

# **Political Decentralization and Democracy in Latin America**

## **- A Problematic Relationship -**

### **Sumario**

*Introducción. La descentralización en América latina. Acerca de las democracias latinoamericanas. Descentralización y democracia. El institucionalismo histórico.*

### **Resumen**

*La reflexión que se presenta a continuación pretende cuestionar la visión reduccionista que ha primado en los análisis sobre descentralización política y democracia en América latina, buscando dejar planteados nuevos retos investigativos que permitan tener una mayor comprensión sobre los alcances y limitaciones de esta relación en los diversos países de la región, con el propósito de adoptar, con mayor evidencia empírica, las decisiones que contribuyan a mejorar la calidad democrática de los municipios latinoamericanos.*

**Palabras claves:** *Descentralización política, democracia, entidades territoriales, América Latina*

### **Abstract**

*The reflection of this article has to do with questioning the reductionist vision which has been in the center of the analysis about political decentralization and democracy in Latin America. Based on this goal, new research challenges have been proposed in order to have a better comprehension concerning the scope and limitations of this relationship throughout the different countries of this region. In doing so, a new objective appears in terms of adopting, with a better empirical evidence, those required decisions to improve the democratic quality of the Latin American municipalities.*

**Keywords:** *Political Decentralization, Democracy, Territorial Entities, Local Authorities, Latin America.*

**Artículo:** *Recibido en febrero 1 de 2011; aprobado en marzo 18 de 2011.*

**Edgar Enrique Martínez Cárdenas.** *Magíster en Administración, Especialista en Administración Pública. Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP - Bogotá - Colombia).*

**Correo electrónico:** [edgar.martinez@esap.edu.co](mailto:edgar.martinez@esap.edu.co)

**Juan Manuel Ramírez Mora.** *Magíster en Administración, Administrador de Empresas. Auxiliar de investigación. Profesor auxiliar de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC).*

**Correo electrónico:** [juanmanuelramirezmora@hotmail.com](mailto:juanmanuelramirezmora@hotmail.com)

# Descentralización Política y Democracia en América latina

## - Una Relación Problemática-

Edgar Enrique Martínez Cárdenas  
Juan Manuel Ramírez Mora

### Introducción

En el imaginario político latinoamericano ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización y el desarrollo de una sólida democracia (Mascareño, 2008). Desde los años ochenta cuando muchos países de la región iniciaban su camino hacia la democratización y modernización del Estado, la relación entre descentralizar y democratizar se convirtió en un binomio incontrovertible del cual se derivaron muy diversos objetivos políticos en función de la desagregación territorial del poder. Se considera que la descentralización vino a representar un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política, abriendo un camino hacia la modernidad y generando un clima de sensibilidad política, sobre todo al nivel municipal (Restrepo, 2006).

Desde los años ochenta del siglo XX, muchos países de la región iniciaban su camino hacia la democratización y modernización del Estado, buscando muy diversos objetivos políticos en función de la desagregación territorial del poder (Mascareño, 2008). Se trataba de un cambio en las reglas de juego sociopolítico que, en apariencia, otorgaba beneficios al grueso de los actores (Von Haldenwang, 1990).

Uno de sus objetivos, 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). La participación ciudadana y la organización de la sociedad civil resultaba esencial para enfrentar el modelo de desarrollo centralizado (Boisier 1990), dentro de un ambiente institucional de mayor autonomía y de competencia política abierta (Wiesner 1996), lo cual generaría una variada y amplia gama de innovaciones en la gestión y participación territorial, convirtiéndose, prácticamente, en la revolución silenciosa de América Latina (Campbell, 2003). Por ese camino, sería posible además una mejor asignación de los recursos fiscales, para mejorar la gestión de los servicios públicos (Wiesner 1996; Rojas 1995; Jaramillo 1992) y, con ello, disminuir los desequilibrios territoriales y aliviar la pobreza.

Si bien se asumía que la descentralización permitiría acercar el Estado a la sociedad civil, este cálculo estaba íntimamente relacionado con el encauzamiento de las protestas y movilizaciones locales y regionales que irrumpían con fuerza desde los años setenta (Santana, 1983). En consecuencia, era indispensable su incorporación a los canales institucionales y, con ello, lograr tanto la modernización del Estado como la legitimación del sistema político.

