democrática.

La respuesta a la primera interrogante, fundamental en el pensamiento político moderno, ha sido la misma: son aquellas que responden a las instituciones constitucionales propias de una democracia liberal. Sin embargo, argumenta Douglas Chalmers (2001), las elecciones y el sistema judicial no pueden soportar la única carga de responsabilidad como vínculo con los ciudadanos. Existe un conjunto de instituciones de segundo nivel que moldean el acceso ciudadano a las decisiones públicas.<sup>29</sup> A la luz de la explosión contemporánea de organizaciones civiles, «la cuestión por resolver es la forma en que estas organizaciones y sus redes resultantes se incorporan en el proceso político, en el Estado [toda vez que] la geografía de la representación política y de la acción pública se ha modificado» (p. 171). En el esquema de la participación clásica sobresalen tres formas dominantes: el clientelismo, el corporativismo y el partidismo, regímenes

<sup>28</sup> En Venezuela fueron creadas en los ochenta varias organizaciones civiles liberales que alcanzaron un buen nivel de desarrollo y autonomía respecto del Estado. García Guadilla y Roa (1997), sin embargo, advirtieron cómo, a pesar de la potencialidad de las mismas para transformarse en un actor autónomo, tendrían que sortear dos obstáculos: por una parte, «los rezagos corporativistas, burocráticos y partidistas existentes en el Estado y en el sistema político» y, por la otra, «la arraigada cultura política paternalista, extendida en amplios sectores de la población» (p. 74), situación que restringía el radio de acción para modelar una cultura con valores liberales.

<sup>29</sup> Chalmers las agrupa en cuatro espacios de acción: estructuras legales que modelan las formas de las asociaciones civiles, la profesionalización de los participantes en un campo de la política, un sector de servicios que moldea la formación de estas instituciones y los procedimientos y espacios para la consulta popular.

no excluyentes que representan tipos ideales en la dinámica política moderna. Estos patrones, al debilitarse, como de hecho ha sucedido, dan paso a la presencia de un tipo de régimen abierto de participación «en red». Este patrón, advierte Chalmers, no garantiza por sí sólo una mayor democracia. Habrá entonces que analizar detenidamente el funcionamiento de las instituciones de segundo nivel adaptadas a las demandas y necesidades de las redes, con miras a ampliar el acceso de los ciudadanos a las decisiones que les conciernen.

En la perspectiva de la acción ciudadana, al comienzo del siglo XXI Lechner (2000) se preguntaría si sería posible transformar el capital social en capacidad de acción ciudadana. La acción ciudadana, ciertamente, estaba bloqueada; existían duras limitaciones para que los ciudadanos pudieran expresar sus sueños,<sup>30</sup> a pesar del inmenso deseo de cambio que los embargaba. Una manera fecunda para superar aquella limitación, para superar la dialéctica entre individuación y socialización, sería el concepto de capital social, entendido como «la trama de confianza y cooperación desarrollada para el logro de bienes públicos» (p. 10). Siendo el capital social una relación y un recurso, será necesario entonces crear las condiciones para que, a pesar del predominio de relaciones clientelares y oportunistas, puedan existir inventivos para una acción colectiva que fomente la confianza generalizada. Con ello, sería factible contrarrestar las formas dirigistas de intervención política, en la medida en que el capital social se transforme en capacidad de acción ciudadana.<sup>31</sup> Para Lechner, ese será el problema de fondo a resolver en los tiempos venideros de la región.

La acción ciudadana se ha planteado, entonces, como una superación de los mecanismos de participación afines al período nacional-populista latinoamericano, tiempo en el cual el reclamo resultante apunta hacia el derecho al reconocimiento de la diferencia y la valoración de la diversidad.<sup>32</sup> Sin embargo, habiéndose avanzado en tal reconocimiento, se

<sup>30</sup> El trabajo de Lechner se fundamentaba en el caso chileno y los problemas actuales de desidentidad dentro de la modernización. Sin embargo, la trascendencia de sus planteamientos los hacen válidos para América Latina.

<sup>31</sup> Lechner cita (p. 18) a Peter Evans, quien plantea la necesaria complementariedad entre el ámbito local y las instituciones gubernamentales, interacción que debería estar enraizada en las redes sociales de base. En esa línea de pensamiento, Lechner advierte que la descentralización de la gestión pública, para ser efectiva, deberá estar fundamentada en una vigorosa acción ciudadana.

<sup>32</sup> Este reclamo de reconocimiento de la diversidad se encuentra en la base del origen de la descentralización en América Latina. Como ya se ha comentado, la descentralización, al ir de la mano de la democratización latinoamericana, es producto de reivindicaciones territoriales en un

requiere de la presencia de una *ciudadanía activa* como una socialización del conocimiento entre los miembros de la sociedad, construida vía acción comunicativa entre actores y sujetos sociales. En ese marco, «resulta fundamental que los ciudadanos latinoamericanos reivindiquen el manejo de los códigos de la modernidad» (F. Calderón, 2002:18). Es decir, perseguir la ciudadanía activa supone enfrentar los problemas de pervivencia de la cultura política organicista-autoritaria, la debilidad de las instituciones y la limitada capacidad del sistema de actores.

No es poca la elaboración que sobre el futuro de la relación Estado-sociedad civil ha proliferado en los últimos quince años. Mientras la reflexión continuaba, cientos de miles de organizaciones de base, con diferentes escalas territoriales y diversidad de intereses sectoriales, hacían vida en la región. La extensión organizacional de la sociedad civil con referente territorial ha tenido que enfrentarse a las limitaciones propias de la profunda herencia de la cultura política contra la cual todas las posturas conceptuales han centrado sus ataques desde hace décadas. Sin embargo, las organizaciones continúan el quehacer del mundo de la vida sin ni siquiera saber, la más de las veces, si, efectivamente, ese quehacer conduce a una nueva ciudadanía. ¿De qué y sobre quiénes hablamos cuando nos referimos a esa diversidad? En el siguiente apartado se intentará ofrecer un panorama al respecto.

#### LA PROLIFERACIÓN DE ORGANIZACIONES DE BASE

Albert Hirschman se apartó por un corto tiempo de su labor de elaboración conceptual, y en unas vacaciones sabáticas de 1983 se dedicó a recorrer un conjunto de experiencias de organización popular. En la obra resultante (1986), producto de su recorrido de catorce semanas, el autor expresa su asombro por lo encontrado: en la región existía un cuadro complejo de desarrollo popular, el brote de un número importante de organizaciones intermedias que participaban en la ayuda a las personas de menores recursos; en función de ello, Hirschman especula sobre los efectos sociales y políticos de lo que denomina «una densa red de esfuerzos por el desarrollo popular». Organizaciones de tierra, centros educativos urbanos y rurales, microempresas, academia de mujeres, cooperativas, promoción comunitaria

---

momento en el cual se asiste a la expansión de las organizaciones de base y de desarrollo interesadas en replantear la relación con el Estado.

cultural y deportiva, desarrollo de vivienda y desarrollo económico y social fueron vistos y analizados en aquella incursión cuando apenas comenzaba la democratización. A pesar de los avatares de los regímenes autoritarios, ese movimiento de base, de corte territorial, había podido avanzar gracias a su naturaleza descentralizada y pluralista. Esta peculiaridad en la extensión de la sociedad civil territorial pudiera ser «una corriente mundial, pues un movimiento similar parece estar desarrollándose en la India» (p. 116). En esa mirada, Hirschman refería lo que Chandra Shekhar, político hindú en ascenso, pensaba respecto de la proliferación de grupos sociales activistas en la India: «Las previsiones de la ciencia política dicen que hay miles de tales grupos que forman un movimiento descentralizado en lo que es una sociedad descentralizada. Afirman que el activismo social está ocupando el vacío dejado por la decadencia de otras instituciones políticas» (ibíd.). Así, este autor veía el nacimiento y desarrollo de un muy diverso esfuerzo local por reducir la distancia entre una gran masa poblacional respecto a lo que se tenían como derechos de todos y era la fuente de enormes tensiones en el continente.<sup>33</sup>

La crónica y análisis referidos se suscitan en una época en la cual coincidían tres fenómenos en Latinoamérica: un movimiento hacia la democracia, otro hacia la construcción de redes sociales, sobre todo locales, y una apertura hacia la descentralización del poder.

Un cuarto de siglo después de las impresiones referidas, la extensión de organizaciones territoriales, tanto de base como ONG de desarrollo, forma parte del diagnóstico y estrategias en todos los países. La Fundación Intera-mericana, al evaluar sus programas luego de veinticinco años operando en la zona, determinó que más de seis mil organizaciones no gubernamentales en cuatro países (Ecuador, República Dominicana, Costa Rica y Uruguay), la mayoría de base local, habían incorporado metodologías innovadoras para tratar de interactuar con el Estado. Al respecto, resaltaba Marion Ritchey-Vance (1996) que «resulta especialmente interesante en esta época

---

<sup>33</sup> Como se sabe, la preocupación central de Hirschman a lo largo de su historia intelectual como economista ha sido buscar respuestas a la pregunta: ¿cuáles son los caminos por los que se llega al desarrollo? En ese sentido, el interés del autor por estudiar la emergencia de un fenómeno social basado en redes de múltiples organizaciones sociales locales en América Latina responde a la búsqueda de respuestas a aquella pregunta. Hirschman creyó que ese fenómeno era un nuevo camino que la sociedad abría en su infinito afán por mejorar sus condiciones de vida. No por casualidad, el epígrafe con que se inicia la obra citada es el siguiente: «... el deseo de mejorar nuestra condición (...) llega con nosotros desde el útero y nunca nos deja hasta que bajamos a la tumba». Adam Smith, *La riqueza de las naciones*.

de democratización y descentralización el grado en que las organizaciones donatarias de la Fundación interactúan con los gobiernos y otras entidades de la sociedad civil a nivel municipal y nacional» (p. 7).

Para el caso venezolano, Ramón Lugo Silva (1996) apuntaba que si bien en los años ochenta habían surgido organizaciones comunitarias, es en la década de los noventa cuando se produce el mayor número de ellas, lo cual coincidía con el incremento de la pobreza y la implementación de medidas compensatorias por parte del Estado, que, finalmente, recurre a la sociedad civil para enfrentar la crisis social del momento. En ese contexto, las ONG de desarrollo debían abrirse a nuevos esquemas de trabajo «donde lo local, por ser el escenario natural de muchas iniciativas, juegue un rol protagónico» (p. 7).

Una de las principales reformas para la participación ciudadana en Latinoamérica fue la Ley de Participación Popular boliviana de 1994. En atención a la existencia de miles de organizaciones campesinas, indígenas y vecinales, extendidas por toda la geografía del país, la Ley les confirió personería jurídica, creando las llamadas Organizaciones Territoriales de Base (OTB). Se trataba, según José Carlos Campero y George Gray Molina (2000), de saldar una deuda histórica del Estado boliviano con la población crecientemente organizada y con mayor capacidad de presión.

El IV Encuentro Nacional de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, efectuado en Lima por Red Perú, se desarrolló «en medio del surgimiento, legitimación e incremento de numerosas experiencias territoriales y temáticas a lo largo de todas las regiones del país» (Red Perú, 2001:9). Para la Red Perú, organización que aglutinaba para el momento cuarenta y siete iniciativas de concertación distritales, provinciales y departamentales, la descentralización representaba la reforma democrática más importante del Estado peruano, por lo cual había que luchar desde la sociedad civil. Tratándose del momento en que se daba la transición del régimen autoritario de Fujimori hacia la apertura democrática, era indispensable articular las iniciativas de concertación social con el proceso de descentralización que estaba en puerta. En el trabajo elaborado por Iván Mendoza y citado por Eduardo Ballón (2001:79) se sostiene que en Perú existían 7 redes sociales para 1985, aumentando a 26 en 1990, y para 1993 resultaba imposible llevar un registro de estas organizaciones. Para Ballón, se trataba de una dinámica caracterizada por un crecimiento sostenido de organizaciones sociales, a pesar de que su precariedad organizativa era parte

de la fragmentación que caracterizaba a la débil sociedad civil peruana en los comienzos del siglo XXI.

En Chile, el catastro de asociatividad elaborado en el año 2000 por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) había registrado alrededor de ochenta mil asociaciones ciudadanas, sin incluir las organizaciones religiosas (Citado por De la Maza 2003:143). Muchas de tales iniciativas todavía son invisibles y de bajo nivel de influencia sobre el reconocimiento por parte de la comunidad política. Por ello, afirma De la Maza, si bien es importante el registro de tantas formas asociativas, «la existencia de múltiples acciones asociativas microlocales no «empodera» realmente a la sociedad» (ibíd.). De allí que sea necesario pasar de las expresiones organizativas hacia la innovación.

En toda la región será posible, entonces, encontrarse con fenómenos de organización social, sobre todo de base local, como expresión de cambios sustantivos en la configuración ciudadana para acceder a los asuntos públicos comandados, tradicionalmente, por el Estado. A la vez, esa explosión de formas asociativas y su imbricación en redes sociales es un fenómeno mundial que marca la pauta en la formación de nuevos perfiles ciudadanos. Una buena expresión de lo que sucede lo representa el Congreso Mundial de Redes Ciudadanas que se realizó desde el año 2000, con el patrocinio de Global CN Partnership, una alianza de redes ciudadanas de Europa, Estados Unidos, Canadá y América Latina. En su segunda versión, año 2001 en Buenos Aires, la discusión estuvo centrada en la formación de redes por la vía digital, sobre las cuales se diría que resultan más que una simple Web, pues son nuevas formas asociativas «que aprovechan las nuevas tecnologías por parte de actores locales (una asociación, una ciudad, un barrio, una comunidad indígena, una librería, un club de jóvenes o de mujeres...), así como actores nacionales y hasta globales, con el propósito de producir una transformación social, sea en forma de desarrollo económico, una mayor participación ciudadana o una menor exclusión social» (Global CN, 2001:2).

Existe pues una expansión de organizaciones en todos los países del mundo. En el caso que nos ocupa, esta expresión organizativa, vinculada con diversos temas e intereses, posee una íntima relación con la acción del Estado, desde donde, tradicionalmente, se ha formulado la oferta programática para la inclusión de intereses en las decisiones públicas. Otrora se trató de modelos corporativos anclados en las grandes organizaciones de inclusión –partidos, sindicatos, gremios empresariales– que canalizaban las

expectativas colectivas. Hoy se trata de organizar una nueva articulación a partir de la constatación de que ya no es posible mantener exclusivamente aquel modelo, sino que se deben abrir múltiples y diferentes canales de acceso que puedan cumplir con las expectativas de la explosión organizativa referida en los comentarios anteriores.

El esfuerzo latinoamericano al respecto es notable, a juzgar por la proliferación de ofertas de espacios que pretenden articular al Estado con la sociedad civil. Tal esfuerzo se observa, sobre todo, en los niveles territoriales de gobierno, especialmente desde el inicio y desarrollo de los procesos de descentralización en todo el continente. En los siguientes puntos dedicaremos un espacio a presentar, sin pretensión exhaustiva alguna, un conjunto de experiencias de relación Estado descentralizado-sociedad territorial en varios países.

#### REALIDADES EN LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD: LA OFERTA DESDE EL ESTADO

Brasil ha obtenido renombre en materia de rearticulación entre lo estatal y lo civil en la última década como resultado de dos realidades que sirven de patrón para otros países. Por una parte, el establecimiento de un marco regulatorio de tales relaciones y, por el otro, la introducción del Presupuesto Participativo como instrumento de democratización de las decisiones locales.

En el año 1999, el parlamento brasileño aprobó la Ley 9.790/99, que calificó a las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro como Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (Oscip), a partir de un consenso logrado entre organizaciones de la sociedad civil, el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo. Esta iniciativa partió del Consejo de la Comunidad Solidaria<sup>34</sup> (en 1997), instancia que se propuso reformular el marco legal del Tercer Sector (Ferrarezi, 2001). Haber llegado a este acuerdo fue producto de un largo camino recorrido desde la década de los ochenta, cuando se inicia el debate sobre la reforma del Estado. Los ejes de esta reforma eran la democratización, la equidad y la descentralización, siendo el principal reto la superación del patrón de intervención estatal. No ha sido

<sup>34</sup> Este Consejo tiene como objetivos diseñar e implantar programas innovadores en la asociación Estado/sociedad, desarrollar iniciativas para el fortalecimiento de la sociedad civil y promover la interlocución política sobre temas estratégicos de desarrollo social.

fácil la práctica de la Ley. Representando un adelanto en la concepción del interés público, el instrumento todavía no termina de ser asimilado ni por el Estado ni por la sociedad civil. En ello incide la larga tradición clientelar, patrimonial y corporativa presente en las políticas públicas.

En el mundo de lo local, el Presupuesto Participativo (PP) promovido por la Prefectura Municipal de Porto Alegre desde 1989 se ha convertido en una modalidad de gestión pública que ha fungido como modelaje para muchos municipios del resto de la región. El PP se encuentra asentado sobre una estructura y un proceso de participación de la población, en función de tres principios básicos: reglas universales de participación; un método objetivo de definición de recursos de inversión y un proceso decisorio descentralizado (Fedozzi citado en Araujo, 2001:241). El PP de Porto Alegre es reconocido como una experiencia de ampliación de la participación de la población en los procesos decisorios. Por ello, siendo un instrumento que propicia la apropiación de la cosa pública por parte de los ciudadanos, a pesar de sus limitaciones y máculas (de las cuales se hablará más adelante) ha conferido alto grado de legitimación a las autoridades locales —específicamente miembros del Partido de los Trabajadores—, que habían logrado hasta el año 2000 el triunfo electoral en cuatro mandatos consecutivos.

El caso antes referido es apenas una muestra de la proliferación de medios e instrumentos para la participación en el ámbito local que han sido puestos en práctica desde el Estado o a través de acuerdos con la sociedad civil. Audiencias públicas, cabildos abiertos, leyes de participación ciudadana, promoción del voluntariado, revocatorias de mandato, referendos (Spehar, 2001; Ziccardi, 1999) son parte de la lista de instrumentos que se agregan a los presupuestos participativos para abrir la compuerta de la presión ciudadana en el ámbito territorial.

En el ámbito municipal, la Ley de Participación boliviana ha incentivado la conformación de diferentes espacios de articulación de la sociedad civil. Los Comités de Vigilancia de la gestión pública, por ejemplo, funcionan como un instrumento de apoyo a las OTB creadas por la Ley. A su vez, al instituirse la planificación municipal participativa, se ha propendido a la elaboración de planes operativos y planes de desarrollo municipal bajo la regla de la participación (Barbery, 1998; Molina, 1997a, b; Thevoz y Velasco, 1998; Verdesoto, 1998).

Los consejos de clientes, las células de planificación, los foros ciudadanos, los comités consultivos y de usuarios son parte del instrumental de consulta y participación de la población en los municipios chilenos (Núñez,

2001). En este caso, el proceso se encuentra orientado hacia la captación de los problemas y necesidades de los usuarios de los servicios públicos, con miras al mejoramiento de su calidad.

Colombia, con una dilatada tradición municipalista, también muestra una amplia gama de medios para una rearticulación. En Cali y Armenia, por ejemplo, los gobiernos locales se afianzan en la formulación de políticas públicas sociales dentro de una perspectiva de descentralización de las decisiones (Varela, 2000). De igual manera, el plan local de desarrollo participativo es de obligatorio cumplimiento en los gobiernos locales colombianos, en función de la instrumentación de talleres temáticos participativos, además de que la Ley 134 establece mecanismos de consulta popular como los cabildos abiertos, los consejos de planeación, las juntas de educación o los comités de control de los servicios públicos (Betancourt, 2001; Londoño, 1998).

En el ámbito de los gobiernos intermedios (provinciales, estatales, departamentales), también es posible señalar un conjunto amplio de medios de articulación. En Argentina, país con tradición federal, la Provincia de Mendoza utiliza los consejos sociales departamentales como vía para la concertación. Sectorialmente, es posible encontrar «comunidades de usuarios de agua» que participan en las inspecciones de cauces y en la administración de la red de irrigación. En esta provincia la Ley 23696 reconoció la presencia activa de individuos y sociedad en los asuntos públicos, como una vía para profundizar la reforma de la gestión pública (Arroyo, 1997; Magnani, 1992; Quesada y Cuello, 1999). En Córdoba, la acción de las ONG es reconocida como parte fundamental de la gestión pública. Así, existen instituciones de democracia semidirecta como la iniciativa popular, las consultas, la revocatoria o el referéndum. De igual manera, el Consejo Económico y Social de la provincia actúa junto con las mesas de concertación como canales de control social sobre las instancias de poder (Carrizo, 1997; López, 1997; Rey, 1992).