<sup>1</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación doctoral en estudios políticos que adelanta el profesor Edgar Enrique Martínez Cárdenas en la Universidad Externado de Colombia.

El marco de la época resultó propicio para dichas aspiraciones. Desde finales de los años setenta, se había dado marcha a la democratización latinoamericana, generando una gran esperanza para dejar atrás décadas de regímenes militar-autoritarios y, por esta vía, superar las prácticas patrimoniales que asaltaban al Estado como propiedad personal y familiar, y reubicar en un espacio cívico la relación de la sociedad con el Estado (Cunill, 1997).

Además, el retorno a la democracia había supuesto para las élites una revisión profunda del régimen territorial del Estado, dados los notables cambios demográficos y los acelerados procesos de urbanización de la región, además del debate mundial que se venía suscitando sobre la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad.

La propuesta concitaba gran interés en la mayoría de los sectores en juego porque ofrecía redistribuir el poder mediante la reforma al sistema electoral para elegir autoridades territoriales de manera directa; transferir autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional y asignar recursos para la ejecución autónoma en los territorios. Se trataba de incentivos altamente deseables para los actores de las regiones y municipios latinoamericanos.

El discurso de la descentralización se originará también 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) y frente al predominio de una matriz Estado-céntrica que dirigió los designios de las sociedades nacionales. Por ello, hoy se asume que estos cambios tuvieron su verdadero origen en causas multidimensionales (Lora, 2007), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (Wiesner, 1996).

Además, 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 participativas 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.

Sin embargo, debe llamar la atención el hecho de que en los últimos años ha emergido con fuerza el debate sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio significativo en la democracia a partir de la descentralización. Como afirma Restrepo (2006), este proceso ha conducido a desilusiones, dudas y equívocos en el diseño y aplicación de los cambios pretendidos a partir de la distribución territorial del poder; por ello, advierte que existen claros y oscuros, toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autoritarias y alimenta una cultura política no democrática.

El debate está entonces abierto: La descentralización, al delegar poder a los gobiernos locales, contribuye a profundizar y consolidar la democracia (Diamond, 1999), o, por el contrario, la transferencia de poder a los funcionarios municipales promueve el autoritarismo y exacerba el patronazgo (Samuels, 2003).

### **La descentralización en América Latina**

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 tres décadas. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia shumpeteriana hacia el espacio municipal en coherencia con las prácticas eleccionarias que se habían iniciado y propagado en Latinoamérica con la apertura democrática de la década de los 80. 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 concitaba el interés de la mayoría de los sectores en juego, por dos razones básicas: a) ofrecía redistribuir el poder; y b) esa redistribución estaba fundamentada en condiciones más o menos objetivas, a saber: reformar el sistema electoral para elegir autoridades territoriales de manera directa, transferir autoridad sobre espacios administrativos previamente manejados por el poder nacional y asignar recursos nuevos para su ejecución autónoma en los territorios, fuesen municipios o entidades federales. Se trataba de incentivos altamente deseables para los actores de las localidades latinoamericanas.



Pudieron existir 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 (Daughters and Harper 2007). También se afirma que ella vino a representar a los ojos de muchos, un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política, abriendo un camino hacia la modernidad y generando un clima de sensibilidad política, sobre todo al nivel municipal (Restrepo 2006).

En el tercer mundo, afirma Bardhan (2002), una mayor autonomía territorial ha sido entusiastamente asumida en función del amplio rango de beneficios esperados. Obviamente, el discurso de la descentralización tuvo un anclaje originario en la contraposición respecto al ineficaz y desgastado esquema de Estado hipercentralizado que se consolidó en América Latina durante la primera mitad del siglo XX (Lora 2007; Boisier 1994; Morris 1992) y frente al predominio de una matriz Estado-céntrica que comandó los designios de las sociedades nacionales (Cavarozzi 1995). Hoy se asume que estos cambios tuvieron su verdadero origen en causas multidimensionales (Lora 2007; Montero and Samuels 2004), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (Wiesner 2003; De Mello Jr. 2004) y el impacto de *shocks* exógenos representados en la apertura de los mercados y el inicio de la tercera ola de democracias (Gibson 2004). Para autores como Spink et. ál. (2008), han existido factores contextuales que presionan hacia un cambio en las estructuras de los gobiernos subnacionales y el desarrollo de prácticas democráticas. Entre ellos se señalan la liberación económica, el incremento de las prácticas en el ejercicio del poder, el resurgimiento de principios comunitaristas, la emergencia de una ortodoxia internacional a favor de la descentralización y la necesidad de mejorar la capacidad del Estado como protector de la seguridad de los ciudadanos.

A pesar de la profusión de argumentos que dan cuenta de la complejidad del origen y desarrollo de tales cambios, se continúan manejando ideas con menor capacidad explicativa que colocan a un proceso sociopolítico contingente como la descentralización en una línea de dependencia unilateral de las reformas neoliberales

comandadas por los organismos multilaterales (Barrera 2007). Con ello, no sólo se desaparecen de un solo golpe las realidades históricas nacionales y regionales, sino que se ignora la cronología de las reformas. Como lo demuestran Montero y Samuels (2004), no es verdad que la descentralización del Estado vino de la mano del Consenso de Washington. Por el contrario, sin desmerecer la fuerza de los organismos multilaterales en su misión de promover el libre mercado y la desregulación, el Fondo Monetario Internacional tuvo que plegarse al coro pro descentralización a mediados de los 90, 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.

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

Dichas aspiraciones surgían en un marco propicio para ello: desde finales de los 70, se había dado marcha a la re-democratización de Latinoamérica generando en nuestras sociedades una gran esperanza para dejar atrás décadas de regímenes militar-autoritarios y, por

esta vía, superar las prácticas patrimoniales que asaltaban al Estado como propiedad personal y familiar y reubicar en un espacio cívico la relación de la sociedad con el Estado (Cunill 1997).

Los logros de la descentralización del poder quedaban unidos, discursivamente, al destino de las democracias emergentes. La cronología de ambos procesos se asocia en varios países y cuando no, los discursos se entremezclan. 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 mundial que se venía suscitando sobre la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad. Ello supondría, en consecuencia, el fortalecimiento de las identidades locales y la presencia de distintas formas de representación y gestión de intereses a partir de la presencia de las organizaciones de base territorial (Bermejillo 1991).

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

desconocido, apostando lógicamente al logro de los beneficios democráticos.

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

Varias son las dudas acerca de la verdadera relación automática o directa entre uno y otro camino. Al respecto, Restrepo (2006) advierte que existen claros y oscuros toda vez que a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas 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 pruebas de hipótesis matizadas que evalúen la compleja relación entre descentralización y democracia. De igual manera Eaton (2006) considera que hay que prestarle mayor atención a esa relación, sobre todo para conocer si la democracia es una precondition de la descentralización o si esta puede existir aún en regímenes autoritarios. Además, es posible encontrar procesos de re-centralización en las actuales democracias latinoamericanas, siendo necesario identificar sus motivaciones.

Giannoni (2004), por su parte, llama la atención sobre el asunto de que, ciertamente, no existe un marco sólido para abordar esa relación fundamental. En su estudio sobre dieciocho países latinoamericanos, Giannoni concluye que existe una relación estadísticamente inversa entre el grado de descentralización y el grado de consolidación democrática. Así, Costa Rica y Chile, con menor profundidad de su descentralización, resultan ser los países con mayor nivel de gobernabilidad democrática de la región. Aún y con ello, la autora aconseja profundizar en otras variables relevantes que,



como la cultura política, el funcionamiento de los partidos o el sistema de participación y el *accountability*, pueden ser de gran incidencia en la relación entre las dos variables.

Por su parte, Bardhan (2002) establece la hipótesis de que el contexto institucional en las sociedades en desarrollo y transición es completamente diferente al prevaeciente en las economías avanzadas, razón por la cual es indispensable que la literatura sobre la descentralización vaya más allá de la que ha dominado el diseño de esta reforma como es la del federalismo fiscal. Al respecto, si bien la reforma se ha asumido con entusiasmo por el alto rango de beneficios que ofrece, esta necesita alguna protección toda vez que la *accountability* en los países más pobres es afectada por la corrupción y la captura de los beneficios por las elites locales. Esta realidad, concluye Bardhan, contradice abiertamente el principio Madisoniano de una mejor *accountability* local el cual supone la pre-existencia de separación de poderes, medios de comunicación libres, audiencias públicas y ciudadanas. Igual argumentación ofrece Wibbles (2006) cuando afirma que raramente pueden encontrarse en el mundo real condiciones para disfrutar de las ventajas del Madisonianismo.