También México ha instituido medios de participación en las entidades federales o estados. En el estado de Chihuahua, a partir de la descentralización del sistema educativo fueron creados espacios de reflexión y discusión de propuestas de las agendas educativas con la sociedad civil, a partir de lo cual se inicia un proceso de autonomización de las unidades educativas con la presencia de los grupos civiles organizados de la entidad (Cavo Pontón, 1998). Por su parte, en el estado de Baja California, los convenios de desarrollo social, junto con los consejos agropecuarios, la Comisión para

la Promoción de las Exportaciones o el Fondo de Financiamiento de las Empresas de Solidaridad son expresiones de medios de articulación entre sociedad territorial y Estado descentralizado (Mercado y Olmos, 1997).

En Centroamérica y el Caribe han proliferado formas de articulación local. Los consejos escolares directivos en Nicaragua (Rivarola y Fuller, 1998), los consejos locales en República Dominicana (Calderón, 2001), los consejos provinciales y las juntas locales en Panamá (Ministerio de Planificación y Política Económica, 1990), los consejos locales de desarrollo en Guatemala (Saldomando y Cardona, 2005)<sup>35</sup> o la propuesta de Contraloría Ciudadana en el ámbito local en El Salvador (Cummings, 2002) representan apenas algunos ejemplos de variados esfuerzos en la dirección de revalorizar la dimensión territorial como espacio para ensayar el acercamiento entre la sociedad organizada y las estructuras de gobiernos descentralizados.

Perú reinició su camino a la descentralización en el año 2002 con la elección de los presidentes regionales y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, seguidas de la ley que norma los gobiernos regionales y, posteriormente, en el 2003, la aprobación de la Ley de Municipalidades. Se trató efectivamente de un relanzamiento político entusiasta que permitió, negociación y presión de la sociedad civil de por medio, aprobar las figuras de los consejos de participación regional y de los consejos de participación municipal (Mascareño, 2005c). En ambos casos, la sociedad civil territorial posee presencia activa en la deliberación e incidencia sobre las políticas y decisiones de cada nivel de gobierno. Para observar su cumplimiento, el Grupo Propuesta Ciudadana (2003; 2004), consorcio que reúne once ONG peruanas de gran peso en la vida nacional y regional, mantiene un programa de vigilancia y control ciudadano sobre la gestión regional. El propósito de este ambicioso programa es el de que la participación ciudadana a nivel territorial se convierta en «un mecanismo imprescindible para construir condiciones de gobernabilidad regional y local» (Azpur, 2003).

En cada país, en cada provincia o en cada municipio latinoamericano, es posible encontrar hoy día alguna expresión de oferta estatal para la incorporación de grupos civiles organizados en la gestión descentralizada. Independientemente de las restricciones que se hacen presentes al formularse

---

<sup>35</sup> En los cuadros de las páginas 142-143 del texto de Saldomado y Carmona pueden verse las experiencias de Guatemala, Honduras, Salvador y Nicaragua.

la propuesta de participación desde los aparatos de gobiernos, es necesario aceptar que algo está pasando, algún tipo de apertura ha ocurrido en las últimas décadas. Como todos sabemos, no se trata de una oferta gratuita ni voluntaria. Existe otra cara de la moneda que hace posible, de manera unívoca, que tales espacios tomen su lugar en la trama institucional y puedan avanzar más allá de las estrechas paredes del aparato público.

#### LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL TERRITORIAL: LA OTRA CARA DE LA MONEDA

La Organización Panamericana de la Salud, en el documento promocional de sus 100 años, establece con claridad que los espacios de participación para enfrentar los problemas de salud locales y definir las respectivas políticas públicas no pertenecen sólo al gobierno local sino, sobre todo, a las comunidades y sus respectivos intereses. De allí que el documento elaborado para tales efectos haya sido denominado *Municipios y comunidades saludables* (OPS, 2002) y no como años antes, cuando se hacía referencia sólo al municipio. Es un cambio lento pero visible. Por ello, se reconoce la existencia de una tendencia global hacia la descentralización de las políticas sociales, con un papel preponderante en el liderazgo de las autoridades locales pero con la corresponsabilidad de todos los ciudadanos y sus familias (Alleyne en *ibíd.*, IV). ¿Dónde comienza y dónde termina el espacio del Estado descentralizado y el de la sociedad territorial en las políticas sociales? No se ha ensayado una respuesta satisfactoria, como no sea la de la construcción de espacios de corresponsabilidad. Pero, de nuevo, surge otra interrogante: ¿cuándo comienza a perderse la autonomía de las organizaciones civiles en virtud de la mayor fortaleza del Estado a la hora de la negociación? Tampoco existe un límite claro que no sea defendido con la idea de que la sociedad civil debe continuar avanzando en su nivel ciudadano para sortear los peligros que ello encierra. Esos son los retos que se advierte se están asumiendo por el lado de la sociedad civil territorial.

Como lo explican Adriana Rofman y Marisa Fournier (2004), la expansión de programas de desarrollo local no se explica solamente como un efecto discursivo o producto de la difusión de las innovaciones. Este fenómeno está reflejando una redefinición en las formas y contenidos de la intervención social que hace que, finalmente, las organizaciones civiles —sean sociales o empresariales— se apropien de la dinámica del desarrollo

local. Allí comienza a percibirse un cambio sustantivo en la direccionalidad de la oferta, que ya no sólo pertenece a los gobiernos, sino que comienza a fluir desde los espacios ciudadanos. Las experiencias de promoción del desarrollo local que se registran actualmente en la zona noroeste del conurbano de Buenos Aires muestran que las iniciativas de articulación entre los actores estatales y civiles no provienen solo del aparato gubernamental ni tampoco, de manera exclusiva, del terreno de lo civil. La conjunción del Municipio Moreno, la Universidad Nacional del Gral. Sarmiento y la experiencia comunitaria de los «Aguate de la Cultura» hace pensar en una perspectiva diferente del problema. En ese sentido, una conclusión importante es que, a los efectos de la rearticulación Estado-sociedad vista territorialmente, «no es posible señalar previamente cómo debería conformarse la instancia de articulación local que lidere el proceso. *La constitución de este espacio, y la identificación de los actores que lo conforman forma parte del mismo proceso de cambio*, y estas experiencias resaltan que cabe aportar a este proceso desde distintos ámbitos institucionales: académico, de gobierno y organizaciones sociales» (Rofman y Fournier, 2004:217; negritas en lugar de cursivas en el original).

Meses antes de promulgarse la Ley de Bases de la Descentralización de Perú, la Red Perú llevó a efecto su V Encuentro Nacional, en abril de 2002. Con la presencia de ciento sesenta representantes de experiencias de concertación provenientes de catorce regiones peruanas, el encuentro se desarrolló bajo el lema «Construyendo la gobernabilidad democrática desde los espacios regionales y locales» (Red Perú, 2002). La sociedad civil reunida en este Foro se había propuesto objetivos muy concretos: la institucionalización de la Red y de los espacios de concertación regional y local, la incorporación de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, y la promoción de mecanismos de vigilancia ciudadana. En buena medida esas propuestas fueron recogidas posteriormente por la Ley de Descentralización, la de los Gobiernos Regionales y la Ley de Municipalidades. Este tipo de propuestas provenientes de los espacios civiles parte de diagnósticos que esclarecen la futura acción para la incidencia sobre las políticas públicas, en especial la de descentralización. Para Red Perú era claro que «uno de los problemas más importante es la falta de identidad institucional, porque quienes tienen la capacidad de decisión no siempre participan en los procesos de concertación. Por un lado, existe desconocimiento acerca del proceso y los objetivos de la descentralización, y por

el otro, no ha sido bien definido el rol que deben cumplir los espacios de concertación en este proceso» (ibíd., p. 89).

Como lo señala Adriana Clemente (2000), la década de los noventa fue escenario de permanentes conflictos en la relación Estado-sociedad, envueltos en una búsqueda de nuevos consensos y medios para lograr una mayor gobernabilidad entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil. Esta difícil dinámica permitió una suerte de reconversión de la gestión local que concitó múltiples articulaciones y procesos de mutua influencia. En este marco, el Programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación de Organizaciones No Gubernamentales para América Latina (Ficong),<sup>36</sup> efectuado entre 1991-1998, fue escenario de un conjunto denso de experiencias de incidencia desde la sociedad civil territorial en las respectivas políticas públicas. En la publicación editada especialmente para la difusión de los resultados<sup>37</sup> es posible encontrar experiencias como las que se reseñan a continuación. La concertación entre la cooperativa de intermediación financiera Cofac, el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh), el Centro Cooperativo Uruguayo (CUU) y el Departamento de Extensión de la Universidad de la República permitió el desarrollo de una experiencia que durante dos años se ejecutó en el Departamento de Colonia de Uruguay. Si bien es compleja la concreción de las iniciativas de desarrollo, sobre todo por los tiempos largos de aprendizaje y los recursos de sostenimiento que ellas suponen, la aparición de algunos resultados en ámbitos familiares para los actores locales hace que emerja una nueva forma de hacer las cosas, aceptándose que los procesos de desarrollo local resultan exigentes tanto en recursos como en conocimiento (Marsiglia, 2000:55-61). Como se sabe, la experiencia de Villa El Salvador en Lima, representa un paradigma de iniciativa ciudadana local en busca de una mejor articulación con el gobierno local. Surgida en 1971, La Villa es hoy una ciudad popular dentro de una gran metrópoli, con más de trescientos mil habitantes y un tejido social complejo y organizado. La experiencia de este mundo urbano limeño ha implicado que el plan de desarrollo se convierta en el plan de todos y no en un plan a ser ejecutado por la municipalidad (Llona y Zolezzi, 2000:18-22).

<sup>36</sup> Ejecutado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-América Latina, con sede en Buenos Aires.

<sup>37</sup> «Planes y programas participativos para el desarrollo local», *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, año 9, n° 20, abril, 2000, Buenos Aires.

Este tipo de oferta desde la sociedad civil para el desarrollo local abunda en América Latina, sobre todo dirigidas desde ONG que han incursionado en este ámbito de acción de lo social. Y ha sido comprendido así en tanto que potenciar la vida local con mayor participación y representación supone «un estilo de gobernar diferente y (...) un desarrollo de la tarea educadora de la ciudadanía local y de su cultura cívica» (Friedmann y Llorens, 2000:4). No cabe duda de que, entendiendo la descentralización como una institucionalidad que potencia la concertación de los actores, su viabilidad vendrá dada por el grado de confianza mutua entre los órganos representativos del Estado y los representantes civiles. Es una doble búsqueda tanto por el lado de lo político como por el lado de lo económico y social (Göske, 1999). En lo social, la búsqueda se orienta hacia la autonomía de la actuación de las organizaciones civiles como parte activa de la gestión de lo público. En lo económico, no cabe duda de que la relación entre empresarios y autoridades locales exige una redefinición que apunte hacia la cooperación público-privada (Hengstenberg y otros, 1999). Más que un conflicto entre polos irreconciliables, el desarrollo territorial descentralizado como marco para una rearticulación público-civil supone la creación de espacios concertados entre actores sociales públicos y privados, una nueva institucionalidad que pueda responder la modernización de los ámbitos productivos locales (Albuquerque, 1999:45). ¿Cuán factible será un cambio sustantivo en la calidad de esa articulación procurada desde hace ya tres décadas, tanto por la vía de la democratización como de la descentralización? Se intentarán algunas respuestas a continuación.

## LIMITACIONES EN LA RELACIÓN ESTADO DESCENTRALIZADO-SOCIEDAD TERRITORIAL

Las nuevas utopías sobre cambios en la relación Estado-sociedad civil y su concreción territorial en Latinoamérica se configuraron, como se ha visto, en medio de tres dinámicas complejas: la crisis del Estado benefactor centralizado y su consecuente descentralización, la democratización, y la diversificación social expresada en los movimientos sociales emergentes. En este orden de ideas, el futuro de dicha relación se encontraba fuertemente determinado por el desempeño de esos factores.

Existen algunos avances evidentes: en las últimas tres décadas, la región ha asistido a una amplia profusión de ideas sobre la rearticulación

del Estado con la sociedad, en la búsqueda de horizontes de democracia y ciudadanía; en ellas, la descentralización del poder ha asistido como invitada de honor al lado de la democratización del continente. En este mismo lapso ha aparecido y evolucionado un impactante número de organizaciones civiles que, con sus virtudes y perversiones, se han instalado en la agenda de los asuntos públicos. Son realidades que, en sí mismas, son loables. Sin embargo, sigue presente la insatisfacción ante la debilidad de las democracias reales y de los espacios públicos, mediados por rasgos de autoritarismo y patrimonialismo que continúan comandando la manera de construir las decisiones públicas. En consecuencia, es de suponer que existen limitaciones profundas que restringen el avance hacia una ciudadanización de la sociedad, como lo expresara Lechner (2000). En este marco, resulta conveniente revisar algunos de las variables que juegan en contra de ese propósito.

#### CONTINGENCIA EN LA DEMOCRACIA Y EN LA RELACIÓN ESTADO DESCENTRALIZADO-SOCIEDAD TERRITORIAL

Algunas percepciones desde afuera sobre las democracias latinoamericanas indicarían que poco se ha logrado y, aun, se avizoran retrocesos. En un reciente reportaje de Larry Rother y Juan Forero (2005) aparecido en el *New York Times* se catalogaba de nacies a las democracias latinoamericanas, y los articulistas eran demoledores en sus juicios sobre la precariedad de estas democracias: los gobernantes de hoy (con la excepción de Chile y Uruguay) continúan incurriendo en las mismas prácticas de personalismos, absolutismo y corrupción de sus antecesores coloniales, con la diferencia de que los primeros son electos, realidad que desilusiona a los ciudadanos. En su artículo denominado «El renacer de los caudillos traba desarrollo económico y político en América Latina» (*El Nacional*, Caracas, 20/10/2005), David Luhnow señala que a los caudillos anteriores (Trujillo, Perón, Pinochet) se les han unido los que actualmente comandan e influyen en naciones: Castro, Chávez, Alemán, Ortega, y apela al nombre de una famosa película para describir su permanencia y pervivencia en las sociedades latinoamericanas: «Duros de matar».

La versión periodística sobre las democracias resulta por demás gráfica, a la vez que terrorífica. Con tal fatalismo, habría que apagar la luz y marcharse de estas tierras, por lo menos aquellos que creen en la posibilidad

de una sociedad más democrática, transparente y donde reine el Estado de derecho, la justicia y la autonomía de los poderes. Sin embargo, es conveniente apelar a juicios más «pensados», los cuales, no por más alentadores, pueden aportar elementos de reflexión para «darle vueltas» al asunto.

Una reciente entrevista de Guillermo O'Donnell (*La Nación*, Argentina, 19/02/2006) fue titulada de manera sugestiva «El poder tiende a olvidar su origen». En ella, rehusando opinar sobre la coyuntura de su país, O'Donnell prefirió aletear por los espacios del difícil equilibrio inestable de la democracia. Conocedor de los regímenes autoritarios latinoamericanos, habla del populismo como un período específico en el cual se crearon liderazgos no democráticos, y aunque falta muchísimo —advierte—, la actual democracia argentina (y la latinoamericana en general, decimos nosotros) la consiguieron los ciudadanos y es a ellos a quienes corresponde realizar una crítica democrática al respecto. Esa argumentación le sirve para disparar esta sentencia: «No olvidarse nunca del enorme progreso respecto de la brutalidad autoritaria, pero a la vez, no tener miedo a criticar».<sup>38</sup> Prefiere hablar, entonces, de democracias de baja calidad, en las cuales existe, por una parte, un molecular proceso de construcción de ciudadanía y, por el otro, una tendencia de los gobiernos y líderes, una vez instalados y estabilizados, a olvidarse de cuál fue su origen: los ciudadanos que allí los colocaron. Esta realidad, incesante, casi inmanente, lleva entonces al problema crucial: los gobiernos incurren en un gran descuido de la institucionalidad y pasan a jugar el juego del «movimientismo», que es agresivamente antiinstitucional, y los líderes terminan creyendo que son la encarnación de los verdaderos intereses de la nación. Se convierten en «decisionistas» a los que les molestan los poderes independientes, la opinión de los intelectuales y la prensa libre, y así las naciones terminan en un punto paradigmático: concederle al Ejecutivo los poderes extraordinarios de la economía, con lo que se acaba por sacrificar a la sociedad.

No es nada fácil el acertijo que propone O'Donnell: reconozcamos que hemos avanzado y utilicemos esa fortaleza (sin tregua ni descanso), aunque esa tradición de la política latinoamericana es, ciertamente, «dura de matar». Ante tal dilema, surge otra interrogante, ¿será posible la coexistencia de grados «aceptables» de democracia (que eviten la regresión militarista

---

<sup>38</sup> Una frase similar fue esgrimida por el actual Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, en la oportunidad de estrenarse en el cargo.

autoritaria extrema) con procesos moleculares de creación de ciudadanía?, y si lo es, ¿por cuánto tiempo y hacia dónde conduce? ¿Se garantizaría así, en ese camino, una futura democracia de mayor calidad? La búsqueda de respuestas en esta materia remite al uso de métodos que contribuyan, como lo asomara Terry Lynn Karl anteriormente, al estudio de los procesos y las opciones contingentes, con lo cual se podrían entender diferentes tipos de transiciones democráticas.<sup>39 40</sup>

Si utilizamos el camino de reflexión aplicado a la democracia al caso de la descentralización y el tipo de relaciones Estado-sociedad que de allí resultan, será posible determinar un conjunto de factores contingentes que van a establecer diferencias entre uno y otro país latinoamericano. Ellos serían, sin ser exhaustivos, los siguientes:

- la asincronía temporal de los pactos políticos;
- la diversidad de fortalezas de dichos pactos (en el sentido de descentralizar o en el de centralizar);
- los grados de descentralización en términos de fiscalidad, transferencia de competencias y poder burocrático, y mecanismos de regulación intergubernamental;
- el grado de cultura política democrática imperante;
- la evolución de las ideas acerca del tipo de Estado;
- las formas y contenidos de la participación política en la trayectoria histórica de cada país.

Para ser coherentes con la idea de la contingencia, estas relaciones no van a cristalizar fuera de las realidades dadas: preeminencia de una cultura política hispánico-centralista; acendrado patrimonialismo; tendencias mundiales a la inserción en códigos globales de democracia; la influencia

<sup>39</sup> La contingencia, según Luhmann (1998 b: 115-116), es «aquello que no es necesario ni imposible, aquello que puede ser como es (fue, será), pero que también puede ser de otro modo. El concepto designa, por lo tanto, lo dado (experimentado, esperado, pensado, imaginado) a la luz de un posible estado diferente; designa objetos en un horizonte de cambios posibles. Presupone el mundo dado, es decir, no designa lo posible en sí, sino aquello que, visto desde la realidad, puede ser de otra manera (...) La realidad de este mundo, entonces, se presupone en el concepto de contingencia como primera e insustituible condición de lo que es posible».

<sup>40</sup> Esta manera de enfrentar la complejidad de los procesos democráticos latinoamericanos había sido asomada por O'Donnell hace tres décadas en su ya clásico texto *Modernización y autoritarismo* (1972). En él se planteó una crítica a los métodos que se utilizaban para intentar «predecir» las posibilidades de democratización de los países latinoamericanos. Esos métodos, al asumir las esperanzas del iluminismo en cuanto al sentido de «progreso», culminaban estableciendo una relación causal entre «alto desarrollo socioeconómico-democracia política», tal como había sido la trayectoria de las democracias consolidadas de entonces.

de la innovación y la información; la tensión entre liberalización y control estatal, para mencionar procesos históricos domésticos y supranacionales que moldean los límites dentro de los cuales podrán darse las relaciones Estado-sociedad en ambientes descentralizados.