En ese sentido, como afirma Mascareño (2008), 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. Mascareño se pregunta ¿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? Su respuesta es que tales condiciones se alejan de los resultados de Argentina, Brasil, Nigeria o Europa del Este.

Solo 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 (2006), se podría esperar el disfrute de los beneficios de la

descentralización y su impacto sobre la democracia.

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

Otro tipo de argumentación advierte sobre el hecho de que pudieran estarse generando incidencias inversas, es decir, situaciones en donde 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 la capacidad de agregación de intereses nacionales lo que, obviamente, conspira contra la gobernabilidad democrática.

Como podrá deducirse, las afirmaciones sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica, merecen dotarse de elementos conceptuales y empíricos de mayor solidez, sin lo cual se corre el riesgo de mantener las premisas iniciales que han conducido a equívocos costosos y a sobrexpectativas indeseables.

El punto central de la discusión es si los procesos de descentralización realmente impactan la consolidación de las democracias latinoamericanas, habida cuenta de que entre sus postulados de justificación original se aceptaba como idóneo al proceso para el mejoramiento del *accountability* y control de los gobernantes, para una mayor y mejor participación ciudadana, para el fortalecimiento de una vigorosa sociedad civil autónoma y la adquisición de una mayor conciencia cívica, todo lo cual conduciría a un acceso más equitativo de los ciudadanos a los bienes públicos.

### **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; la consolidación de las democracias a partir de los noventa, especialmente luego del fin de la guerra fría, y, más recientemente, la calidad de las democracias en cuestión.

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 70 hasta un funcionamiento aceptable en los 90. Este salto se podría transitar siempre y cuando fuese 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.

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

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

Sin lugar a dudas, no existe consenso alguno al respecto. Todo lo contrario; se está lejos de alcanzarlo. Sin embargo, para muchos académicos ha quedado claro que la democracia va más allá de la realización periódica de

elecciones, con lo cual se supera la definición de competencia entre elites formulada por Schumpeter (1942). Se argumenta (Munck 2007) que la definición de Dahl (1989), aunque procesal como la de Schumpeter, busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos. 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 (2007), se está lejos de un consenso para tal definición.

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

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



sentimiento de sentirse libre para participar y la vigencia de programas económicos y sociales justos que enfrenten la desigualdad de acceso a las oportunidades que confiere nominalmente la democracia misma.

En un esfuerzo más sistemático y orientado a defender la democracia participativa, Avritzer (2002) intenta reelaborar la democracia liberal y rediseñar una democracia adaptada al contexto regional. 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 USA y presentar, como alternativa, la vía de la acción colectiva democrática en América Latina, la cual ha abierto un espacio de participación popular que, según el autor, transforma la comprensión tradicional de la política. En esta orientación, la democratización deja de ser la competencia política entre elites y llega a ser una práctica social con necesidad de institucionalización. Se trata, en definitiva, de rehabilitar la tradición dentro de la teoría democrática que enfatiza la importancia de la participación pública, 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”.

Como se podrá percibir, se está lejos de resolver el problema. 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 es partir del común denominador Dahiano en las definiciones, esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, incorporar unas variables de calidad: *accountability* horizontal, formalización institucional, igualdad de acceso a los recursos, *rule of law*.

Así, los parámetros de calidad se convierten en un factor más de definición de proceso buscando evaluar no solo el acceso al poder, sino también el ejercicio del poder. Esta decisión busca auscultar la realidad democrática latinoamericana: en la casi totalidad de países se practican elecciones periódicas más o menos

libres pero los gobiernos siguen siendo corruptos, autoritarios, no transparentes a la vista de la población.

Por esta vía metodológica, es posible lograr un mayor nivel de conocimiento y capacidad para intervenir sobre los incentivos de los grupos políticos que pugnan por el acceso al poder y cambiar, en largos plazos, normas sociales que perpetúan las prácticas predemocráticas en Latinoamérica.

Sin embargo, a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado *gobiernos efectivos*, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno).

De acuerdo con Levine, D y Molina, J. (2007), un gobierno democrático puede producir resultados deficientes a los ojos de algunos o muchos, sin dejar por ello de ser democrático. Así entonces, la calidad de la democracia depende del funcionamiento de los procesos mediante los cuales la población selecciona y controla sus gobernantes, no de la eficacia del gobierno en la solución de los problemas del país. Incluso un gobierno que se apegue estrictamente a las políticas que aprueban la mayoría de los ciudadanos puede llevar a resultados que luego sean vistos como negativos de modo que se le considere un mal gobierno.

Dentro de este marco, la legitimidad democrática es la base mínima sobre la que opera el análisis de la calidad de la democracia. Vincular calidad con legitimidad democrática implica centrar el análisis sobre los procedimientos establecidos para escoger y controlar los gobiernos, y para que los ciudadanos influyan en las decisiones de éstos: las reglas del juego y su funcionamiento real (instituciones formales e informales) y los derechos asociados con ellas; lo cual necesariamente conlleva dos elementos adicionales que se requieren para que haya legitimidad democrática: ciudadanía inclusiva (sufragio universal) y derecho efectivo a la organización y participación.

Todo conjunto de procedimientos políticos e instituciones debe ser considerado dentro del contexto social en que funciona, de forma que se pueda evaluar en qué medida los individuos y las organizaciones tienen posibilidades de acceso a la participación de manera libre e igual. Este

punto dirige el análisis de la calidad de la democracia también hacia la sociedad civil y más ampliamente hacia las condiciones de organización y acceso a la información, los valores, y también hacia los mecanismos y procedimientos institucionales para la representación: sistemas electorales, legislaturas, gobiernos regionales y locales.

Las definiciones procedimentales de la democracia descansan en una concepción liberal y pluralista de la política y del proceso político. La democracia es vista como un sistema de representación, con participación libre y universal de la población adulta en un marco de igualdad de derechos y reglas del juego también iguales. Al adoptar esta visión de la democracia, este análisis se enfoca en los procedimientos y en los derechos necesarios para que ellos funcionen, lo que implica concentrar la atención en las condiciones y procedimientos para decidir quién gobierna, así como en la forma en que las asociaciones e individuos pueden operar para influir en las decisiones políticas y exigir responsabilidad a los gobernantes.

Muchos de los trabajos recientes Levine, D y Molina, J. (2007), sobre la calidad de la democracia presentan listas de atributos y condiciones que la definen, y casi todos asocian la calidad de la democracia con el tema de los derechos y cómo estos derechos funcionan en la sociedad y en instituciones claves (electorales, judiciales y administrativas). Existe un reconocimiento amplio de que para que la democracia procedimental funcione –y los procedimientos sean significativos– deben darse algunas condiciones mínimas: ciudadanía inclusiva, acceso abierto y en términos claros y relativamente iguales a la actividad política para individuos y organizaciones, libertad de información y organización, y mecanismos formales e informales para asegurar la rendición de cuentas y responsabilidad de los gobernantes (*accountability*).

Las definiciones procedimentales de la democracia son atractivas porque presentan límites claros y pueden trasladarse de un caso a otro. Claro está que se tropieza con dificultades si las motivaciones y los canales institucionales especificados en la definición no se vinculan claramente al contexto social. Las elecciones y los sistemas electorales nos dan un importante punto de entrada, pero ellos deben ser situados dentro del contexto social, prestando atención no sólo a las reglas formales de representación sino también a los factores que afectan el flujo de información y el acceso a éste, conjuntamente

con las condiciones para la organización y las barreras que enfrentan los grupos y candidatos cuando intentan participar democráticamente en política y aunque podría parecerlo a primera vista, éste no es un problema fácil de resolver.

No obstante la popularidad de innovaciones que van desde referendos hasta cabildos abiertos y presupuestos participativos, los mecanismos más convencionales para la representación siguen siendo críticos para la calidad de la democracia. Estos mecanismos incluyen disposiciones formales (legales y a veces constitucionales), así como reglas informales que dan forma y significado a la relación entre los representantes y quienes presuntamente son representados. Este aspecto incluye temas importantes como: posibles elementos de discriminación por género, raza o grupo étnico; la forma y tamaño de las circunscripciones electorales; el grado de imparcialidad del sistema electoral; el número e importancia de los cargos públicos sometidos a elección; las oportunidades para cabildeo y presión pública; y la relación entre la sociedad civil organizada y la representación política.