Esta perspectiva nos lleva a una pregunta crucial: ¿existirá entonces una influencia de la descentralización sobre los grados de democracia y, particularmente, sobre la posibilidad de auspiciar relaciones Estado-sociedad más democráticas? Para facilitar el camino a una posible respuesta, afirmemos primero que, definitivamente, bajo regímenes autoritarios (civiles y militares) queda descartada la descentralización política. Entonces, dentro del espacio democrático, asumiendo que existen varios grados de calidad democrática en América Latina, la respuesta no resulta automática o directa. Algunos estudios recientes (Giannoni, 2004) recomiendan precaución por las siguientes razones:

a) No existe una fuente definitiva que ofrezca un marco conceptual que permita dar por cierta una relación directa entre descentralización y democracia. La primera se asumió como producto de una mala práctica del centralismo, pero no necesariamente reduce la tiranía de los líderes ni menos aún aumenta el control de los ciudadanos sobre las elites gobernantes.

b) Los resultados empíricos en dieciocho países latinoamericanos (donde la hipótesis era: a mayor descentralización, mayor fortaleza democrática) muestran que en la mayoría de ellos la relación ha sido inversa. Así, por ejemplo, en Argentina, el grado de federación no ha conducido a un buen sistema de representación ni al logro de un mejor balance del poder. En Costa Rica, al contrario, a pesar del alto grado de centralismo, la democracia permanece como una de las de mayor eficacia en el continente. Al respecto advierte Ryan (en Giannoni) que un mayor grado de descentralización en Costa Rica pudiera tener un efecto desestabilizador sobre la democracia.

c) La descentralización es una buena política, pero no hay que esperar que por sí misma resuelva los problemas de desbalance de poder, la resistencia de las culturas políticas patrimonial-clientelares de los líderes locales ni la real efectividad de los gobiernos por la vía de la participación ciudadana, toda vez que esta, por sí sola, no crea un gobierno efectivo.

En descargo de las dudas planteadas, es importante repetir una verdad antes dicha: bajo regímenes autoritarios queda descartada la descentralización política del poder. En el caso del Chile de Pinochet, por ejemplo, las reformas introducidas por la dictadura permitieron que los municipios manejaran un mayor número de fondos y aumentaran su eficacia (Castañeda,

1990). Sin embargo, no poseyeron autonomía política ninguna, toda vez que la municipalidad se constituyó en una institución neutra al servicio de un objetivo eficientista, bajo un clima de gran control social y de represión. Lo mismo puede decirse del caso peruano bajo el régimen autoritario de Fujimori. Para aquel momento, las municipalidades quedaron sujetas al control del poder central a través de la asignación de los recursos, desapareciendo las precarias autonomías regionales que habían sido alcanzadas a finales de los ochenta. En ambos casos, las reivindicaciones de las organizaciones territoriales quedaron supeditadas a los designios del autócrata, con poco margen democrático de maniobra para defender su espacio autonómico.

La mayor o menor supeditación al poder de los líderes centrales depende, también, de la presencia de procesos de recentralización del poder una vez que un país ha alcanzado niveles de descentralización. Este expediente ha estado presente en la región en los últimos tiempos. En los casos de Brasil y Argentina, Kent Eaton y J. Tyler Dickovick (2004) advierten que la recentralización ha comenzado a posicionarse como parte de la agenda política, sobre todo por el pronunciado protagonismo presidencial, que intenta revertir las reformas que expandieron la autonomía de los gobiernos subnacionales, sobre todo por la pugna por el control de los recursos fiscales. En Venezuela, el gobierno de Hugo Chávez, luego de siete años en el poder, dio evidentes muestras de una vocación recentralizadora, tanto por el control de las transferencias como por el ataque constante a las autonomías de las entidades federales y, aun, del municipio como nivel de gobierno (Mascareño, 2005b). El caso colombiano llama la atención, sobre todo por la evidencia de que sí es posible la reversión de la descentralización dentro de situaciones contingentes que conduzcan hacia ese destino. Efectivamente, siendo Colombia el país que ha alcanzado uno de los mayores niveles de descentralización, hoy se hacen presente medidas que atentan contra esos logros. Las políticas gubernamentales en ese sentido son producto de la presión del déficit fiscal, de la pobreza creciente que demanda soluciones, del conflicto armado que requiere medidas centralizadoras y de la presión de los organismos multilaterales (Velásquez, 2004). Si la dominación del poder se inclina hacia una mayor centralización, en esa medida la relación entre la sociedad civil territorial y las estructuras de gobierno descentralizadas sufrirán una inexorable mediatización y debilitamiento, toda vez que las organizaciones girarán su eje de interés hacia la oferta que provenga de las agencias centrales.

Como se observará, la contingencia a la que se encuentra sometida la relación Estado descentralizado-sociedad territorial es tal que exige hurgar en factores que pueden estar incidiendo negativamente o como elementos restrictivos. Algunos de ellos se analizan a continuación: el problema del patrimonialismo y clientelismo; el de los límites de la participación ciudadana en su contribución a la construcción de ciudadanía y, en tercer término, la debilidad de la relación del empresariado y el desarrollo productivo con los procesos de descentralización.

#### LOS LÍMITES QUE IMPONE LA CULTURA PATRIMONIAL Y CLIENTELAR

Se trata de una vieja pero muy actual tensión entre las formas de dominación tradicional y la racionalización moderna del poder. Weber (1992) estableció con claridad que la dominación patrimonial era aquella dominación orientada primariamente por la tradición y ejercida en virtud de un derecho que se asume como propio. Dentro de esta tradición, la administración es apropiada por quien ejerce la dominación, operando sobre la naturaleza de la economía y, en particular, de la economía fiscal, impidiendo la preeminencia de reglas legales racionales. Precisamente por ser así, el patrimonialismo se opone al establecimiento de relaciones impersonales donde reinaría la dominación racional, que descansa en la legalidad de ordenaciones estatuidas (pp. 172-192).

No existen sociedades donde imperen modelos puros de patrimonialismo o de dominación racional. Sin embargo, la lucha en la modernidad por la secularización del poder ha sido la marcha de las sociedades modernas hacia formas menos patrimoniales y más impersonales en el ejercicio del poder.

La permanencia de la relación clientelar ha representado un viejo problema en sociedades con aspiraciones igualitarias: se trata de la persistencia, bajo distintas formas, del *homo hierarchicus*. En una perspectiva que va más allá del inmediateismo sociologista, afirma José González Alcantud (1997), el clientelismo social constituye un universal antropológico, lo que no debe confundirse con la «naturalidad» del clientelismo. Si así fuera, la historia social de la humanidad no hubiera podido trascender los límites de lo estático constituido y, a partir de la tensión moral del hombre por construir mundos ideales, no hubiera sido posible la modernidad y la democracia contemporánea (pp. 7-10). En la presencia y vigencia del clientelismo

político, González Alcantud observa la confluencia de varios vectores: su vínculo con el intercambio de bienes; su relación con el parentesco y el territorio; un *ethos* nucleado alrededor del honor y el intercambio simbólico como basamento ideológico; su constitución en la vida política municipal y su vínculo con el Estado nacional a través de los partidos y la burocracia. Como en todos los clientelismos, en consecuencia, prima el horizonte pragmático sobre el normativo (ibíd., pp. 15-21).<sup>41</sup>

Para el caso latinoamericano, el estudio de la cultura política cobra indudable valor toda vez que la misma se caracteriza precisamente como clientelar, patrimonial y, en consecuencia, poco proclive al civilismo y sus valores. Y es necesario insistir en el tema cuando se habla de descentralización porque, como se ha dicho, una de las esperanzas puestas en ella era la posibilidad de constituirse en medio para una mayor *accountability* y, con ello, lograr una gestión más transparente de cara al ciudadano.

Ese ideal social se encuentra en entredicho a la luz de las realidades políticas en las cuales, ante la fragmentación de las organizaciones populares y sociales (la mayoría de ellas de corte localista o de ámbito territorial), el poder real es asumido por elites que se convierten en actores dirigentes de la sociedad civil (Quero, 2004). Ellas, por su mayor capacidad de negociación, terminan siendo depositarias del discurso democrático que se pretende desde el espacio civil, repitiéndose, de manera consuetudinaria, la dependencia clientelar que culmina por excluir a las organizaciones civiles de la esfera de la influencia en las decisiones públicas.

Esta dinámica encierra riesgos mayores. Como afirmara Lechner (1992b), una de las principales demandas hacia la política moderna, y que la democracia no puede ignorar, es la *pertenencia a una comunidad*, búsqueda que se torna más angustiante a medida que la fragmentación de espacios y tiempos diluye las identidades colectivas. Allí, cuando el sentimiento de desamparo domina la escena, las mayorías terminan prefiriendo el refugio en certezas absolutas e identidades cerradas. Ante una realidad imponente, surge un dilema: o el Estado es reformado de manera tal que restaure una nueva noción de comunidad o, en su defecto, las sociedades latinoamericanas terminarán bajo el cobijo de movimientos populistas o fundamentalistas.

---

<sup>41</sup> González Alcantud advierte, por intermedio de lo que Graziano (p. 16) afirmara en 1975, que el estudio del clientelismo en relación con el sistema político es bastante reciente y poco refinado. Hacia finales del siglo XX la situación era bastante parecida: una falta de comprensión del universal antropológico del clientelismo.

De nuevo entonces la pregunta de Chalmers (2001): ¿qué tipo de instituciones que conectan a la sociedad civil al Estado fomentan los valores democráticos? Además de las instituciones constitucionales liberales, tradicionalmente, como ya se apuntara, han sido el clientelismo, el corporativismo y el partidismo las formas de intermediación dominantes en la relación Estado-sociedad civil. Cuando estas se han debilitado (que es el caso de América Latina), el patrón de instituciones de intermediación se torna más abierto, buscando un cierto grado de autonomía y fluidez. Por ello, existió la época, dice Chalmers, en la que las organizaciones de base y no gubernamentales fueron consideradas como la solución a los problemas que generaba el Estado centralizado, por lo cual el concepto de capital social se convirtió en medida de éxito y en consigna de moda. Pero, ¿hasta dónde los regímenes abiertos son más democráticos? Bajo determinadas circunstancias, ese régimen puede ser elitista, no igualitario. En la región se instaló un fuerte sentimiento de que la sociedad civil pudo haber desempeñado un importante rol en la democratización, pero, a la vez, esta sociedad civil no tiene espacio en un Estado ordenado, porque sus características de ciudadanía y trabajo voluntario no forman parte de la cultura latina (pp. 63, 80-81). Por ello, la pregunta que originó su reflexión no tiene respuesta automática. Sólo «He intentado señalar el camino que tendremos que tomar para poder dilucidarlo» (p. 87). Refiriendo de nuevo a Lechner (2000), reiteramos su pregunta: ¿cómo debería ser una política no dirigista que enfrente la orientación clientelar y populista desde el poder central y los caciques locales en América Latina? De nuevo, no hay respuestas directas. En consecuencia, siendo la descentralización una vía de acción colectiva, ¿tendrá la capacidad para realizar aportes a la transformación del capital social en acción ciudadana?

#### LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN

A pesar de poseer una realidad de Estados unitarios fuertemente centralizados, los países centroamericanos han venido avanzando desde los años ochenta, dentro de sus determinantes histórico-políticas y de las limitaciones propias de una zona de alta conflictividad y desestabilización institucional, hacia formas descentralizadas del poder con anclaje en el nivel municipal de gobierno. Este camino ha sido, sin duda, convergente con la democratización de esta subregión latinoamericana, y la ciudadanía

le ha apostado mayoritariamente. En esa apuesta, los ciudadanos le otorgan una alta valoración a la participación ciudadana; sin embargo, a pesar de la proliferación de mecanismos que crean espacios para la participación, se registra un notable contraste con los bajos niveles de participación real (Saldomando y Cardona, 2005:79-98).

Colombia es uno de los países latinoamericanos con mayor profusión de medios e instancias para la participación ciudadana, sobre todo luego de la Constituyente de 1991. En virtud de ello, los ciudadanos colombianos han reclamado de manera creciente su presencia en el manejo de las políticas públicas. Sin embargo, advierte Restrepo (2003), es notable la carencia de una sistematización analítica acerca del verdadero alcance de esa participación y, por el contrario, se han entronizado discursos ideológicos sobre la democracia participativa, el establecimiento de normas, programas y medios en la esfera estatal, y proliferan manuales de adiestramiento para el logro de una buena participación.

Efectivamente, la participación como acto que busca redimir a la sociedad de las deficiencias de la representación política, cuyas vituperadas instituciones son casi condenadas al papel de jarrones chinos cuando no al rincón de los recuerdos en las democracias latinoamericanas, ha tomado su lugar en la conciencia colectiva de nuestras sociedades.

La popularidad de la democracia participativa, evidente, incesante y creciente, termina siendo vinculada al malestar ciudadano con la democracia representativa. Así, se espera resolver cada crítica a la representación con la democracia participativa. Se trata, como lo define Restrepo (2001), de enfrentar un prontuario antirrepresentación, sin percatarse de que la opción participacionista también posee un límite en el afán de resolver las desigualdades sociales y, lo más grave, en nombre de ella (la participación) se fortalecen procesos de fragmentación que atentan contra la posibilidad de crear referentes comunes y colectivos. Se trataría, en la versión de Lechner (2000), de disminuir las posibilidades de recrear una comunidad política que enfrente la siempre ventajosa presencia (por su mayor probabilidad de conexión subjetiva con las preteridas expectativas de la población latinoamericana) de los movimientos populistas y fundamentalistas.

Si bien la descentralización se ha legitimado en el discurso de la participación, es en esta materia donde claramente se observan debilidades en tres sentidos: la vigencia del centralismo y la cultura de relaciones verticales, la fragmentación del tejido social luego de los autoritarismos, y las fallas de la reforma misma que, en la práctica, deja de lado la participación. De allí

que, en la inmensa mayoría de las ciudades latinoamericanas, los procesos de participación son de poco impacto y, la más de las veces, de carácter consultivo (Gallicchio y Camejo, 2005:84-86).

Luego de tres décadas de discurso de participación, buena parte del cual se ha asociado a la descentralización del poder, las certezas que él ofrecía se han diluido y las limitaciones y perversiones de las prácticas de participación salen a flote. Es necesario, entonces, repensar la noción de lo público y recuperarlo como un asunto de la sociedad y no sólo como un espacio de realización del Estado, sugiere Nuria Cunill Grau (1997). En esa perspectiva, la participación ciudadana, como reclamo de libertad e igualdad de los sujetos sociales para lograr su presencia en la acción pública, supone la construcción de una ciudadanía que, en tanto entidad política, «no se resuelve automáticamente en el establecimiento de oportunidades para la participación en deliberaciones democráticas y en la toma de decisiones público-estatales, ni queda restringido a su ámbito. Supone, sí, un contexto institucional que realice el principio de autonomía, permitiendo a la vez el ejercicio de la ciudadanía en relación con la subjetividad» (p. 144). En ese sentido, tratándose la autonomía de un principio fundamental para la ciudadanía, «la concreción de las condiciones para la aplicación de este principio equivale a la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que son importantes para ellos» (Held citado en *ibíd.*, p. 145).

A sabiendas, como lo advierte Cunill Grau (*ibíd.*), de que la «publicación» de la administración pública trasciende lo mero organizacional y se inserta en el vigor de lo institucional y, sobre todo, de lo político, con lo cual se trataría de «publicar» el Estado en la búsqueda de un modelo de gobernabilidad democrática, ¿cómo se comportan en la práctica los procesos de participación ciudadana en América Latina? Busquemos una aproximación a algunas respuestas por la vía del análisis de dos casos emblemáticos: el Presupuesto Participativo (PP) brasileño y la Participación Popular de Bolivia.

Tal como lo analizan Elvia Cavalcanti y Reynaldo Maia (2000), la innovadora propuesta de Presupuesto Participativo amparada en la Constitución brasileña de 1988 ha sido difundida como una alternativa a los modelos tradicionales de gestión de ciudades, con la cual se espera establecer nuevos patrones de articulación entre los intereses organizados y el Estado y, con ello, alcanzar nuevas condiciones de gobernabilidad y *governance* local.

Si bien se acepta que esta técnica de gestión posee indudables aspectos positivos y que supone un salto respecto a las modalidades convencionales de relaciones con la sociedad local existen limitaciones y perversiones que es necesario señalar. En primer término, quienes han impulsado su uso, en este caso el Partido de los Trabajadores del Brasil y sus liderazgos municipales, han terminado revistiendo a esta técnica de consulta con virtudes trascendentes como sería la profundización de la democracia; con ello se aspira a reforzar la vía de la democracia participativa, que superaría a la democracia representativa. De esta manera, quienes lo propugnan, logran dos resultados perversos: el proceso de consulta se convierte en un medio de legitimación del liderazgo que lo dirige y, a la vez, al presentarse como la expresión más legítima de la voluntad general en manos del Ejecutivo, se promueve el desgaste del parlamento local<sup>42</sup> como el *locus* de la democracia liberal en el que se forja, legítimamente, la voluntad popular (Cavalcanti y Maia, 2000:150). En definitiva, se crea un clima de confrontación entre el Consejo del Presupuesto Participativo y la Cámara de ediles, con la consecuente superposición de las atribuciones de ambos espacios de decisión (Araujo, 2001). En segundo lugar, siendo que la movilización poblacional se estimula con fines de democracia directa y no de control y presión sobre la representación constituida, se oxigena la dictadura de las minorías activas, una de las imperfecciones de la democracia liberal (Dahl citado en *ibíd.*). En tercer lugar, el mecanismo de participación corre el riesgo cierto de incentivar el uso de las tácticas de cooptación de los liderazgos comunitarios, siendo un campo fértil para el amiguismo al imponerse la lógica del intercambio de favores para el mantenimiento del poder del voto (*ibíd.*). En ese sentido, las instancias del Presupuesto Participativo, al constituirse en los espacios que legitiman las reivindicaciones sociales en materia de equipamientos y programas sociales, terminan asfixiando la dimensión contestataria de los movimientos sociales y comprometen el principio de

<sup>42</sup> Este resultado, visto desde la perspectiva de los liderazgos de izquierda –sobre todo de inspiración marxista– que impulsan el Presupuesto Participativo, es un resultado deseable, pues se trataría de contribuir a la superación de la democracia formal burguesa e instaurar una democracia real, la participativa. Para llegar a ella, los líderes preclaros desde el Estado aspiran dirigir las masas prevalidos de la idea de que ellos conocen lo que más conviene al pueblo y al país. Esta forma de pensamiento, se encuentra en la raíz de los movimientos populistas latinoamericanos, con lo cual sería imposible rearticular al Estado y la sociedad civil dentro de nuevas ciudadanías, dando al traste con el principio de autonomía antes señalado.

autonomía de las organizaciones civiles (Araujo, 2001:248). Finalmente, advierten Cavalcanti y Maia (2000), es necesario sincerar la verdadera dimensión de este mecanismo de participación: se trata de un reparto de recursos limitados que, aunque necesarios, se alejan demasiado de las reales necesidades de recursos para impactar en las exigencias populares. Eufemísticamente, concluyen los autores, se termina «dividiendo correctamente lo que sobra», con lo cual es por lo menos ingenuo esperar que el Presupuesto Participativo posea un carácter pedagógico para el perfeccionamiento de la democracia. En todo caso, terminaría cumpliendo el rol de des-educar a la población en la medida en que ella entraría en una atmósfera de confusión respecto a cuáles son los procedimientos decisorios legítimos, por lo menos en lo que a un sistema democrático liberal se refiere.

Para ver la dimensión del significado de la Ley de Participación boliviana, es necesario observar la siguiente afirmación: «la participación popular es lo mejor que hemos hecho los bolivianos en los casi últimos cincuenta años de historia republicana» (Rojas Ortuste, 2003:7). Muy alta fue y ha sido la expectativa puesta en esta reforma. Sin embargo, al transcurrir del tiempo, emergen sus limitaciones. Con datos en manos, Rojas Ortuste informa acerca de la persistencia de los rasgos patrimoniales y caudillistas en el manejo municipal, con incrementos de corrupción sin sanción legal, toda vez que, luego de nueve años de gestión popular, la sociedad había puesto en práctica el voto de censura en apenas el 19 por ciento de los municipios. Para Miguel Urioste (2003), la descentralización municipalista con participación ciudadana directa fue una medida radical en el contexto político boliviano, inspirada en la experiencia de la diversidad de actores sociales y políticos. Como ya se señalara, el principal sujeto de dicha reforma radical fueron las comunidades indígenas, campesinas y juntas vecinales, reconocidas jurídicamente con el término de «organizaciones territoriales de base» (OTB). A pesar de sus potenciales y evidentes bondades, el proceso ha sido objeto de numerosas críticas, las cuales se resumen a continuación.