En la experiencia reciente de los países latinoamericanos según Levine, D y Molina, J. (2007), las expectativas respecto a que con la restauración de la democracia la sociedad civil florecería y daría lugar a nuevas y mejores formas de hacer política, en general, no se han cumplido. A pesar de las expectativas de que una sociedad civil nueva y activa haría a la representación más auténtica o de mejor calidad, los resultados han sido en todo caso los opuestos: un decaimiento notable de la sociedad civil, mientras que los sistemas de representación permanecen sin responder a la voluntad ciudadana, cuando no han reducido las oportunidades para la opinión y el acceso de los ciudadanos.

Así entonces, se debe prestar atención a cómo los ciudadanos adquieren las capacidades que hacen posible que tengan acceso a mecanismos de poder –que les den poder y eleven la *calidad* y la *autenticidad* de la representación–. Calidad y autenticidad de la representación van más allá de la seguridad de que los resultados electorales reflejarán en forma exacta y justa los votos, de acuerdo con las reglas electorales vigentes. Asumiendo que existe sufragio libre y universal, así como elecciones libres, imparciales y frecuentes, entonces una representación más auténtica y de mayor calidad requiere además que se reduzcan las barreras para la organización, que se multipliquen las



instancias para la acción política, que votar sea más fácil y que los representantes sean más accesibles y estén más sujetos a responsabilidad.

### **Descentralización y democracia**

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

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 en América Latina. 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 mismas? Si nos guiamos por la definición de requisitos mínimos de competencia electoral o definición liberal-elitesca 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, dispersos por la amplia y diversa geografía regional, han tenido la oportunidad de competir en elecciones territorialmente localizadas, generando un fenómeno de masas desconocido hasta unas tres décadas apenas. A la vez, los pobladores de cada municipio 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 demerita la centralidad del proceso electoral, comienzan a aparecer interrogantes de no fácil respuestas. Muchas de ellas se encuentran referidas al desempeño de los gobiernos descentralizados, sus prácticas democráticas, sus criterios de distribución de los beneficios y la contribución para la creación de una nueva cultura cívica, de un verdadero pluralismo político y social.

En los diversos enfoques empleados para estudiar el problema, se puede identificar el aspecto consecuencialista de los estudios de la descentralización en su versión pesimista y optimista. De esta manera se distinguen las investigaciones relacionadas con las bondades de la descentralización, en las cuales se tiende a expresar la utilidad y virtud de ésta como medio o instrumento para contribuir a la resolución de casi todos los problemas existentes en la región, desde la corrupción, pasando por la democratización de la sociedad civil hasta la eficiencia del Estado. También se pone énfasis en cómo la descentralización implica cambios estructurales decisivos para la equidad y la participación democrática, viabilizando que la incorporación ciudadana en la gestión pública debe ir más allá de su implicación en aspectos puramente procedimentales.

Por otro lado, otros enfoques encarnan la versión pesimista de la descentralización, que

plantean que los objetivos que impulsaron la descentralización no se han cumplido, o que por lo menos la ciudadanía no ha visto en este proceso el desempeño que se esperaba de ella, llegando a concluir en algunos casos que las inequidades territoriales se han acrecentado. Es decir, queda la sensación de que la descentralización no ha logrado generar los procesos de inclusión política, social y económica que se esperaban.

Igualmente, queda la sensación de que las diferencias sustantivas existentes en los resultados del proceso de descentralización en la región, así como las explicaciones de estos éxitos y fracasos, no están dadas por visiones integrales sino más bien por enfoques mono-disciplinarios y poco integrados. Esta situación genera que cada enfoque teórico encuentre explicaciones particularistas y uni-disciplinarias a los fracasos y a los éxitos de la descentralización en la región, aun cuando los mismos estudios reconocen en ella un fenómeno integral. Los estudios se aprecian con un sesgo, porque los análisis tienden a realizar evaluaciones y presentar resultados en función de un centro político homogéneo y que implícitamente persigue la generalización espacial de los éxitos descentralizadores, subvalorando con ello la diversidad causal que existe en aquellos éxitos y fracasos de cada territorio.

Así las cosas, se hace necesario explicar las diferencias que han existido como productos de la descentralización, cuestión que implica aumentar la cantidad y calidad de estudios con un enfoque comparado subnacional entre países y en los de países. Este aspecto metodológico puede contribuir a determinar los factores que son más determinantes para un éxito o fracaso descentralizador en un contexto territorial, político, económico y social determinado.

Casi tres décadas han transcurrido desde las primeras discusiones sobre el tema y, ciertamente, América Latina muestra actualmente 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 resuelve los problemas inherentes al funcionamiento de la democracia.

Por tal razón, en los últimos años ha emergido con fuerza el debate sobre las limitaciones existentes para alcanzar un cambio sustantivo en la relación Estado-sociedad a partir de la desagregación del poder en América Latina. Uno de los factores que se asoma como explicación de dichas limitaciones es la persistencia de una cultura política anclada en 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 creará un espacio público democrático a partir de una participación social y una sociedad civil vigorosa, se pone en duda pues, por el contrario, buena parte de las estructuras de participación institucionalizadas, culminan recreando las formas de ejercicio del poder que se pretendían superar.

### **El institucionalismo histórico**

Trabajos recientes de *path dependence* (o dependencia de la trayectoria previa) y cambio institucional (v. gr., Pierson, 2004; Thelen, 2003), ofrecen un análisis dinámico de la descentralización que trasciende del estatismo y causalismo de los anteriores. El tipo de coalición que promueve la reforma descentralizadora y la secuencia de las medidas que le siguen son dos factores importantes en la evolución del equilibrio de poder intergubernamental. Por ello, resulta de interés, hacer hincapié en los intereses de los actores en juego. Estos intereses se derivan de la zona geográfica que representan estos actores. La mayoría de la literatura sobre descentralización dirige el foco sobre los incentivos partidarios o electorales de los actores, pero pasa por alto el componente territorial de sus intereses. Se entiende, sin embargo, que en cuestiones relativas a la descentralización, los intereses territoriales son tan relevantes como los incentivos electorales. Así pues, los tres elementos principales de la teoría secuencial que guían la investigación conciernen a las de reformas descentralizadoras, la importancia de



los intereses territoriales y el orden secuencial de las reformas.

Los enfoques institucionales han argumentado que el grado de descentralización fiscal o política se explica por las diferencias en el sistema de partidos (Willis, Garman y Haggard, 1999). A su vez, les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región (Montero y Samuels, 2004).

El enfoque hace hincapié en analizar y explicar las razones de la descentralización política o los motivos por los cuales actores racionales aceptan transferir parte de su poder (O'Neill, 2003). Rojas (1995), al abordar la pregunta sobre las causas de la descentralización en América Latina, señala que el contexto político ha determinado en mucho el imperativo descentralizador y que la racionalidad fiscal que la región ha sufrido desde la década de los 80 hasta ahora no es el argumento central para explicar la ola descentralizadora. Agrega que las fuerzas que pudieron determinar la descentralización son de naturaleza fundamentalmente política: el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala, la multiplicación de centros de poder en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son claros ejemplos de los orígenes de la descentralización en América Latina. La excepción viene dada por los casos de Argentina y Chile, en los cuales se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Rojas, 1995).

El mismo autor observa que la descentralización no ha sido del todo profunda como se esperaba; la debilidad de los partidos políticos, aunada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de descentralización. Los procesos chocaron con la resistencia de gobiernos nacionales y en algunos casos con los partidos políticos nacionales, lo cual trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada, y en otros, una burocracia controlada (Whitford, 2002).

En la misma línea de investigación, Montero y Samuels (2004) intentan explicar la

descentralización en América Latina enfatizando cómo las instituciones políticas han jugado un importante rol en la explicación de la variación de la descentralización tanto en su forma, intensidad, éxitos y fracasos. Afirman que la democratización y las reformas neoliberales no son suficientes para explicar la descentralización, ya que estas visiones tienden a subvalorar el aspecto político y de ese modo no dejan claro cómo, por qué y cuáles son los factores que podrían ser considerados las verdaderas causas de la descentralización.

Por su parte, Blanco y Brewer-Carías (1997) señalan que los partidos políticos pueden influir en la implantación de la descentralización, puesto que son actores claves en la estructuración de todo proceso político. Sin un sistema de partidos institucionalizado el proceso político se torna menos predecible, políticamente más errático y la acción de gobernar se vuelve más compleja. De acuerdo con su argumento, en estos años de descentralización la práctica ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes locales con discursos dirigidos a las masas, sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos.