En primer lugar, las instituciones previstas para la participación no están funcionando según las expectativas ideales, sobre todo por la mediatización de que han sido objeto a causa del monopolio político partidista. Esta situación ha llevado a la cooptación de los Comités de Vigilancia, convertidos en espacios de reparto partidario. Una segunda limitación se encuentra en las estructuras de gobierno local. La mayoría de ellas son débiles tanto en su vertiente fiscal y de servicios como en las capacidades para conducir un

proceso complejo de participación. En tercer lugar, persisten problemas en cuanto a la redefinición de lo público dentro del proceso de participación. Luego de una primera etapa, la Ley generó un efecto centrífugo al lograr movilizar centenas de organizaciones populares en el camino hacia la apropiación del proceso. Sin embargo, pasada la efervescencia inicial, se observa una etapa centrípeta donde el poder central se convierte en protagonista, aunada a una tendencia a la fragmentación institucional de la sociedad civil. En un escenario pesimista, señala Urioste, no obstante la existencia de una incontestable realidad municipal, en Bolivia pudiera producirse un proceso de «modernización incorporativa» (ibíd., p. 21), con lo cual se destruirían herencias indígenas y culturales, a pesar de la retórica de la participación popular.

Es evidente cómo, en ambos casos, la práctica real de la participación termina envuelta en y supeditada a los usos y costumbres que son dominantes en la relación Estado-sociedad (o gobierno-pueblo) en el acontecer histórico latinoamericano: la relación populista. Este modelo relacional construido en función de una política explícita de participación popular desde las décadas de los treinta y los cuarenta produjo una categoría de «pueblo» que se constituye dentro de una participación de carácter heterónomo que «se valida únicamente a través de la presencia de líderes políticos situados por encima del mundo popular. El pueblo no está constituido, pues, de un modo democrático como apropiación de un derecho de ciudadanía anterior al Estado (...) el pueblo existe sólo como masas confinadas en un estado de naturaleza (miseria) y desprovistas de lenguaje (como no sea la violencia), cuyo principio de organización debe provenir desde fuera» (Valenzuela, 1991:12-13). En esta perspectiva, el concepto o noción de sociedad civil como esfera autónoma del Estado resulta absolutamente extraña y contrapuesta a ese modelo de relación entre el Estado y la sociedad. Así, ante la permanente presencia de culturas populistas dominantes en la sociedad política latinoamericana, ¿es posible hablar de creación de ciudadanía en función de los procesos de participación? He aquí, en consecuencia, una de las limitantes centrales de la participación puesta en marcha, con anclaje en la oferta desde el Estado descentralizado, desde hace tres décadas. ¿Será posible su superación? La respuesta entra de los espacios de reflexión de la sociedad política y de la sociedad civil que invita a pensar la ciudadanía latinoamericana en el muy largo plazo.

## LA DÉBIL RELACIÓN DEL EMPRESARIADO CON LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

En la tradición del desarrollo latinoamericano, la tarea de instaurar una sociedad moderna ha pertenecido al Estado. Esa intervención, no opuesta a una economía capitalista, se convierte en una fuerte intervención política que termina siendo una iniciativa que se expande ilimitadamente de manera populista y finalmente no respeta la racionalidad propia del proceso económico; así, se destruye la calculabilidad del mercado (Lechner, 1992a). Luego de la crisis del modelo de desarrollo hacia adentro, ¿cómo compatibilizar democracia y desarrollo en Latinoamérica?

La tradición cultural impuesta por décadas de dominio estatal en la esfera de la economía ha determinado una relación de sujeción de los agentes económicos, los empresarios, a las reglas impuestas desde el Estado. Hasta los momentos esa realidad no ha sido superada, a pesar de la avanzada liberal que por más de dos décadas intentó separar las aguas entre los dominios del Estado y los del mercado. Es importante advertir que en la profusa literatura sobre sociedad civil latinoamericana, el empresariado como actor fundamental del desarrollo aparece poco,<sup>43</sup> por no decir que nada. Esta situación expresa una visión que va más allá de las reformas: indica una determinante cultural que limita posibilidades de encuentro del empresariado con lo público. Esta realidad la encontraremos también en la dinámica de la descentralización.

En esta materia, dos han sido las perspectivas desde las cuales se ha intentado vincular los procesos de descentralización con el empresariado y el desarrollo económico. En una vertiente, la discusión sobre la asimilación de los procesos de privatización con los de descentralización ha generado un debate que cae en el plano de lo ideológico. Siendo que las privatizaciones latinoamericanas vinieron de la mano de la propuesta neoliberal como uno de los antídotos para enfrentar el gigantismo estatal, su diseño e instrumentación entró en el campo de la diatriba política al asumirse, por parte de quienes se le oponían, que con ello se desmontaría el Estado y se atentaría con los intereses nacionales. En estos casos, las privatizaciones

---

<sup>43</sup> La información sobre el empresariado latinoamericano se encontrará asociada al rol de grupos o familias que, a su vez, se relacionan con empresas. Sin embargo, en el plano del empresariado como sociedad civil, vía gremios y múltiples organizaciones asociativas, es escaso su tratamiento.

poco tuvieron que ver con el empresariado territorial y más con grupos económicos nacionales e internacionales.

La segunda vertiente conectaba directamente con la relación que nos interesa. En la perspectiva de que el desarrollo regional pasaba por la construcción de un proyecto de territorio (tanto político como cultural), la descentralización se convertía en un requisito institucional para lograr acuerdos entre los actores de un territorio específico. Estos acuerdos serían, por una parte, políticos, para resolver el acceso de la población a las decisiones públicas y, por el otro, económicas, para acceder al empleo. En esta última vertiente, la importancia de la pequeña y mediana industria y de la innovación pasaba a jugar un papel central en el desarrollo regional. Por ello, los gobiernos locales deberían asumir un papel activo en el fomento de estas actividades, tal como venía sucediendo en Europa (Boisier, 1995). Lógicamente, en este camino, la relación sinérgica entre el empresariado innovador y las estructuras de gobierno descentralizado era un requisito para el logro de tales objetivos.

Esta relación se vino a convertir en un requisito y una línea de deseo para el desarrollo territorial. Para ello se imponía una política explícita con el entorno empresarial para lograr una mayor competitividad. Por consiguiente, era válida la preocupación por el tema, toda vez que «en el marco de la ampliación del campo de acción de la política comunal, la relación entre empresarios y autoridades locales, inevitablemente, requiere de una redefinición (cooperación público-privada)» (Hengstenberg, 1999:16). En la misma perspectiva de pensamiento, Albuquerque, a propósito del desarrollo económico de la región en relación con sus gobiernos locales, habría dicho que «una actuación del gobierno municipal centrada únicamente en la atención a los servicios y equipamientos sociales resulta insuficiente si no incorpora la atención a la búsqueda de empleo e ingresos para la gente, lo cual requiere avanzar conjuntamente con el sector productivo y empresarial en la búsqueda de estrategias de mayor eficiencia productiva y competitividad del tejido de empresas existente en cada ámbito local» (1999:40).

Como vemos, el reclamo de un acercamiento estratégico entre empresariado y gobiernos territoriales se suscita a finales del siglo XX cuando la descentralización latinoamericana había transitado dos décadas sin que esa relación se colocara en la agenda de las políticas públicas. Sin embargo, la conceptualización del tema del desarrollo local y la presencia empresarial se encontraba desde el diseño de las primeras reformas en los ochenta. Contra esa expectativa, autores como De Mattos (1989) advirtieron tempranamente

acerca de sus limitaciones. La crítica estaba fundamentada en el diagnóstico de que la acumulación del capital, en su transformación, había tendido a la desterritorialización; es decir, se había despegado de los lugares donde se localizaban las actividades productivas. Por ello, los grupos económicos desbordaban los límites sectoriales y regionales y se articulaban internacionalmente. Esta tendencia debilitaba las raíces y compromisos territoriales de los empresarios y limitaba, cuando no anulaba, sus lealtades hacia la identidad local. Con ello, el crecimiento local se ve impedido, y quienes esperen que la dinámica de la desterritorialización se revierta, caen en un voluntarismo utópico.

Pareciéramos estar atrapados entre dos visiones extremas: por un lado, el idílico proyecto de territorio donde el empresariado se incorpora sinérgicamente en pos de mayores niveles de calidad de vida de la población y, por el otro, la idea de que nada es posible en materia de desarrollo económico territorial ante la total falta de interés del empresariado respecto de los asuntos del territorio. El tiempo transcurre y el problema sigue más vigente que nunca, sobre todo por la débil relación de los empresarios con las políticas públicas territoriales.

Al respecto, Darío Restrepo y Raúl Cárdenas (2004) han enfrentado recientemente la posición de aquellos que afirman que la descentralización nada tiene que ver con la economía y, en consecuencia, los gobiernos territoriales deben limitarse a la administración de los servicios y políticas sociales. Sus motivos son los siguientes: «Primero, porque es necesario fortalecer las condiciones que permitan competir a los espacios territoriales en mercados integrados. Segundo, porque la integración, e incluso el «libre comercio», se realizan a través de intervenciones políticas de diversas instancias estatales desde el momento de la negociación. Tercero, porque es factible y defendible construir opciones de desarrollo en un mundo globalizado. Y, cuarto, porque podría facilitar un desenlace a la crisis política y la confrontación armada» (p. 36). El mercado no se vale por sí mismo para generar desarrollo y es por eso, advierten Restrepo y Cárdenas, que el sector más lúcido del empresariado colombiano ha empezado a inmiscuirse, de manera incipiente, en los asuntos del desarrollo territorial, generándose ejercicios de estudios sobre las variables territoriales con el concurso del empresariado.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Los estudios sobre el caso venezolano efectuados por Mascareño (2002; 2005c) revelan un rezago de la inserción del empresariado en el tema del desarrollo territorial, no sólo por su vinculación

En la Primera Cumbre Latinoamericana sobre el Desarrollo Local, Regional y la Descentralización,<sup>45</sup> Carlos Leyton (2004), coordinador general del evento, postulaba que la descentralización tenía que cumplir objetivos más allá de lo normativo estatal y, en consecuencia, debía promoverse la descentralización económica, para lo cual era necesario tener en consideración las características de los mercados y los actores localizados en los territorios. Por ello, advertía, que «existe consenso en la discusión actual de que la descentralización supera el enfoque político administrativo tradicional (descentralización fiscal) y deviene en un diseño de estrategia o estrategias que busquen un desarrollo económico y territorial equitativo» (p. 15). La Cumbre culminó con interrogantes más que con certezas sobre el desarrollo económico del territorio. Al respecto Fernando Paredes (2004), en la relatoría de la Agenda pendiente, escribe: «Finalmente la pregunta es ¿cómo construir ese bloque de intereses económicos y productivos en función de la ventaja competitiva?, donde de nuevo aparece el desafío de quién o quiénes pueden ser los facilitadores de este actor colectivo» (ibíd., p. 245).

Para la Segunda Cumbre,<sup>46</sup> algunos autores señalaron que una de las tendencias por donde se había abordado el desarrollo local era desde una perspectiva economicista, la cual había priorizado el desarrollo de micro-empresas y mejoras en la competitividad regional, orientación reflejada sobre todo en los proyectos que la cooperación europea había implantado en Centroamérica (Gallichio y Camejo, 2005). Sin embargo, el mencionado enfoque ha adolecido de la falta de construcción de «un modelo donde los emprendimientos se articulen y generen una lógica de desarrollo local y no de crecimiento de empresas. La articulación entre esta lógica productivista y una de carácter más social pocas veces ha estado presente» (p. 98).

Como se ve, el tema de la inserción del empresariado en los procesos territoriales es complejo. Se asiente acerca de su importancia; sin embargo, las visiones sobre el cómo y el para qué, continúan siendo motivo de discusión, cuando no de perplejidad. Por una parte, sigue presente una cultura desarrollista en la cual es el Estado el factor de desarrollo y no

---

histórica con las estructuras del poder central para resolver sus problemas sino, además, por fallas inherentes al diseño y a la práctica de la descentralización, en la cual el liderazgo político poco se ha mentalizado sobre la importancia de la relación entre las estructuras descentralizadas y el empresariado territorial.

<sup>45</sup> Efectuada en la ciudad de Arequipa, Perú, en junio de 2003.

<sup>46</sup> Efectuada en San Salvador en julio de 2005.

sólo uno de los más importantes. Por la otra, es cierta la dificultad que poseen los empresarios latinoamericanos para su conexión con las transformaciones mundiales, lo que agrega un lastre adicional a las ya marcadas limitaciones del empresariado local. Al respecto, hablando de Chile, uno de los países que mayor avance ha obtenido en la inserción global, Dirk Messner e Imme Scholz (1999) advierten, sin embargo, que existe una dinámica cultural que impide una mayor y mejor relación de la sociedad empresarial chilena con el mundo. Y afirman que, «a causa de la introspección cultural apenas tienen cabida unos pocos impulsos del exterior. La apertura de la sociedad chilena a la sociedad mundial se constriñe mayormente al grupo de los «empresarios dinámicos»» (p. 223).

Se han sucedido casi tres décadas de ajustes estructurales, con énfasis en la estabilización macroeconómica y política, lográndose una mayor democratización. Sin embargo, la inestabilidad y la creciente desigualdad social y económica colocan siempre en aprietos los logros señalados. Por ello, es importante siempre advertir que a nivel subnacional, por supuesto, no podrán sucederse cambios estructurales como el de la relación empresario-Estado, sin que se sucedan cambios en el Estado-nación. Como claramente lo afirmara Haldenwang (1999:372), «la descentralización, se concluirá, no puede ser mejor que el proceso de ajuste dentro del cual se instrumenta».

## ¿ALGO HA CAMBIADO?

Tocqueville (1993) decía que lo que más le chocaba a los europeos cuando recorrían los Estados Unidos era la ausencia de gobierno o administración. En la tradición norteamericana, el derecho de aplicar la ley se encontraba repartido entre tantas manos, que el poder existía, más no se sabía dónde se encontraba. Además, se había querido que la autoridad de la sociedad fuera grande y el funcionario público pequeño, a fin de que la sociedad siguiera libre. Por ello, eran los municipios los que, con los jueces de paz, regulaban los detalles de la existencia local, mientras que, por el contrario, «el gobierno central no está representado por ningún hombre encargado de confeccionar reglamentos generales de policía u ordenanzas para la ejecución de leyes, estar en comunicación habitual con los administradores del condado y del municipio, inspeccionar su conducta, dirigir sus actos o castigar sus faltas» (Tocqueville, 1993:70). Eran estos los usos

y costumbres fundacionales de la relación entre el Estado y la sociedad local que tanto admiraron a Tocqueville.

Como sabemos, en la tradición hispánico-católica, la omnipresencia del Estado central monárquico en todos los actos de la vida de los territorios latinoamericanos fue la norma, los usos y costumbres, a pesar de la existencia de la institución municipal que funcionaba con gran autonomía, ante la lejanía de las autoridades de mayor jerarquía.

Siglos después, en Latinoamérica nos encontramos discutiendo cómo hacemos para que la sociedad adquiera una autonomía tal que pueda contrarrestar la omnipresencia estatal. La impronta del tipo de Estado y, desde él, de construcción de la sociedad, mantiene su huella perenne en el comportamiento de la sociedad respecto a aquel y viceversa.

Entre una y otra tradición existen diferencias marcadas que conducen a prescripciones actuales también diferentes. Al respecto Jean Cohen y Andrew Arato (2000), al pensar sobre la realidad norteamericana, plantean la necesidad de recuperar la idea de sociedad civil de la tradición de la teoría política clásica, formulándose un programa que persiga la representación de los valores e intereses de la autonomía social entre el Estado y la economía, siendo este camino la mejor manera de autoorganización y autoconstitución. Pensando sobre la realidad latinoamericana, los autores ubican el resurgimiento de la sociedad civil en el marco de los regímenes «autoritario-burocráticos», siendo un término clave para la autocomprensión de los actores democráticos y su transición a la democracia. Este nuevo estadio pareciera representar una superación de la tradición que condujo a una sociedad sin profundas raíces organizativas, aunque movilizaba por los populismos, condición que abonara el camino de su supresión por parte de los regímenes autoritarios.

Entre una y otra realidad, ¿algo ha cambiado? Ubiquémonos, por un instante, en un discurso omniabarcante: el de la modernidad. Para Renato Ortiz (2000), se puede decir que en América Latina se levanta una «tradición de la modernidad». A esta conclusión arriba el autor al comparar las visiones y vivencias latinoamericanas de los años treinta, cuarenta y cincuenta, cuando la modernidad era aún un proyecto a ser construido. respecto de la realidad de los setenta y los ochenta, en las que mucho de lo que se reclamaba se realizó. «La modernidad se vuelve así algo presente, en un imperativo de nuestros días, y ya no más una promesa deslocalizada en el tiempo. Modernidad problemática, controvertida, pero sin duda parte integrante del día a día» (p. 166). Aquel salto vino a través de un intenso

proceso de racionalización impuesto consistentemente en una conjunción activa de las instituciones que se encargaran de ello: el Estado, las empresas, las universidades, los sindicatos (los partido políticos, agregó), que hicieron que la zona se distanciara sustancialmente de su pasado rural y arcaico, forjado en función de relaciones exclusivamente filiales y cercanas. A ello contribuyó, definitivamente –sostiene Ortiz– la implantación de las industrias culturales. Cuando aquello se estaba formando, pasamos, de una vez, a una modernidad-mundo, siendo todavía la nuestra una modernidad incompleta.

Es quizás el relato alrededor de la modernidad el que pueda ayudar a elaborar alguna respuesta a la pregunta final de este trabajo. Sin lugar a dudas, la democratización latinoamericana formó parte de aquella aspiración de modernidad de la primera mitad del siglo XX, como también lo fue la aspiración de una sociedad a ejercer su autonomía de la esfera del poder. Décadas más tarde, Latinoamérica entra en una oleada de democracias como reacción ante los autoritarismos dominantes y, luego de casi treinta años, se puede afirmar que el espectro político dominante es el de las instituciones democráticas, con lo que de asunción de valores ello implica. Sin embargo, no existe satisfacción con las democracias actuales; hay, por el contrario un profundo desagrado. Así quedó revelado en el reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004:33): el 54 por ciento de los ciudadanos latinoamericanos prefiere mantener algún nivel de satisfacción material, sobre todo económica, aunque sea en regímenes menos democráticos. Es decir, no importan tanto las formas y fondos democráticos, siempre y cuando el autoritario de turno pueda satisfacer las expectativas más inmediatas. Y no debemos olvidar que, en definitiva, son los propios ciudadanos quienes legitiman al régimen de turno, sea de la orientación que sea en cuanto a la preservación y los derechos de esos mismos ciudadanos. Este resultado lo reafirma José Miguel Insulza recientemente (2006)<sup>47</sup> cuando reclama una reforma profunda de los sistemas políticos y sus instituciones para poder estar a tono con los tiempos. Si bien en la región ha mejorado la elección de sus presidentes, al menos dieciséis de ellos han tenido que terminar su mandato anticipadamente, lo que está reflejando severos problemas de gobernabilidad, estabilidad democrática

---

<sup>47</sup> Discurso en el Foro para América Latina, América Central y República Dominicana sobre Política y Partidos Políticos, efectuado en Santo Domingo, 6 de marzo de 2006.

y de calidad de gestión pública, concluía el Secretario General de la OEA. Democracia incompleta dentro de una democracia-mundo, diríamos parafraseando a Ortiz.

Estas incompletas democracias se han nutrido de cambios en la complejidad de los patrones de asociatividad y organización de las sociedades latinoamericanas. De una lógica predominantemente arcaica, de vínculos familiares y de escasa o ninguna expresión de formas modernas, hemos asistido a una proliferación de estructuras sociales que tratan de incursionar en todos los ámbitos de la vida y de la acción pública. No se quiere decir que los patrones filiales han desaparecido y entramos en el terreno de la absoluta racionalidad weberiana, en el reino de lo impersonal. Sin embargo, hay que aceptar que la diferenciación funcional<sup>48</sup> de las sociedades contemporáneas, proceso presente a propósito de su inserción (incompleta) en la modernidad, ha hecho emerger una multiplicidad de organizaciones sociales que se desparrraman a lo largo de la trama institucional. De este fenómeno forman parte los esfuerzos por descentralizar el poder, en una reacción para responder a ese desborde que amenazaba (y amenaza constantemente) con convertir en obsoleto el denostado Estado latinoamericano. Dentro de ese fenómeno habrá que tratar de comprender también el establecimiento de múltiples conexiones de la sociedad con el Estado –aun proviniendo de él la oferta de conectividad fundamentalmente– pero que no existirían sin la existencia de la presión de las organizaciones sociales.

No se trata de un dilema. Tampoco de un juego suma cero. Conviene mirar la relación entre la sociedad civil y el Estado descentralizado como parte de una realidad cambiante que arrastra lastres de premodernidad, sobre todo de relaciones asimétricamente patrimoniales, pero que en ningún momento es igual a las relaciones exclusivamente filiales de cuando apenas se aspiraba a incorporar los patrones de modernidad, donde destacaba la aspiración a la democracia.

¿Hasta qué punto es posible generar una representación perdurable de la sociedad civil latinoamericana en la arena de los asuntos públicos? Existe un reto teórico y práctico para repensar la conexión entre la representación

<sup>48</sup> El fenómeno de la diferenciación funcional de los sistemas sociales modernos ha sido desarrollado ampliamente por Niklas Luhmann en varias de sus obras. Uno de los trabajos que aborda el tema de manera amplia es el capítulo «La diferenciación de la sociedad» en la obra *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, editado bajo la coordinación de Josexto Beriain y José María García Blanco, Madrid, Trotta, 1998.

política y los movimientos sociales, de manera que se pueda conservar la apertura de ambas esferas, sostienen Daniel Levine y Catalina Romero (2004), toda vez que «los lazos entre los espacios civiles de empoderamiento y los espacios públicos de representación política, por un lado, y el poder estatal, por otro, siguen siendo problemáticos» (p. 58). La ya vieja aspiración de los movimientos sociales a una pretendida autonomía fue exagerada, por lo que no germinó una nueva clase política de las semillas sembradas por esos movimientos. Las fronteras entre empoderamiento y clientelismo siguen siendo frágiles y borrosas. La emergencia de regímenes autocráticos como los de Fujimori y Chávez hacen retroceder la independencia de los movimientos sociales y los procesos de descentralización. Por tales razones, sostienen Levine y Romero, no es fácil ser optimista respecto al futuro de los movimientos urbanos. Pero ante el poco optimismo o el mucho pesimismo, es conveniente tener presente que ese espacio de la sociedad civil no resulta ser, como lo define Gómez Calcaño (2006:2), «un campo ordenado donde cada actor conoce sus límites e interactúa por medio de instituciones estables (toda vez que) la transición produce actores híbridos y muchas veces efímeros que disuelven las fronteras entre el «movimiento social», el grupo de presión y la organización política, que en algunos casos se enfrentan radicalmente al Estado y en otros dependen de su protección para sobrevivir». De allí que, continúa Gómez Calcaño, las organizaciones civiles han enfrentado el dilema de ocupar amplias zonas de grises entre lo social y lo político, emergiendo organizaciones sociales promovidas por el propio Estado o apareciendo espacios locales para la deliberación y la decisión (ibíd.)

Como si poca fuera la complejidad que se adueña de este campo, hay algo más que comprender: las agendas de los movimientos han cambiado. No sólo se demanda tierra, agua, vivienda, transporte, educación o seguridad, sino que se imponen reclamos de acceso a la representación política. Esta aspiración supone conexiones viables con los distintos niveles de gobierno. Allí, entonces, la conexión con las formas de representación descentralizadas, concluimos, continúa siendo una arena conveniente e indispensable para una articulación de la sociedad civil territorial en condiciones de mayor autonomía. La respuesta final es, entonces, muy modesta y sencilla: algo está cambiando. Pero no un cambio radical, como muchos ilusoriamente esperarían. Se trata de cambios con altas dosis de contingencia, realidad en la cual los resultados que se obtienen no necesariamente complacen cabalmente las expectativas formadas alrededor de los

procesos de descentralización, tal como fueran diseñados y argumentados inicialmente. Pareciera que nos moveremos, permanente y crecientemente, en una constante insatisfacción; y ello forma parte de la incorporación de los valores de la modernidad en América Latina.

PARTE II

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

INTRODUCCIÓN

En el imaginario político latinoamericano ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización del poder 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 que fuese 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: 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.

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 en mente 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 latinoamericano. Uno de los factores que se asoma como explicación 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 culmina recreando las formas de ejercicio del poder que 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.

La segunda parte del libro se ubica en esa perspectiva, representando una revisión de temas conceptuales vinculados con la relación entre descentralización y democracia, en función de la cual puedan señalarse caminos de investigación y diseño de políticas en los próximos tiempos. Al respecto, se ofrece una discusión en cinco frentes de estudio. En primer término, se abordan elaboraciones sobre la realidad de la descentralización en la región 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 sí misma. Al existir una amplia gama de medios de participación relacionados con la vida local, es menester su tratamiento para concluir 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. Un quinto tema de discusión lo representa la cultura política. 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.

## LA DESCENTRALIZACIÓN LATINOAMERICANA. DEL CONSENSO ORIGINARIO Y LAS DUDAS POSTERIORES

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 ochenta. 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 se fundamentaba 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 sucedió, diferentes razones para el logro del consenso alrededor de la reforma. Así, este pudo provenir de la expectativa alrededor 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 (Daughter y Arpar, 2007). También se afirma que esta reforma 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 en el nivel municipal (Restrepo, 2006). En el Tercer Mundo, afirma Pranah Bardhan (2002), 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 el Estado, han asumido entusiastamente una mayor autonomía territorial, en función del amplio rango de beneficios esperados.

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 (Boisier, 1994; Lora, 2007; Morris, 1992) y frente al predominio de una matriz estadocéntrica 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 y Samuels, 2004), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (De Mello, 2004; Wiesner, 2003) y el impacto de *shocks* exógenos representados por la apertura de los mercados y el inicio de la

tercera ola de democracias (Gibson, 2004). También para algunos autores (Spink y otros, 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 un proceso sociopolítico contingente como la descentralización en una línea de dependencia unilateral de las reformas neoliberales comandadas por los organismos multilaterales (ver, por ejemplo, Barrera, 2007).<sup>49</sup> 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 Alfred Montero y David 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 noventa, 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.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> 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 ha cohabitado temporalmente con el inicio del modelo político liberal, asumir que este es producto de aquel es simplemente negarle a la teoría política la lógica de su propio desarrollo. Según Barreto, apelar a la etiqueta de neoliberalismo es una forma simple de denominar 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 neoliberalismo, 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.

<sup>50</sup> El trabajo pionero de Von Haldenwang (1990) ofreció una clasificación de las distintas escuelas o enfoques que para la década de los ochenta poseían alguna elaboración sobre los orígenes y el alcance de la descentralización latinoamericana. Estos eran los siguientes:

En este contexto, y ante el entusiasmo que inicialmente generara el proceso y condujera al mencionado consenso, se hizo explícito 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; Finot, 2001; Rocha, 2004). 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 (Bermejillo, 1991; Boisier, 1990; Campbell y Furh, 2004; Daughters and Harper, 2007), sobre todo porque existiría un ambiente institucional de mayor autonomía y de competencia política abierta (Montero y 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

---

a) La escuela neoliberal partió de un diagnóstico en el cual destacaba la inflación de las demandas al Estado, su incapacidad administrativa y la crisis fiscal. Se propuso 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 aparato público ineficiente.

b) Los neoestructuralistas creían en la existencia de una crisis de distribución y legitimidad, a la vez que denunciaban la sobrecentralización del Estado. Así, era necesaria la ampliación de la participación política, la creación de instituciones locales representativas 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 respondía solamente 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 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 reformas reactivas y terminaban siendo tan solo 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 mecanismo para fragmentar la práctica política. Para Von 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 la descentralización en una situación de dependencia con respecto a los conflictos de clase.

América Latina (Campbell, 2003). Por ese camino sería posible una mejor asignación de los recursos fiscales para una óptima localización de los servicios públicos (Artana y López, 1996; Jaramillo, 1992; Rojas, 1995; Wiesner, 1996) y, con ello, disminuirían los desequilibrios territoriales y se aliviaría la pobreza.

Dichas aspiraciones, justas por demás, bullían en un marco propicio para ello: desde finales de los setenta se había dado marcha a la redemocratización de Latinoamérica, generándose en nuestras sociedades una gran esperanza de dejar atrás décadas de regímenes militar-autoritarios y, por esta vía, superar las atávicas prácticas patrimoniales que asaltaban el Estado como propiedad personal y familiar, y reubicar en un espacio cívico la relación de este con la sociedad (Bervejillo, 1991; Cunill Grau, 1995, 1997; 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, lo que 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).

Se dirá entonces que, por ejemplo, la asfixia del federalismo brasileño bajo los regímenes militares se superaría a través de la nueva relación entre la democracia y la descentralización, por medio de la elección de los gobernadores de estado y los alcaldes, consagrada en la Constitución de 1988 (Maranhao, 1991).

En el caso argentino, la centralización del poder más acabado se había logrado durante las dictaduras militares, lo cual expresaba la pérdida del sentido federal de la república. De allí que la tendencia natural en el período de redemocratización sería la refederalización del país y un mayor grado de participación política y social, en el marco de un grado aceptable de descentralización del Estado (Díaz de Landa, 1991).

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 (Mizrahi, 2004). 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).

En el federalismo centralizado venezolano, la discusión sobre la necesidad de descentralizar el poder se inició en medio de una abierta crisis de legitimidad del bipartidismo imperante desde 1958. La reforma se ubicó en la agenda nacional e hizo posible que en 1989 se eligieran los primeros gobernadores y alcaldes de manera directa en la historia republicana. Esta decisión, producto de un consenso entre fuerzas sociales y políticas, tuvo como sustrato, además de la necesidad de relegitimar el sistema político, 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 Bolivia 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 (Barbery, 1998; Molina, 1997).

Por su parte, Colombia avanzó hacia la descentralización orientada tempranamente a la reforma del poder municipal. Poco tiempo después, la Constituyente de 1991 fortaleció 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. En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales, para así lograr tanto la modernización del Estado como la legitimación del sistema político.

Según Roy 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 para, 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 Ángel Saldomando y Rokael 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 –democratización y descentralización– se encontraron en el mismo cauce político, lo que generaba expectativas y esperanzas en la región. A 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 lo apunta Daniel 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 y 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 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 el desafecto creciente de la población respecto de los gobiernos democráticos, a pesar de que mantienen su valoración de 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, Darío 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 una atomización de la representación que alienta formas autoritarias 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 ellas. De igual manera Kent Eaton (2006) concluye que es necesario prestarle mayor atención a esa relación, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si esta puede existir aun en regímenes autoritarios. Además, advierten Eaton y Tyler Dickovick (2004), es posible encontrar procesos de recentralización en las actuales democracias latinoamericanas.

Tonya Giannoni (2004), por su parte, destaca que, ciertamente, no existe un *framework* sólido para abordar esa relación fundamental. En su estudio de dieciocho países latinoamericanos 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. Aun 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 la *accountability*, pueden ser de gran incidencia en la relación entre las dos variables.

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, 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 preexistencia de separación de poderes, medios de comunicación libres, audiencias públicas y ciudadanas. Igual argumentación ofrece Eric 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.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> 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 territorial del poder como medio natural de reforzar el sistema de *checks and balances* y de lograr un gobierno compartido que

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 y otros (2008), no debe presumirse que ambas se encuentren 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 sobre 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 su 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 merecen dotarse de elementos conceptuales y empíricos de mayor solidez, sin lo cual se corre el riesgo de mantener las premisas originales 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 de la *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.

---

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 para así lograr beneficios fiscales propios. En otras palabras, ¿por qué 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.

Para este momento, no existiendo estudios empíricos que den cuenta de tal relación y, sobre todo, existiendo dudas razonables acerca de su eficacia, 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 a los temas referidos que facilite a futuro una indagación empírica con mayor consistencia.

## 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 y Schmitter, 1986), la consolidación de las democracias a partir de los noventa, especialmente luego del fin de la Guerra Fría (Diamond y otros, 1999;

Linz y Stepan, 1996<sup>52</sup>) y, más recientemente, la calidad de las democracias (Diamond 2008; Diamond y Morlino, 2005; O'Donnell y otros, 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 setenta, hasta un funcionamiento aceptable en los noventa. Este salto se podría transitar siempre y cuando fueran 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 convirtiera 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 Howard Haldeman (1999) acerca de las expectativas sobre la democracia mexicana. Allí se describe cómo por más de dos décadas ese país se había estado deslizando lentamente desde un sistema de partido único hacia otro semidemocrático, 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 claro 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 PAN.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Al respecto, en el texto de Diamond, Hartlyn, Linz y Lipset (1999) se argumentaba que la mayoría de las democracias electorales de la región eran «i-liberales».

<sup>53</sup> Desde la creación del PRI (inicialmente PNR) en 1929, México no había conocido otra organización política en el ejercicio del poder. Como lo describe Enrique 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 Krauze *Para salir de Babel*, México, Tusquets editores, 2006.

En general, no es este un tema que atañe sólo a Latinoamérica. Al analizar las democracias en el oeste, el este y el Tercer Mundo, autores como Robert Pinkney (2005) se preguntan si, habiendo crecido el número de países que mantienen elecciones competitivas y siendo este crecimiento 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.

Para el momento, las mediciones de opinión informan que los latinoamericanos continúan asumiendo la democracia como el mejor sistema de gobierno (68 por ciento en 2002 y 72 por ciento en 2007), pero poseen profundas reservas en cuanto al desempeño de los gobiernos y del sistema político asociado a ella, lo cual se refleja en que el grado de satisfacción con los regímenes reales cae del 58 por ciento en 2006 al 54 por ciento en 2007 (Latinobarómetro, 2007). Además, de manera preocupante, buena parte de los consultados en el estudio de PNUD (2004), el 54 por ciento, expresa su deseo de gobiernos fuertes como antídoto a las carencias mostradas por los que han sido electos. Adicionalmente, el alto grado de desafección respecto de 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 esperar de ella.<sup>54</sup>

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

---

<sup>54</sup> De acuerdo con 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.

elites formulada por Joseph Schumpeter (1942). Se argumenta (Munck, 2007) que la definición de Robert Dahl (1989), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.<sup>55</sup> En este sentido, los derechos 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 de la *accountability* vertical representada 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 existentes, argumentan Howard Wiarda y Harvey Kline (2007; también Wiarda, 2004b), es indispensable

<sup>55</sup> 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.

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.

En otra perspectiva, diversos 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. John 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, Sam Hickey y Giles 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 los procesos exitosos de participación en la India y en Brasil, se pueda adoptar un paradigma que rete 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» (p. 255. Traducción del autor – T.A.). En ambos casos, se trata de propuestas antisistémicas 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 latinoamericanas.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Sobre el tema de la participación ciudadana y las visiones sobre la democracia participativa en boga, se ampliarán detalles más adelante.

En un esfuerzo más sistemático y orientado a defender la democracia participativa, Leonardo Avritzer ha escrito un texto que 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, T.A.). El plan de Avritzer consiste en desafiar el corazón de las teorías convencionales sobre la democratización y demostrar los límites de la democracia elitista tal como se ha ejercitado en Europa y Estados Unidos y presentar, como alternativa, la vía de la acción colectiva democrática para la región, 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» (ibíd., p. 8, T.A.).

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 (Legler y otros, 2007). Es perceptible la desconexión existente entre los procedimientos para su conceptualización, 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 Sebastián 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 dahliano 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 un 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, aunque la casi totalidad de los países latinoamericanos practica elecciones periódicas más o menos libres –pese al autoritarismo electoral reinante—<sup>57</sup>, 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.

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 una 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

<sup>57</sup> 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 y Way y de Schedler, habla del autoritarismo electoral como uno de los rasgos que impide una mayor calidad democrática. También Diamond (2008:39) reitera su apreciación sobre el autoritarismo electoral persistente en muchos países del Tercer Mundo. Al respecto, el trabajo de Andreas Schedler (2004) es revelador de esta dimensión del comportamiento de las actuales democracias.

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 y Pion-Berlin, 2005). Porque, en definitiva, ante el desencanto popular con el desempeño de las democracias latinoamericanas 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. Al respecto, O'Donnell (2007), en su más reciente libro, 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 democracias? 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 hace apenas unas dos décadas. 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 respuesta. 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.

## SOBRE LA PARTICIPACION Y SUS LÍMITES

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 esta investigación, 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 al desafección de los ciudadanos respecto de las democracias representativas clásicas. Ken 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 propusieron 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 y 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 la *accountability* se ha convertido en la mayor promesa de la descentralización, afirmación formulada por Harry 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 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, la práctica de la participación ciudadana ha sido en la región, 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, Albert Hirschman (1986), en su encuentro con numerosas organizaciones de base, 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, G. Schönwälder (1997) hablaba de lo relativamente novedosos que resultaban los procesos de descentralización y participación, 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 cuáles serían las condiciones bajo las cuales la

descentralización podía crear espacios de participación y de cuáles 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, es posible encontrar como una excepción –utilizando las palabras de William Nylen (2003)– una ambiciosa obra que contribuye con la literatura sobre democratización a partir de la participación ciudadana. Se trata del texto de Avritzer (2001) (referido en el anterior apartado), 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» (Avritzer, 2001:9. T.A). A este esfuerzo se le une, más recientemente, el trabajo de E. Dag-nino, A. Olvera y A. Panchifi (2007), el cual, como lo asumen los autores, representa un intento de formular una teoría democrática desde el Sur. En esa perspectiva, partiendo del reconocimiento de que la democracia electoral es un hecho incontrovertible, 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 liberales.<sup>58</sup> De este modo, 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.

Es posible visualizar cómo 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 (Hickey y Mohan, 2005; O'Malley, 2001; Roberts, 2004; Veltmeyer, 2001).

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.

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

---

<sup>58</sup> De igual manera, los autores utilizan el término neoliberal para referirse a la democracia representativa. Sobre este uso confuso de los términos, ver la nota explicativa n° 49.

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 doscientas novena y nueve organizaciones sociales que hacen vida en Sao Paulo (Gurza y otros, 2005) llega a la conclusión de 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 en los gobiernos a través de múltiples canales. En un trabajo más etnográfico sobre organizaciones de base en tres municipios de Belem, Brasil, John Guidry (2003) demuestra cómo 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*<sup>59</sup> con los partidos, líderes políticos y oficinas públicas, en un permanente diseño y rediseño de las rutinas políticas, para lo cual actúan constantemente con «un pie en la puerta de la esfera pública dominante» (p. 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 que 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 entidad (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 y otros, 2005).

---

<sup>59</sup> Ese *modus operandi* de las organizaciones de base no solo se encuentra en Latinoamérica. En los trabajos de K. Thomson (2001) y de S. Perry (2005), se determina que en Estados Unidos este tipo de organizaciones requiere 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.

Un segundo problema se resume en la siguiente interrogante: ¿cuál es la calidad de la representación de los instrumentos de participación en boga: quién determina quiénes participan y cuándo? Uno de los dilemas urgentes que confrontan los procesos democráticos en el nivel de base es la determinación de cuál 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 membrecía; 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 quiénes participan y a quiénes se neutraliza (Gurza y otros, 2005). En esta línea de pensamiento, Clemente Navarro y Antonia 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 al grado diferencial de recursos que poseen unos y otros. Esta asimetría ha sido constatada por Mario Fuks y otros (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 posibilidad 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 tiende a desplazar los espacios de representación, entrando en una arena conflictiva con el sistema político. En el trabajo efectuado en trescientos noventa municipios de Brasil, Chile, México y Perú, K. Anderson y F. van Laerhoven (2007) demuestran la existencia de un *gap* entre las reformas de participación y las estrategias reales de poder. Sencillamente, el alcalde no está interesado en compartir el poder a menos que dichos mecanismos supongan algún tipo de beneficio para el líder. En este sentido, el político local apoyará las iniciativas de participación según le aporten beneficios políticos. El estudio doctoral desarrollado por Andrew Selee (2006) en tres gobiernos

locales mexicanos demuestra cómo, 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 de la *accountability* y, por tanto, de la responsabilidad de los alcaldes ante sus electores. Edward Greaves (2004) denuncia con resquemor que en las iniciativas de participación en los municipios chilenos, 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 beneficios<sup>60</sup>. 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, Brian Wrangler (2006) destaca que en los municipios 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 Partido de los Trabajadores 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 desaparecer la oposición para poder auspiciar buenas condiciones que permitan implantar instituciones de participación sin resistencias o sabotajes, como pareciera desprenderse de algunos estudios (como en 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

---

<sup>60</sup> 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.

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 con 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; Macpherson, 1977; Pateman, 1970) 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).<sup>61</sup> Una visión como esta, adquiere gran influencia doscientos años después, a la luz de las deficiencias y fallas de las democracias contemporáneas fundadas, no en la pequeña comuna facilitadora del cara-a-cara, sino en sociedades nacionales complejas donde, como 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, Peter Bachrach (1967) proponía un conjunto de principios de una verdadera teoría de la democracia, siguiendo 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 inclinación 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, Carole Pateman (1970), advirtiendo sobre el aumento de demandas de más participación que emergió en los sesenta, concluía que era necesario 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

---

<sup>61</sup> También John Stuart Mill (1982) defendería la tesis del autogobierno.

las esferas públicas y privadas» (p. 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 en las cosas cercanas y, en definitiva, incidir con mayor capacidad en las decisiones nacionales. La democracia participativa, como lo exaltaba C.B. Macpherson (1977), representaba una irrupción contra la democracia liberal de elites establecidas 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 el relacionado con la demanda de 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, de una genuina, popular y progresiva democratización, afirma Jan 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 casos innovadores en la India, Brasil, Uganda o Bolivia, no es posible señalar experiencias exitosas de democracia radical tal como la postulan defensores que, como Benjamin Barber (1984),<sup>62</sup> plantearon la necesidad de una «democracia fuerte». Los proyectos de democracia participativa que pudieran encontrarse en las democracias avanzadas como Estados Unidos 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 Ken Thomson (2001), al aludir a las organizaciones de base, habla de su perfil parroquiano, de proyección limitada, y de su fugacidad en sus intentos por estructurar redes de mayor alcance territorial. De esta manera, «sus conexiones con los procesos democráticos mayores son limitadas» (p. 112, T.A.). Aún William Nylen (2003), en su apología de la obra de Avritzer, termina preguntándose si será posible extender las experiencias participativas sobre las que se funda la

---

<sup>62</sup> 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 detalles en Barber, 1984:261-311.

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 algunas ideas adicionales. En la discusión que M. Tanaka (1999) asomara hace una década, el problema radica 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 preconizadas las prácticas de participación desde 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 esa esfera son intransferibles al sistema político. De allí que, en esta perspectiva, la participación social, como se la concibe, termina siendo impotente o inocua para alterar lo que se propone alterar.

Esta idea coincide con lo que, desde una perspectiva histórica, afirmara Pierre 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 la concibe y se intenta llevar a la práctica, queda reducida a los problemas cotidianos, a una gestión de copropietarios. 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 «inpolítico», precisa Rosanvallon, es creer que la política es la gestión de los problemas cotidianos.

Ciertamente, las teorías minimalistas de la democracia, como la schumpetereana, 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 pan-

tanoso, 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?

## SOCIEDAD CIVIL, DESCENTRALIZACION Y DEMOCRACIA

El tratamiento de la idea de sociedad civil y el análisis de su presencia factual en Latinoamérica constituyen un camino iluminador en la presente discusión. Por una parte, la sociedad civil 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 «sociedad civil» surge en la misma época en que cobran forma la democratización y la descentralización en América Latina. Para algunos autores (Avritzer, 2006; Cohen y Arato, 2000; Edwards, 2007), el término reemergió dentro de un significado tripartito de Estado-mercado-sociedad civil, predominando una visión neotocquevilliana del mismo. Sin embargo, conviene acotar que en la región surgieron dos visiones paralelas y muchas veces contrapuestas. Una, denominada 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. Otra, la emergencia de un marco radical impregnado de una visión rousseoniana y de lecciones gramscianas e impulsado por los movimientos sociales y políticos de izquierda (Pearce, 2004). 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 la región.

Aquella que coopera y dialoga con el Estado y con los formuladores de políticas públicas y otra que cree que tal postura es una política neoliberal (Glasius y otros, 2004).

Otra manera de categorización es la que establece la existencia de organizaciones civiles «*insider*», las cuales 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 a partir de los ochenta 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) llegaba a la conclusión de que tal fenómeno suponía un potencial para el desarrollo. Esta perspectiva es asumida en estudios recientes (Olvera, 2006; Pearce, 2004; Wiarda, 2003; Waisman, 2006), 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 resulta fragmentada y con bajos niveles de autonomía, lo que la lleva a relacionarse con los asuntos estatales 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, 2004). Este perfil se diferencia de la visión de sociedad civil anglosajona y, en particular, de la norteamericana, denominada por Daniel Bell (2000) «la completa sociedad civil» para aludir al excepcionalismo de la sociedad norteamericana, la cual se forjó, como él 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 Leonardo Avritzer (2004). Existen tres modelos latinoame-

ricos de sociedad civil: 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 aun en la creación de instituciones de participación con más de diez años de experiencia como las del Presupuesto Participativo brasileño (Olvera, 2006), H. 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 los cuales gobernadores y alcaldes apelan a la co-optación de los espacios civiles para la ejecución de sus políticas. Además, insiste, sólo el 13 por ciento 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 se conecta con las reivindicaciones canalizadas a través de formas organizadas. Por tales razones, 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 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 reconstrucción 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 Philip 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 (v. 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 D.E. Eberly (2000), el redescubrimiento de la sociedad civil y del voluntariado social en la vida asociativa estadounidense 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 Michael Edwards (2007), las ideas neotocquevillianas 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 Bhikhu 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, la reflexión sobre la teoría y la acción de la sociedad civil latinoamericana están requiriendo una base programática que viabilice su real incidencia sobre la construcción democrática, camino demandado por todos los actores. En tal sentido, establece Manuel 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 que emerjan las siguientes tendencias:

a) 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);

b) 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 c) la construcción de nuevos espacios públicos para la consolidación democrática, lo que demanda, según Jenny 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 (ONG 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 invalorable contribución, porque como lo argumentan R.P. Korzeniewicz y M.E. 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 ella 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 (para no catalogarla de global) una pluralidad de públicos transnacionales 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 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 ONG 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 dudas. Por lo pronto, a los efectos de este trabajo, queda formulada, en los términos de las interrogantes anteriores, la relación de la sociedad civil con el binomio descentralización/democracia objeto de este documento.

## CULTURA POLITICA Y DEMOCRACIA

El estudio de la cultura política obtuvo su certificado como tema central en las ciencias políticas con el trabajo pionero de G.A. Almond y S. 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 sobre 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 su carácter o su personalidad. Casi tres décadas luego de aquel

estudio, Almond (1998),<sup>63</sup> al resaltar la importancia de la cultura política en el conocimiento del sistema político de una sociedad, aceptará que la plasticidad de la cultura cívica tiene límites y que, aun siendo modificable, su disposición intrínseca al cambio 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 Leticia 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, para 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, cuál es su expresión en contextos específicos que expresan rémoras 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.

### ¿CUÁL CULTURA POLÍTICA?

Fuertes y coloridas personalidades que imponen su voluntad resultan ser para Paul Lewis (2006) el rasgo prevalente 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. Desde allí, la cultura autoritaria se viste con un nuevo disfraz de monje,

---

<sup>63</sup> Reproducción en español del trabajo original *The Civic Culture Revisited*, 1991, Sage Publications, pp. 1-35.

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.

H.C.F. Mansilla (2004) sostiene que la persistencia de un perfil autoritario y patrimonial muy lejano al paradigma de una república liberal y pluralista hace que se mantengan 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 prerreflexiva muy amplia y sólida. En este sentido, Osvaldo 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 nuestras sociedades a legitimar los regímenes de fuerza (Duncan y Douglass, 1977).<sup>64</sup> Dos décadas más tarde, Wiarda (1997) suavizaría esa 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 M. Vellinga (2004), la reforma 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

---

<sup>64</sup> En el plano del análisis de los populismos regionales, muchos de ellos con una fuerte carga autoritaria, algunos autores los han asumido afirmativamente como la forma de constitución política latinoamericana (Aboy, 2001). Otros formulan la hipótesis de manera interrogativa (De La Torre, 2007).

lo explica Paul Hutchcroft (1997) en su análisis de los fenómenos de corrupción, clientelismo y *rent-seeking* en el Tercer Mundo. Los líderes políticos reformadores, 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 estatal.

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, antropológica<sup>65</sup> y hasta organizativa<sup>66</sup> del asunto, pues se trata de comportamientos que, como argumentara Almond, son poco 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 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 aun 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).<sup>67</sup> 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

<sup>65</sup> Freddy Montero (2004) sugiere la aplicación de la antropología política para un mejor análisis de la política local.

<sup>66</sup> Miguel Sobrado Chaves (2002) refiere la aplicación de ideas innovadoras en Latinoamérica, específicamente en proyectos de desarrollo rural en Costa Rica, para crear organizaciones que explícitamente atacan el clientelismo en su desempeño.

<sup>67</sup> Sobre el predominio de la relación patrón-cliente en los sistemas corporativos latinoamericanos véase el trabajo de Anne Marie Choup (2006). Para un estudio conceptual del clientelismo en perspectiva antropológica, es importante el trabajo de José González Alcantud (1997). Y para el tratamiento del modelo patrón-*broker*-cliente, es revelador el estudio de Sharon Kettering (1988) sobre el desarrollo histórico de la política del clientelismo.

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 desdeñables 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.

#### 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 Gómez, 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 el de Fuks y otros (2004), antes citado, que escudriñen en la formación de cultura política en espacios de participación local. Al respecto, algunos autores (Stevens y otros, 2006) lamentan que los *surveys* sobre el comportamiento de la cultura política latinoamericana sean tan recientes. Hasta 1990 eran esporádicos, a pesar de que estudios etnográficos como los de 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 con Chile y México (en trabajo de Power y Clark, 2001, referido en Stevens y otros, 2006:608).

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 funciones clave en la política; sus valores y comportamiento reflejan la salud de la democracia en una nación, siendo fundamentales en el esta-

blecimiento 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 entre los estudios sobre el autoritarismo de James Mallory (1977), Simon Schavarrnam (1977) o Claudio Véliz (1980) hasta los posteriores de Wiarda (1997, 2004), Lewis (2006) o Vellinga (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.

### ¿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 (Stevens y otros, 2006). Como lo afirma Heras Gómez (2004), estos valores son de reciente adquisición en la región y 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 rousseaunianas, positivistas, corporativas y, ahora, neocorporativas. Son dos programas de sociedad diferentes y, en consecuencia, 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 desacople de la cultura política con las estructuras de la democracia (Peruzzoti, 2001).

Jorge Lazarte (2001), a partir de su estudio sobre Bolivia basado en 3.024 encuestas en los nueve 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 que mientras el 71 por ciento de los bolivianos muestra preferencia por vivir en democracia, el 51 por ciento 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 cooptada 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 recursos.<sup>68</sup> Respecto de la descentralización, argumenta María del Pilar García Guadilla (2004), han surgido nuevas formas de clientelismo, por lo que la erosión del centralismo no conduce necesariamente a una nueva ciudadanía.

Estando lejana 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 desa-

---

<sup>68</sup> El trabajo de Enrique Cabrero Mendoza (2000) acerca de 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.

rollo 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 este *outsider* como lazarillo y le será más difícil transitar ese camino.

#### 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 sistema político, no se advierten programas de investigación sistemáticos de largo aliento. Como lo señalan 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. Se sugieren también (Stevens y otros, 2006) 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 cómo revertir el cúmulo de valores intrínsecos y alinearlos con las instituciones democráticas en curso. Al respecto, Enrique 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 se han logrado en el plano electoral durante las últimas décadas. Así, la formación de una cultura política democrática de mayor solidez aparece como uno de los retos futuros de la región.

## HIPÓTESIS DE INVESTIGACION DERIVADAS

En una reciente revisión del estado del arte sobre la descentralización en América Latina, Egon Montecinos (2005) concluye que dicha reforma, desde diferentes enfoques,<sup>69</sup> sigue siendo asumida como un medio para lograr los siguientes objetivos: 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 de que descentralizar es un paso en la búsqueda de un mayor acceso de los pobladores de los territorios a las decisiones públicas 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 Mundo.<sup>70</sup> Por ello pareciera difícil, aunque nunca improbable,<sup>71</sup> que los sistemas políticos latinoamericanos reviertan 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.

<sup>69</sup> 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 redescubrimiento 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.

<sup>70</sup> El trabajo promovido por el Woodrow Wilson Center muestra una variada gama de casos relacionados con la difusión de la descentralización en Latinoamérica, Asia y África. Al respecto ver Tulchin y Selee, 2004; Oxhorn y otros, 2004.

<sup>71</sup> El caso venezolano es emblemático. Desde la llegada de Chávez al poder hace diez 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.

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 dé 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 descentralizada 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 una pregunta en otro sentido: ¿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 formula 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 nacientes democracias latinoamericanas en el momento en que se requerían medios para enfrentar los autoritarismos y legitimar la construcción de caminos de democracia. Luego de ese 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 Gary Bland (2004), uno de los primeros enclaves antidemocráticos leales al general Pinochet desmantelados en el inicio de la democracia chilena fueron las autoridades locales designadas por el régimen autoritario. Esta medida se logró 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 ese 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 variado 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 de los *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.

*HIPÓTESIS 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 contexto 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 sean más pronunciadas que su contraparte nacional, esto es, que las autonomías locales formen parte de las realidades institucionales y de la conciencia del colectivo, y b) que exista un fuerte vínculo (*link*) de las actitudes locales con las nacionales dentro de un sistema de creencias ciudadanas, tales como la confianza y la fe en los otros. Un tercer elemento que agrega la autora se refiere al tipo de estructura institucional predominante en cada país. Dependiendo de si esa estructura es autoritaria o liberal, podrían generarse actitudes políticas diferentes. 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 de una mejor democracia, tanto para el logro de su legitimidad como para abordar la crisis del *welfare state*. Bajo estas circunstancias, de la investigación realizada para la Unión Europea,

Vetter demuestra cómo 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 prosistémica 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, 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 estructuras partidarias continúa 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 en 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, que conspiran contra el cumplimiento del axioma de que la participación local se convierte 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.

*HIPÓTESIS 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 estatales 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 Peter Mc Laverty (2002), la mayoría de las 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 representa 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 electorarios 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 predemocrática en Latinoamérica no cambiará en función del desempeño de la descentralización.*

Luego de casi tres 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 aun 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 elites, 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. Conocer 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 ha servido sólo para que algunas agrupaciones políticas difundan sus respectivos programas. 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 con 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 publicarse, los autores advierten que 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 lo es 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 Amitai 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 locales justas y transparentes, sino, además, para obligar a 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 aplica reformas económicas, sociales o cambios políticos que apuntan hacia esos objetivos (Vetter, 2007). Es lo que Clemente Navarro y M.A. Ramírez (2005) han denominado «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 donde 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 predemocráticas 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, aun, 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.

## CONCLUSIÓN

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 creadas alrededor de sus posibilidades democratizadoras eran realistas y el discurso creíble. De allí el consenso inicial. Casi tres 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 hacia 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 cómo 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 propios 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 BIBLIOGRÁFICAS

### PARTE I

- Albuquerque, Francisco (1999). «Gobiernos locales y desarrollo económico en América Latina y el Caribe», en *La dimensión de lo local: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, pp. 35-51.
- Araujo, Maria Ceci (2001). «La relación entre ciudadanía activa y administración municipal en la configuración de una formación político-organizacional: los casos del Proyecto de Salud Mental de Belo Horizonte y del Presupuesto Participativo de Porto Alegre», *Revista Reforma y Democracia*, n° 21, octubre, pp. 189-226, CLAD.
- Arroyo, Daniel (1997). «Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina», en Daniel García D., comp., *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*, Flacso/Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba, pp. 315-328.
- Artana, Daniel y Ricardo López (1996). «Descentralización fiscal y los aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana». Ponencia presentada en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, Cepal/GTZ, Isla de Margarita, octubre.
- Azpur, Javier (2003). «Luces y sombras de una posibilidad democratizadora», *Foro Descentralista*, n° 2, agosto, pp. 4-10, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Ballón, Eduardo (1986). «Movimientos sociales y democracia emergente: el caso peruano», Universidad de Naciones Unidas, Programa para América Latina, Proyecto sobre democracias emergentes, Clacso, mimeo.
- Ballón, Eduardo (2001). «Redes sociales, sociedad civil y poder político», en *Descentralización, concertación y democracia participativa*, IV Encuentro Nacional de Iniciativas para el Desarrollo Local, Red Perú, Lima, pp. 77-110.

- Banco Interamericano de Desarrollo (s/f). *Modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*, Washington, BID, Departamento de planificación estratégica y políticas operativas.
- Baño, Rodrigo, Leopoldo Benavides, Enzo Falleto y otros (1978). «Movimientos populares y democracia en América Latina», documento de trabajo n° 77-78, Flacso, noviembre, mimeo.
- Barbery, Roberto (1997). «Una revolución en democracia», en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Nueva Sociedad, pp.59-74.
- Bervejillo, Federico (1991). «Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», en Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 279-300.
- Betancourt, Mauricio (2001). «Elementos a tener presentes en la construcción de metodologías participantes en el proceso de la planificación del desarrollo local para municipios pequeños, medianos y comunas o localidades de las grandes ciudades colombianas», Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, mimeo.
- Boisier, Sergio (1994). «La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores)», *Revista Reforma y Democracia*, julio, pp. 191-22, CLAD.
- Bonifacio, Alberto y Eduardo Salas (1992). «Las relaciones Estado-sociedad: un modelo para su análisis y reconversión», en *Relaciones entre Estado y sociedad: nuevas articulaciones*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública, pp. 67-92.
- Breslin, Patrick (1991). «La democracia en el resto de las Américas», *Desarrollo de base*, vol. 15, n° 2, IAF.
- Cabrero, Enrique (1996). «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias», *Nueva Sociedad*, n° 142, marzo-abril, pp. 72-95.
- Calderón, Fernando (2002). «Ciudadanía activa y desarrollo sostenible». Ponencia presentada en el Seminario-Diálogo «Ciudadanía activa y desarrollo sostenible», Ildis/Cendes/PNUD, Caracas, 25 de septiembre, mimeo.
- Calderón, Jorge (2001). «Balance de la descentralización y la reforma municipal en Centroamérica y República Dominicana», San José, OEA, mimeo.
- Campero, José Carlos y George Gray Molina (2000). «Proyecto de investigación sobre el proceso de participación popular en Bolivia», mimeo.
- Carmagnani, Marcelo (1993). «Conclusión: el federalismo, historia de una forma de gobierno», en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 397-416.

- Carrizo, Cecilia (1997). «Intervención estatal y organizaciones sociales. El Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba. 1985-1993», *Administración Pública*, n° 10, diciembre, pp. 122-147.
- Castañeda, Tarsicio (1990). *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los ochenta*, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Cavalcanti, Elvia y Reynaldo Maia (2000). «Contradicciones en un proceso democrático: la práctica del presupuesto participativo en las ciudades brasileñas», *Revista Reforma y Democracia*, n° 18, octubre, pp. 131-154, CLAD.
- Cavarozzi, Marcelo (1995). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», en José Luis Reyna, comp., *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 460-485.
- Cavo Pontón, Beatriz (1998). *Nuevas formas de gestión escolar: experiencias en el estado de Chihuahua, México*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, mimeo.
- Clemente, Adriana (2000). «La relación Estado y sociedad. Enfoque y procedimientos para el consenso», *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, año 9, n° 20, abril, pp. 3-4.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cortés, Antonio (1980). «El rol político de las clases medias», *Nueva Sociedad*, n° 49, pp. 20-29.
- Cummings, Andrew (2002). *Contraloría social en el ámbito local en El Salvador. Lecciones y propuesta metodológica*, Funde/CDC/Fedecoopades/Las Dignas/Oxfam América.
- Cunill Grau, Nuria (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectiva para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1995). «La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos», *Revista Reforma y Democracia*, n° 4, julio, pp. 25-58, CLAD.
- Cunill Grau, Nuria (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad,.
- Chalmers, Douglas (2001). «Vínculos de la sociedad civil con la política. Las instituciones de segundo nivel», *Revista Nueva Sociedad*, n° 171, enero-febrero, pp. 60-87.
- Del Álamo, Oscar (2003). «Las nuevas democracias en América Latina», *Revista Futuros*, vol. 3, n° 10, disponible en [www.revistafuturo.info/futuros](http://www.revistafuturo.info/futuros).

- De la Cruz, Rafael (1985). «Encuentros y desencuentros con la democracia. Los nuevos movimientos sociales», *Revista Nueva Sociedad*, n° 42, mayo-junio, pp. 80-88.
- De la Maza, Gonzalo (2003). «Innovaciones ciudadanas y políticas públicas locales en Chile», *Revista Reforma y Democracia*, n° 26, junio, pp. 137-164, CLAD.
- De Mattos, Carlos (1989). «Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción», *Revista Nueva Sociedad*, n° 104, noviembre-diciembre, pp. 118-126.
- Díaz de Landa, Martha (1991). «Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del estado en Argentina», en Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa- América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 301-322.
- Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick (2004). «The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil», *Latin American Research Review*, vol. 39, n 1, pp. 90-112, LASA.
- Ferrarezi, Elisabete (2001). «El nuevo marco del tercer sector en Brasil», *Revista Reforma y Democracia*, n° 20, junio, pp. 35-72, CLAD.
- Filgueira, Carlos (1986). *Estado, política y movimientos sociales en el nuevo orden democrático*, Universidad de Naciones Unidas, Programa para América Latina, Proyecto sobre Democracias Emergentes, Clacso, mimeo.
- Friedmann, Reinhard y Margarita Llorens (2000). «Ciudadanización y *empowerment*. Formas alternativas de participación ciudadana local», *Cuadernos de Análisis*, n° 4, octubre, Universidad Central de Chile, disponible en [www.chasque.apc.org](http://www.chasque.apc.org).
- Gallicchio, Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo local y descentralización en Montevideo*, Clacso-Diputació Barcelona.
- García Guadilla, María Pilar y Ernesto Roa (1997). «La red de organizaciones sociales liberales y la democracia en Venezuela: potencialidades y limitaciones», *Cuadernos del Cendes*, n° 35, mayo-agosto, pp. 55-80.
- García Pelayo, Manuel (1980). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Giannoni, Tonya (2004). «Decentralization and Democracy». Ponencia presentada en el XXV LASA Congress, Las Vegas, mimeo.
- Global CN (2001). «II Congreso Mundial de Redes Ciudadanas. ¿Renovando comunidades en la Era Digital?», disponible en [www.globalcn2001.org](http://www.globalcn2001.org).
- Gómez Álvarez, David (2002). «Reconstruir el federalismo: relaciones intergubernamentales y descentralización educativa en México», en Sonia Ospina

- y Michael Penfold, eds., *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 59-92.
- Gómez Calcaño, Luis (1986). «Los movimientos sociales: democracia emergente en el sistema político venezolano», Universidad de Naciones Unidas, Programa para América Latina, Proyecto sobre democracias emergentes, Clacso, mimeo.
- Gómez Calcaño, Luis (1992). «Movimientos sociales y democratización en América Latina», *Cuadernos del Cendes*, n° 19, enero-abril, pp. 9-40.
- Gómez Calcaño, Luis (1997). «Ciudadanía, política social y sociedad civil en América Latina», *Cuadernos del Cendes*, n° 36, septiembre-diciembre, pp. 11-34.
- Gómez Calcaño, Luis (2006). «La disolución de las fronteras: sociedad civil, representación y política en Venezuela», Caracas, UCV-Cendes, Área de Desarrollo Sociopolítico, mimeo.
- González Alcantud, José (1997). *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*, Barcelona, España, Editorial Antrophos.
- Gorlier, Juan Carlos (1992). «Democratización en América del Sur: una reflexión sobre el potencial de los movimientos sociales en Argentina y Brasil», *Revista Mexicana de Sociología*, año LIV, n° 4, octubre-diciembre, pp. 119-152.
- Göske, Joachim (1999). «Desarrollo territorial: hacia un enfoque sistémico integrador», en *La dimensión de lo local: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, pp. 5-34.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2003). *Vigila Perú. Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización*, Reporte Nacional, n° 1, primer semestre, Lima.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2004). *Vigila Perú. Sistema de vigilancia ciudadana de la descentralización*, Reporte Nacional, n° 3, cuarto trimestre 2003, marzo, Lima.
- Hengstenberg, Peter (1999). «La política comunal como área de trabajo de la Fundación Friedrich Ebert», en *Descentralización y autonomía comunal: la creación de espacios para un nuevo estilo de política*, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert, pp. 11-45.
- Hengstenberg, Meter y otros (1999). «Estado y sociedad en América Latina: en búsqueda de un nuevo equilibrio», en Hengstenberg, Kohut y Maihold, eds., *Sociedad civil en América Latina: representación de interés y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 11-20.
- Hirschman, Albert O. (1986). *El avance en colectividad. Experimentos populares en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Hopenhayn, Martín (1997). «Recomposición de actores en programas sociales: consideraciones desde la experiencia latinoamericana», *Revista Reforma y Democracia*, n° 7, enero, pp. 63-82, CLAD.
- Instituto de Estudios Superiores de Administración - IESA (1998). «El sector sin fines de lucro en Venezuela: definiciones y clasificación. Primer Informe», IESA, mimeo.
- Insulza, José Miguel (2006). «Conferencia», Foro para América Latina y América Central y República Dominicana sobre Política y Partidos Políticos, *El Universal.com*, 7/3/2006.
- Jaramillo, Iván (1992). «El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales», en *Estado y nuevo régimen territorial*, Bogotá, Fescol-FAUS, pp. 87-116.
- Karl, Terry Lynn (1995). «Dilemas de la democracia en América Latina», en José Luis Reyna, comp., *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 432-459.
- Kärner, Hartmut (1983). «Los movimientos sociales: revolución de lo cotidiano», *Nueva Sociedad*, n° 64, enero-febrero, pp. 25-32.
- Lamounier, Bolívar (1991). «Brasil, la «utopía» descentralizadora en la Constitución de 1988», en Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 161-190.
- Lechner, Norbert (1991). «El ciudadano y la noción de lo público», *Leviatán*, 43/44, II época, primavera/verano, pp. 107-115.
- Lechner, Norbert (1992a). «El debate sobre Estado y mercado», *Revista Nueva Sociedad*, n° 121, pp. 80-89.
- Lechner, Norbert (1992b). «Reflexión acerca del Estado democrático», *Leviatán*, n° 49, II época, otoño, pp. 87-94.
- Lechner, Norbert (1994). «Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo», *Revista Nueva Sociedad*, n° 130, marzo-abril, pp. 32-43.
- Lechner, Norbert (2000). «Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social», *Instituciones y desarrollo*, n° 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad, disponible en [www.iigov.org](http://www.iigov.org).
- Levine, Daniel y Catalina Romero (2004). «Movimientos urbanos y desempoderamiento en Perú y Venezuela», *América Latina Hoy*, vol. 99, n° 36, pp. 47-77.
- Leyton, Carlos (2004). «Descentralización y competencias en la gestión del desarrollo en América», en *Desarrollo local/regional y descentralización*, Arequipa, I Cumbre Latinoamericana, Ceder-Diputació Barcelona/IAF, pp. 9-30.

- Londoño, Juan F. (1998). «La promoción de la participación en el nivel local», en *Democracia participativa y fortalecimiento de la sociedad civil*, Bogotá, Ministerio del Interior, pp. 147-152.
- López, Silvana (1997). «La revocatoria popular: un instrumento que amplía y fortalece la democracia», *Córdoba*, n° 10, diciembre, pp. 93-100.
- Lugo Silva, Ramón (1996). «Entrevista a Mireya Vargas de Socsal «En los 90 las organizaciones de desarrollo enfrentan nuevos retos»», *Revista Juntos*, año 6, n° 28, junio-julio, Cesap.
- Luhmann, Niklas (1998a). «Diferenciación social y sociedad moderna», en Josexto Beriain y José María García Blanco, eds., *Complejidad y modernidad, de la unidad a la diferencia*, Madrid, Trotta, pp. 71-214.
- Luhmann, Niklas (1998b). *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Barcelona, Antrophos.
- Luhnow, David (2005). «El renacer de los caudillos traba desarrollo económico y político en América Latina», *Diario El Nacional*, 20/10/2005, p. A-14, Caracas.
- Llona, Mariana y Mario Zolezzi (2000). «Planes estratégicos de desarrollo local. La experiencia de Villa El Salvador, Lima», *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, año 9, n° 20, abril, pp. 18-22.
- Magnani, César (1992). «La descentralización administrativa y la participación de los usuarios en la administración hídrica mendocina», Mendoza, mimeo.
- Mainwaring, Scott y Eduardo Viola (1985). «Los nuevos movimientos sociales, las culturas políticas y la democracia: Brasil y Argentina en la década de los ochenta», *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVII, n° 4, octubre-diciembre, pp. 35-84.
- Maranhao, Pedro (1991). «Descentralización en Brasil», en *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional*, Caracas, Copre, pp. 281-288.
- Markoff, John (1998). *Olas de democracia. Movimientos sociales y cambio político*, Madrid, Tecnos.
- Marsiglia, Javier (2000). «Desarrollo local en Colonia», *Revista Pobreza Urbana y Desarrollo*, año 9, n° 20, abril, pp. 55-61.
- Mascareño, Carlos (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD, Editorial Nueva Sociedad,.
- Mascareño, Carlos (2002). «Empresariado territorial y Estado: desencuentros en la descentralización venezolana», *Provincia*, n° 9, julio-diciembre, pp. 34-54.
- Mascareño, Carlos (2004). «Consenso político para descentralizar el federalismo centralizado venezolano», *Politeia*, n°s 32-33, primero y segundo semestre, pp. 113-169.

- Mascareño, Carlos (2005a). «Descentralización, empresariado y economía territorial», *Foros*, n° 11, pp. 103-136, Banco Central de Venezuela.
- Mascareño, Carlos (2005b). «Descentralización, re-centralización y sociedad civil», en *Venezuela Visión Plural. Una mirada desde el Cendes*, Caracas, Cendes, bid&co. Editor, pp. 146-163.
- Mascareño, Carlos (2005c). «Federalismo unitarismo: semejanzas y diferencias de los procesos de descentralización de Venezuela y Perú», *Territorios*, n° 14, pp. 83-104.
- Mercado, José F. y Heber Olmos V. (1997). «La participación social en la administración pública: caso de estudio del estado de Baja California», *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, n° 58, diciembre, pp. 75-81.
- Messner, Dirk e Imme Scholz (1999). «Sociedad y competitividad en Chile», en Klaus Esser, ed., *Competencia global y libertad de acción nacional*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 207-226.
- Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá (1990). *Guía sobre organización municipal y participación popular*, Departamento de Planificación Administrativa.
- Mizrahi, Yemile (2004). «Mexico: Decentralization from above», en Joseph Tulchin y Andrew Selee, eds., *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center, pp. 137-166.
- Molina, Carlos Hugo (1997a). «La participación en el sistema educativo de Bolivia», Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano, Documentos Relaciones Internacionales, mimeo.
- Molina, Carlos Hugo (1997b). «Participación popular y descentralización: instrumentos para el desarrollo», en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 39-44.
- Núñez Vega, Ximena (2001). «Desafío 1: «Customerizing». Centralización en el ciudadano (*empowerment*)», Santiago, Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, mimeo.
- O'Donnell, Guillermo (2006). «El poder tiende a olvidar su origen», Entrevista, *Diario La Nación*, 19/02/2006, disponible en [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com).
- O'Donnell, Guillermo (1972). *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Olvera, Alberto y Avritzer, Leonardo (1992). «El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4, octubre-diciembre, pp. 227-248.

- Organización Panamericana de la Salud (2002). *Municipios y comunidades saludables*, OPS, Celebrando 100 años de salud, Washington D.C.
- Orjuela, Luis Javier (1991). «Descentralización en Colombia: entre la eficiencia del Estado y la legitimación del régimen», en D. Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 167-189.
- Ortiz, Renato (2000). «América Latina. De la modernidad incompleta a la modernidad-mundo», *Revista Nueva Sociedad*, n° 166, pp.44-61.
- Paredes, Fernando (2004). «La agenda pendiente: reflexiones y reacciones luego de la Cumbre de Arequipa», en *Desarrollo local/regional y descentralización*, Arequipa, I Cumbre latinoamericana, Ceder-Diputació Barcelona/IAF, pp. 239-247.
- Parejo Alfonso, Luciano (1998). «El Estado como poder y el derecho regulador de su actuación hoy. Algunas transformaciones en curso», Universidad Carlos III de Madrid, mimeo.
- Pease García, Henry (1983). «Vanguardia iluminada y organización de masas», *Revista Nueva Sociedad*, n° 64, enero-febrero, pp. 33-38.
- Portantiero, Juan Carlos (1989). «La múltiple transformación del Estado latinoamericano», *Revista Nueva Sociedad*, n° 104, noviembre-diciembre, pp. 88-94.
- 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, Washington D.C.
- Quero, Morgan (2004). «De la ley de la calle a la ley de las élites: la sociedad civil en la encrucijada en América Latina», *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, n° 16, julio-diciembre, pp. 657-670, El Colegio Mexiquense.
- Quesada, Silvia y Alberto Cuello (1999). «Gestión para la reforma del Estado. Análisis y evaluación de los programas sociales descentralizados a través de los Consejos Sociales departamentales (nivel municipal)», Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencia Políticas, mimeo.
- Rabotnikof, Nora (1992). «El retorno de la filosofía política: notas sobre el clima teórico de una década», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 4, octubre-diciembre, pp. 209-225.
- Red Perú (2001). «Descentralización, concertación y democracia participativa». Presentado en el IV Encuentro Nacional de Iniciativas para el Desarrollo Local, Lima.
- Red Perú (2002). «Construyendo la gobernabilidad democrática desde los espacios regionales y locales». Presentado en el V Encuentro Nacional de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local, Lima.

- Reilly, Charles (1996). «Complementación de Estados y mercados: el Banco Interamericano de Desarrollo y la sociedad civil». Presentado en la Conferencia del Centro Norte-Sur, BID/FIA, abril, mimeo.
- Restrepo, Darío (1997). «Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano», *Revista Reforma y Democracia*, n° 7, enero, pp. 127-154, CLAD.
- Restrepo, Darío (2001). «Eslabones y precipicios entre participación y democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, n° 3, pp. 167-191.
- Restrepo, Darío (2003). «Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas», *Revista Reforma y Democracia*, febrero, pp. 87-124, CLAD.
- Restrepo, Darío y Raúl Cárdenas (2004). «Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales: una mirada desde Colombia», *Cuadernos del Cendes*, n° 57, septiembre-diciembre, pp. 23-54.
- Rey, Eduardo (1992). «Participación ciudadana y gestión pública: una sistematización de experiencias emergentes del constitucionalismo provincial», Paraná, mimeo.
- Ritchey-Vance, Marion (1996). *El capital social, la sostenibilidad y la democracia en acción: nuevas medidas para la evaluación del desarrollo de base*, Arlington, Virginia, Fundación Interamericana.
- Rivarola, Magdalena y Brice Fuller (1998). «El experimento en Nicaragua para descentralizar las escuelas: perspectivas desde los padres, maestros y directores», *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, n° 103, septiembre-diciembre, pp. 11-51.
- Rofman, Adriana y Marisa Fournier (2004). «El desarrollo local como modelo alternativo de política social: una reflexión sobre modelos, estrategias y territorios», en *Desarrollo local/regional y descentralización*, Arequipa, I Cumbre Latinoamericana, Ceder-Diputació Barcelona- IAF, pp. 198-219.
- Rohter, Larry y Juan Forero (2005). «Corrupción amenaza a nuevas democracias latinoamericanas», *The New York Times*, Selección en *El Nacional*, 6/08/2005, p. 1-2, Caracas.
- Rojas, Fernando (1995). «La descentralización fiscal en América Latina», *Revista Reforma y Democracia*, n° 3, enero, pp. 7-46, CLAD.
- Rojas Ortuste, Gonzalo (2003). «Evaluación de la democracia boliviana y prospectiva». Presentado en el Seminario Internacional «Balance de la democracia en la región Andina», Grupo Propuesta Ciudadana-ALOP, Lima, junio.
- Salamanca, Luis (1989). «¿Dónde están los nuevos movimientos sociales?», *Revista SIC*, n° 520, diciembre, pp. 464-466.

- Salazar, Luis (1999). «El concepto de sociedad civil (usos y abusos)», en Kohut Hengstenberg y G. Mainhold, eds., *Sociedad civil en América Latina: representación de interés y gobernabilidad*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 21-30.
- Saldomando, Ángel y Rokaél Cardona (2005). *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*, San Salvador, Confedelca.
- Smulovitz, Catalina y Adriana Clemente (2004). «Decentralization and social expenditure at the municipal level in Argentina», en Joseph Tulchin y Andrew Selee, eds., *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center, pp. 101-136.
- Spehar, Elizabeth (2001). «Perspectivas comparadas de los procesos de descentralización en el hemisferio: lecciones aprendidas y desafíos futuros», Washington D.C., OEA, Unit for the Promotion of Democracy, versión preliminar, mimeo.
- Thevoz, Laurent y Ernesto Velasco (1998). «La dinámica de los procesos municipales de implementación de la LPP», en *Participación popular: una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997*, La Paz, Viceministerio de Participación Ciudadana y Fortalecimiento Municipal, pp. 201-222.
- Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.
- Torres, Walter (1992). «Reforma del Estado en los países de América Latina. La tarea de la década de los noventa», en *Aspectos metodológicos y conceptuales para orientar procesos de reforma del estado*, CLAD, pp. 85-108.
- Uribe, Gabriela (1987). «Nuevos movimientos sociales, tejido social alternativo y desarrollo científico-tecnológico: algunas tesis prospectivas», *David y Goliat*, n° 51, abril, pp. 48-55.
- Urioste, Miguel (2003). «Descentralización municipal y participación popular». Presentado en el Seminario Internacional «Balance de la democracia en la región Andina», Grupo Propuesta Ciudadana-ALOP, Lima, junio.
- Valenzuela, Eduardo (1991). «La experiencia nacional-popular», *Proposiciones* 20, pp.12-33.
- Varela, Edgar (2000). «Los gobiernos locales como ejecutores de la política social y la promoción del desarrollo: el caso colombiano», Cali, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, mimeo.
- Velásquez, Fabio (2004). «Colombia: ¿de regreso a un esquema centralista?», *Quórum*, n°s 8-9, primavera, pp. 46-57, Universidad de Alcalá.
- Verdesoto, Luis (1998). «Los conceptos de participación y descentralización mirados desde el caso boliviano», *Revista Reforma y Democracia*, n° 12, pp. 109-142, CLAD.

- Von Haldenwang, Christian (1990). «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina», *EURE*, vol. XVI, n° 50, Santiago de Chile.
- Von Haldenwang, Christian (1999). «Descentralización y democracia», en Hengstenberg, Kohut y Maihold, eds., *Sociedad civil en América Latina: representación de interés y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 371-384.
- Weber, Max (1992). *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weffort, Francisco (1995). «La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina», en José Luis Reyna, comp., *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 399-431.
- Wiesner, Eduardo (1996). «La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local». Presentado en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y Agenda de Trabajo, CEPAL/GTZ, Isla de Margarita, octubre.
- Ziccardi, Alicia (1999). «Comentarios sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo: ciudades y ciudadanía», Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, mimeo.

## PARTE II

- Aboy, C. Gerardo (2001). «El ágora turbia: reflexiones sobre populismo y ciudadanía en la Argentina», en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela, comps., *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, pp. 383-393.
- Almond, Gabriel A. (1998). «La historia intelectual del concepto de cultura cívica», en Rafael del Águila, Fernando Vallespín y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 343-373.
- Almond, Gabriel A. y Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*, Princeton University Press.
- Anderson, Krister y Frank van Laerhoven (2007). «From local strogman to facilitator: Institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America», *Comparative Political Studies*, vol. 40, n° 9, September, pp. 1085-1111.
- Arcenaux, Craig y David Pion-Berlin (2005). *Transforming Latin America. The International and Domestic Origins of Change*, University of Pittsburgh Press.

- Artana, Daniel y Ricardo López (1996). «Descentralización fiscal y los aspectos macroeconómicos: una perspectiva latinoamericana». Presentado en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, CEPAL/GTZ, Isla de Margarita, octubre.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and the Public Space in Latin America*, New Jersey, Princeton University Press.
- Avritzer, Leonardo (2004). «Civil society in Latin America. Uncivil, liberal and participatory models», en Marlies Glasius, David Lewis y Hakan Seckinelgin, eds., *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, Routledge, pp. 53-60.
- Avritzer, Leonardo (2006). «Civil society in Latin America in the twenty-first century: Between democratic deepening, social fragmentation, and state crisis», en Richard Feinberg, Carlos H. Weisman, y Leon Zamosc, eds., *Civil Society and Democracy in Latin America*, Palgrave Macmillan, pp. 35-57.
- Bachrach, Peter (1967). *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*, Boston, Little Brown.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barbery, Roberto (1998). «Una revolución en democracia», en *El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp.59-74.
- Bardhan, Pranah (2002). «Decentralization of governance and development», *The Journal of Economic Perspective*, vol. 16, n° 4, otoño, pp. 185-205.
- Barrera, Augusto (2007). «Estado, sociedad y territorio. El debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina», *Nueva Sociedad*, n° 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, julio-diciembre, pp. 52-69.
- Bell, Daniel (2000). ««American excepcionalism» revisited: The role of civil society», en Don E. Eberly, ed., *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, Rowman and Littelfield Publisher, 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», en Alfred Montero y David J. Samuels, eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, pp. 94-121.
- Bervejillo, Federico (1991). «Gobierno local en América Latina. Casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay», en Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp.279-300.
- Boisier, Sergio (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*, Santiago, Ilpes/Cepal.
- Boisier, Sergio (1994). «La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)», *Revista Reforma y Democracia*, julio, pp. 191-22.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996). «Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias», *Nueva Sociedad*, n° 142, marzo-abril, pp. 72-95.
- 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.
- Campbell, Tim y Harold Furh (2004). «Context of change: decentralization and state reform in Latin America», en Tim Campbell y Harold Fuhr, eds., *Leadership and Innovation in Subnational Government. Cases Studies from Latin America*, Washington D.C., World Bank Institute, pp. 11-20.
- Campbell, Tim (2003). *The Quiet Revolution*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press.
- Cavarozzi, Marcelo (1995). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», en José Luis Reyna, comp., *América Latina a fines de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 460-485.
- Cheresky, Isidoro (2001). «Hipótesis sobre la ciudadanía argentina contemporánea», en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela, comps., *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Paidós, 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 Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- 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*, Caracas, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Cunill Grau, Nuria (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, Alberto J. Olvera y Aldo Panchifi, comps. (2007). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1989). *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- Daughters, Robert y Leslie Harper (2007). «Fiscal and political decentralization reforms», en Eduardo Lora, ed., *Decentralization and Democracy in Latin America*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Stanford University, pp. 213-261.
- De la Torre, Carlos (2007). «¿Es el populismo la forma constitutiva de la democracia en Latinoamérica?», en Julio Aibar Gaete, coord., *Vox populi. Populismo y democracia en Latinoamérica*, Flacso México, pp. 55-81.
- De Mello Jr., Luiz (2004). «Can fiscal decentralization strengthen social capital?», *Public Finance Review*, vol. 32, n° 1, enero, pp. 4-35.
- De Tocqueville, Alexis de (1993). *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial.
- Diamond, Larry (2008). «The democratic rollback. The resurgence of the predatory state», *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 2, marzo-abril, pp. 36-48.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino, eds. (2005). *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, Juan Linz y Seymour M. Lipset, eds. (1999). *Democracy in Developing Countries. Latin America*, 2ª ed., Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Díaz de Landa, Martha (1991). «Descentralización nacional y provincial en el marco de la reforma del Estado en Argentina», en Dieter Nohlen, ed., *Descentralización política y consolidación democrática. Europa-América del Sur*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 301-322.
- Duncan Baretta, Silvia y Helen E. Douglass (1977). «Authoritarianism and corporatism in Latin America: A review essay», en James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, pp. 513-524.

- Eaton, Kent (2006). «Decentralization's nondemocratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America», *Latin America Politics and Society*, vol. 48, n° 1, primavera, pp. 1-26.
- Eaton, Kent y J. Tyler Dickovick (2004). «The politics of re-centralization in Argentina and Brazil», *Latin American Research Review*, vol. 39, n° 1, pp. 90-112, LASA.
- Eberly, Don E. (2000). «The meaning, origins, and applications of civil society», en Don E. Eberly, ed., *The Essential Civil Society Reader. The Classic Essays*, Rowman and Littlefield Publisher, pp. 3-29.
- Edwards, Michael (2007). *Civil Society*, Reino Unido, Polity Press.
- Etzioni, Amitai (2008). «The denial virtue», *Society*, vol. 45, n° 1, enero-febrero, 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, agosto, pp. 327-346.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, Santiago de Chile, Ilpes/Cepal.
- Fuks, Mario, Renato Monseff y Eduardo Aparecido R. (2004). «Cultura política y desigualdad en los Consejos Municipales de Curitiba», *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*, vol. 29, n° 5, septiembre, pp. 90-109.
- Garretón, Manuel (2003). *Incomplete Democracy. Political Democratization in Chile and Latin America*, The University of North Carolina Press.
- Giannoni, Tonya (2004). «Decentralization and Democracy». Presentado en el, XXV LASA Congress, Las Vegas.
- Gibson, Edward (2004). «Federalism and democracy. Theoretical connections and cautionary insights», en Edward L. Gibson, ed., *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 1-28.
- Glasius, Marlies, David Lewis y Hakan Seckinelgin (2004). «Exploring civil society internationally», en Glasius, Lewis y Seckinelgin, eds., *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, Rotledge, pp. 3-11.
- Goldfrank, Benjamin (2007). «The politics of deepening local democracy. Decentralization, party institutionalization, and participation», *Comparative Politics*, enero, pp. 147-169.
- Goldfrank, Benjamin y Aaron Schneider (2006). «Competitive institution building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande do Sul», *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n° 3, otoño, pp. 1-31.

- González Alcantud, José (1997). *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*, Barcelona, España, Antrophos.
- 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, junio, pp. 203-230.
- Grindle, Merilee S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*, Princeton University Press.
- Guidry, John A. (2003). «The struggle to be seen: Social movements and the public sphere in Brazil», *International Journal of Politics, Culture and Society*, vol. 16, n° 4, verano, pp. 403-524.
- Gurza Laval, Adrián, Arnab Acharya y Peter Houtzager (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», en Howard Handelman y Mark Tessler, eds., *Democracy and its Limits. Lessons from Asia, Latin America, and the Middle East*, University of Notre Dame Press.
- Heras Gómez, Leticia (2004). «Cultura política y democratización en América Latina», *Revista Ciencias Sociales*, n° 103-104, pp. 23-37, Universidad de Costa Rica.
- Hickey, Sam y Giles Mohan (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*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hutchcroft, Paul D. (1997). «The politics of privilege: Assessing the impact of rents, corruption, and clientelism on Third World development», *Political Studies*, vol. 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*, Buenos Aires, Alfaguara, pp. 289-310.
- Jaramillo, Iván (1992). «El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales», en *Estado y nuevo régimen territorial*, Bogotá, Fecol-FAUS, pp. 87-116.
- Kettering, Sharon (1988). «The historical development of political clientelism», *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, n° 3, invierno, 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, junio, pp. 1-32.

- Korzeniewicz, Roberto Patricio y María E. Casullo (2007). «Protester, 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, enero, pp. 262-302.
- Latinobarómetro (2007). «Informe Latinobarómetro 2007», disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org), Banco de datos en línea, noviembre.
- Lazarte, Jorge (2001). «Entre dos mundos: la cultura política y democrática en Bolivia», en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela, comps., *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, pp. 309-366.
- Legler, Thomas, Sharon Lean y Dexter S. Bonifacio (2007). «The international and transnational dimensions of democracy in the Americas», en Thomas, Lean y Bonifacio, eds., *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 1-15.
- Lehoucq, Fabrice (2007). «Structural reform, democratic governance and institutional design in Latin America», *Comparative Politics*, enero, pp. 229-248.
- Lewis, Paul (2006). *Authoritarian Regime in Latin America. Dictators, Despots, and Tyrants*, ANSR Book, Rowman and Littlefield Publisher.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lora, Eduardo (2007). «State reform in Latin America: A silent revolution», en E. Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, Stanford University, pp. 1-56.
- Macpherson, C.B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Malloy, James (1977). «Authoritarianism and corporatism in Latin America: The modal pattern», en James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, pp. 3-19.
- Mansilla, H.C.F. (2004). «Percepción de los partidos políticos en el Área Andina y sus efectos sobre la democracia», *Revista Ciencias Sociales*, n°s 103-104, pp. 103-113.
- Mansilla, H.C.F. (2005). «De la aristocracia tradicional a las modernas elites funcionales en el terreno político», *Revista de Estudios Políticos*, n° 128, abril-junio, pp. 179-191, Madrid.
- Maranhao, Pedro (1991). «Descentralización en Brasil», en *La descentralización y las autonomías territoriales. La experiencia internacional*, Caracas, Copre, pp. 281-288.

- Mascareño, Carlos (2000). *Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas*, Caracas, PNUD, Editorial Nueva Sociedad.
- Mascareño, Carlos (2007). «El federalismo venezolano re-centralizado», *Provincia*, n° 17, enero-julio, pp. 11-22.
- Mazucca, Sebastián (2007). «Reconceptualizing democratization: Access to power versus exercise of power», en Gerardo L. Monck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, New York, Oxford University Press, pp. 39-49.
- Mc Coy, Jennifer (2007). «Transnational response to democratic crisis in the Americas, 1990-2005», en Thomas Legler, Sharon Lean y Dexter S. Bonifacio, eds., *Promoting Democracy in the Americas*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 270-290.
- Mc Lavery, Peter (2001). «Introduction», en Peter Mc Lavery, ed., *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Inglaterra, Ashgae Publisher, pp. 1-11.
- Meadowcroft, John (2001). «Community politics, representation and the limits of deliberative democracy», *Local Government Studies*, vol. 27, n° 3, otoño, pp. 25-42.
- Mill, John Stuart (1982). *On Liberty*, Harmondsworth, Penguin.
- Mizrahi, Yemile (2004). «Mexico: Decentralization from above», en Joseph Tulchin y Andrew Selee, eds., *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center, pp. 137-166.
- Mohan, Giles y Kristian Stokke (2000). «Participatory development and empowerment: 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 David Samuels, (2004). «The political determinants of decentralization in Latin America. Causes and consequences», en Alfred Montero y David J. Samuels, eds., *Decentralization and Democracy in Latin America*, 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, pp. 83-92, Universidad de Costa Rica.

- Morris, Arthur (1992). «Decentralization: The context», en Arthur Morris and Stella Lowder, eds., *Decentralization in Latin America. An Evaluation*, Praeger Publishers NY, pp. 1-14.
- Monck, Gerardo (2007). «The study of politics and democracy: Touchstones of a research agenda», en Gerardo L. Monck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, New York, Oxford University Press, pp. 25-37.
- Navarro, Clemente J. y M. Antonia Ramírez (2005). «Una propuesta para el análisis de la acción de los gobiernos locales», *Revista de Estudios Políticos*, n° 128, abril-junio, pp. 161-177, Madrid.
- 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, primavera, pp. 147-151.
- O'Donnell, Guillermo (2006). «Notes on various accountabilities and their interrelations», en Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz, eds., *Enforcing the Rule of Law. Social Accountability in the New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, pp. 334-343.
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Dissonances. Democratic Critiques of Democracy*, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas, y Oswaldo Lazetta, eds. (2004). *The Quality of Democracy. Theory and Applications*. University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo y Phillip Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press.
- Olesen, Thomas (2005). «Transnational 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 Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, pp. 371-385.
- O'Malley, Anthony (2001). «The prospects for community-based development», en Henry Veltmeyer y Anthony O'Malley eds., *Transcending Neoliberalism. Community-Based Development in Latin America*, Kumarian Press, pp. 205-219.

- Oxhorn, Philip (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 (2006). «Conceptualizing civil society from the bottom up: A political economy perspective», en Richard Feinberg, Carlos H. Weisman y Leon Zamosc, eds., *Civil Society and Democracy in Latin America*, Palgrave Macmillan, pp. 59-84.
- Oxhorn, Philip, Joseph S. Tulchin y Andrew S. Selee (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», en Marlies Glasius, David Lewis y Hakan Seckinelgin, eds., *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, Rotledge, pp. 15-25.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pearce, Jenny (2004). «Collective action or public participation? Civil society and public sphere in post-transition Latin America», en Marlies Glasius, David Lewis y Hakan Seckinelgin, eds., *Exploring Civil Society. Political and Cultural Contexts*, Rotledge, pp. 61-70.
- Peeler, John (2004). *Building Democracy in Latin America*, 2ª ed., Reino Unido, Lynne Rienner Publisher.
- Perry, Stewart E. (2005). «A note on the genesis of the Community Development Corporation», en Dimitrios Poussopoulos y C. George Benello, eds., *Participatory Democracy. Prospects for Democratizing Democracy*, Canada, Black Rose books, pp. 50-56.
- Peruzzotti, Enrique (2001). «La democratización de la democracia. Cultura política, esfera pública y aprendizaje colectivo en la Argentina post-dictatorial», en Isidoro Cheresky e Inés Pousadela, comps., *Políticas e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Argentina, Paidós, pp. 289-307.
- Philip, George (2003). *Democracy in Latin America. Surviving Conflict and Crisis?*, Reino Unido, Polity Publisher.
- Pinkney, Robert (2005). *The Frontiers of Democracy. Challenges in The West, The East and The Third World*, Reino Unido, Ashgate Press.
- 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, Argentina, Alfaguara.

- Restrepo, Darío (2006). «Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina», en Darío I. Restrepo, coord., *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, pp. 25-52.
- Rivera, Roy (2004). «Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias al centralismo», *Quorum*, n° 8-9, pp. 34-45.
- Roberts, Nancy (2004). «Public deliberation in an age of direct citizen participation», *The American Review of Public Administration*, vol. 34, n° 4, diciembre, pp. 315-353.
- Rocha Menocal, Alina (2004). «A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary Thorp», *Development in Practice*, vol. 14, n° 6, noviembre, pp. 726-732.
- Rojas, Fernando (1995). «La descentralización fiscal en América Latina», *Revista Reforma y Democracia*, n° 3, enero, pp. 7-46, CLAD.
- Rosanvallon, Pierre (2006). Conferencia «La crisis de la democracia», Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, 17 de noviembre, mimeo.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Rousseau, J.-J. (1993). *El contrato social*, España, Altaya.
- Sabatini, Christopher (2003). «Decentralization and political parties», *Journal of Democracy*, vol. 14, n° 2, abril, pp. 138-150.
- Saldomando, Ángel y Rokaël Cardona (2005). *Descentralización, desarrollo local y gobernabilidad en Centro América*, San Salvador, Confedelca.
- Schedler, Andreas (2004). «Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral», traducción de Laura Manríquez, *Estudios Políticos*, n° 24, enero-junio, pp. 137-156, Medellín.
- 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*, New York, Harper and Brothers.
- Schwartzman, Simon (1977). «Back to Weber: Corporatism and patrimonialism in the seventies», en James Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, pp. 89-107.
- Selee, Andrew (2006). «The Paradox of Local Empowerment: Decentralization and Democratic Governance in Mexico», dissertation, University of Ma-

- ryland, Digital Repository at the University of Maryland, <http://hdl.handle.net/1903/3373>.
- Selee, Andrew y Enrique Peruzzoti (2008). «Introduction», en *Participation and Representation: Democratic Innovation in Latin American Local Governments*, próxima publicación.
- Smith, William C. y Roberto Patricio Korzeniewicz (2006). «El movimiento doble: actores *insiders* y *outsiders* en la emergencia de una sociedad civil transnacional en las Américas», *Colombia Internacional*, n° 63, enero-junio, pp. 40-69.
- Sobrado Chaves, Miguel (2002). «Organizational empowerment versus clientelism», *Latin America Perspectives*, Issue 126, vol. 29, no 5, septiembre, pp. 7-19.
- Sosnowski, Saúl y Roxana Patiño, comps. (1999). *Una cultura para la democracia en América Latina*, México, Unesco/Fondo de Cultura Económica.
- Spink, P., V. Rodríguez, P. Ward y R. Wilson (2008). «Decentralization and the subnational state», en Robert Wilson, Peter Ward, Peter Spink y Victoria Rodríguez, eds., *Governance in the Americas. Decentralization, Democracy, and Subnational Government in Brazil, Mexico and the USA*, University of Notre Dame Press, pp. 1-37.
- Stevens, Daniel, Benjamin Bishin, G. y Robert Barr (2006). «Authoritarian attitudes, democracy, and policy preferences among Latin American elites», *American Journal of Political Science*, vol. 50, n° 3, julio, pp. 606-620.
- Tanaka, Martín (1998-1999). «El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad», *Debates en Sociología*, n° 23-24, pp. 55-76.
- Taylor, Lucy (2004). «Client-ship and citizenship in Latin America», *Bulletin of Latin American Research*, vol. 23, n° 2, pp. 213-227.
- Thomson, Ken (2001). *From Neighborhood to Nation. The Democratic Foundations of Civil Society*, Tufts University, University Press of New England.
- Treisman, Daniel (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press.
- Tulchin, Joseph S. y Andrew Selee, eds. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C., Woodrow Wilson Center.
- Véliz, Claudio (1980). *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press.
- Vellinga, Menno (2004). «State reform and traditional political practice in Latin America», en Howard J. Wiarda, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, University Press of Florida, pp. 29-57.

- Veltmeyer, Henry (2001). «The quest for another development», en Henry Veltmeyer y Anthony O'Malley eds., *Transcending Neoliberalism. Community-Based Development in Latin America*, Kumarian Press, pp. 1-34.
- Vetter, Angelika (2007). *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity and Citizens' Attitudes Toward Politics*, traducción de Antje Matthäus, Lexington Books.
- Von Haldenwang, Christian (1990). «Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina», *EURE*, vol. XVI, n° 50.
- Von Haldenwang, Christian (1999). «Descentralización y democracia», en Hengstenberg, Kohut y Maihold, eds., *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 371-384.
- Waisman, Carlos H. (2006). «Autonomy, self-regulation, and democracy: Tocquevillean-gellnerian perspectives on civil society and the bifurcated state in Latin America», en Richard Feinberg, Carlos H. Waisman y Leon Zamosc, *Civil Society and Democracy in Latin America*, Palgrave Macmillan, pp. 17-33.
- Wampler, Brian (2006). «Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities», *Latin American Politics and Society*, vol. 46, n° 2, pp. 73-99.
- Wiarda, Howard (1997). «Determinantes históricas del Estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo», en Menno Vellinga, coord., *El cambio del papel del Estado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, pp. 45-73.
- Wiarda, Howard (2003). *Civil Society. The American Model and Third World Development*, Westview Press.
- Wiarda, Howard (2004a). «Conclusion. New directions in research, theory, and policy», en Howard J. Wiarda, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, University of Florida Press, pp. 282-304.
- Wiarda, Howard (2004b). «Introduction. Whatever happened to corporatism and authoritarianism in Latin America?», en Howard J. Wiarda, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America-Revisited*, University of Florida Press, pp. 1-26.
- Wiarda, Howard y Harvey F. Kline (2007). *A Concise Introduction to Latin American Politics and Development*, 2ª ed., Colorado, Westview Press.
- Wibbles, Erik (2006). «Madison in Bagdad? Decentralization and federalism in comparative politics», *Annual Review of Political Science*, vol. 9, pp. 165-188.

- Wickramasinghe, Nira (2005). «The idea of civil society in the south: Imaginings, transplants, designs», *Science and Society*, vol. 69, n° 3, julio, pp. 458-486.
- Wiesner, Eduardo (1996). «La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local». Presentado en el III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo, CEPAL/GTZ, Isla de Margarita, octubre.
- Wiesner, Eduardo (2003). *Fiscal Federalism in Latin America. From Entitlements to Markets*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.