Por su parte, Willis, Garman y Haggard (1999), señalan que la descentralización está arraigada en rasgos y características de la Constitución, el sistema electoral y los sistemas de partidos en cada uno de los países. Estos diseños institucionales tienen consecuencias importantes para el éxito o fracaso de los esfuerzos por descentralizar un país, y señalan, por ejemplo, que en países con partidos políticos nacionales y hegemónicos o con partidos políticos con sistemas de decisión centralizados, como México y Venezuela, el gobierno central ha ejercitado un mayor control sobre el uso de los recursos fiscales; al mismo tiempo, son estos los países donde la descentralización muestra sus peores avances. Por el contrario, en países con partidos políticos regionales o con partidos que cuentan con sistemas de decisión más descentralizados, como el caso de Brasil y Argentina, se observan mayores avances en materia de descentralización. En estos casos, los políticos subnacionales ejercitan una fuerte influencia sobre los legisladores nacionales.

Para este enfoque, la descentralización puede terminar siendo el resultado de los incentivos disponibles para políticos de

diferentes niveles de gobierno y de los pactos resultantes entre ellos, y para esto la estructura de los partidos políticos proporciona el medio natural mediante el cual cada pacto descentralizador puede tomar su lugar. Esto indica que la descentralización, en algunos casos, es utilizada por los partidos políticos como una estrategia electoral deseable especialmente para quienes cuentan con apoyos políticos subnacionales más seguros que en contiendas electorales nacionales (ONeill, 2003; Willis, Garman y Haggard, 1999).

Finalmente, Nickson (1998) reconoce que la descentralización es un fenómeno reciente e irregular, y afirma que los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se pueden transformar en una herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos. Esto puede traer como consecuencia que se reduzca aún más el nivel de eficiencia del Estado y se aumenten los riesgos de las crisis macroeconómicas. Considerando estos factores, este autor plantea tres desafíos que, de no ser resueltos por los gobiernos subnacionales, continuarán obstaculizando los procesos de descentralización: a) mejorar la gestión de los recursos humanos; b) mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno; y c) promover una relación más estrecha con la ciudadanía.

El institucionalismo histórico construye su estrategia metodológica a partir de la conceptualización de variables institucionales intermedias (entre el actor individual y las macroestructuras sociales). Estas son las instituciones que utilizarán en el entramado explicativo, relacionándolas con el concurso de otras dimensiones (preferencias y estrategias individuales, ideas, resultados de política pública). En líneas generales, las instituciones, si bien no son la única causa detrás de lo que ocurre en la política y en las políticas, representan la instancia de influencia más importante, y la alternativa conceptual más rica para relacionar variables y entender tanto diferencias entre países, como persistencias a lo largo de años en un país. Las instituciones, al moldear las preferencias y las estrategias de los actores, se convierten en el fundamento explicativo más importante de la actividad política.

El análisis de las instituciones, bajo esta perspectiva, pretende ser explicativo, no normativo o causal, y se mueve bajo el anhelo de descifrar el efecto de las reglas en los procesos políticos y la relación entre agente y estructura.

## Referencias Bibliográficas

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

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

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

Bardhan, P (2002). *Decentralization of governance and development*. *Journal of Economics Perspectives*, 16, 4: 185-205.

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

Blanco, C., y A. Brewer-Carías (1997). *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina*. Nueva York: PNUD.

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

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

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

Carrillo, J. (2003). *Descentralización y buen gobierno en Colombia*. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1567632>

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

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

Collier, David y Steven Levitsky: "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics* Vol. 49 (April 1997): 430-451.

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

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



- Daughter, Robert and Harper, Leslie (2007). "Fiscal and political decentralization reforms, in Decentralization and democracy in Latin America, Eduardo Lora, Inter-American Development Bank, Stanford University, Washington DC, pp.213-261.
- De Mello Jr., Luiz (2004). "Can fiscal decentralization strengthen social capital?", *Public Finance Review*, Vol. 32, N° 1, January, pp. 4-35.
- Diamond, Larry , (1999)(ed.) *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press.
- Douglas North (1993). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, [traducción castellana en el Fondo de Cultura Económica, México, 1993]
- Eaton, Kent (2006). "Decentralization' Nondemocratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America", *Latin America Politics and Society*, Vol 48, N° 1, Spring, pp. 1-26.
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective, *American Political Science Review*, Vol. 99, N° 3, August, pp. 327-346.
- Finot, Iván. (1999). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*. Reforma y Democracia CLAD 15: 71-110.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile. ILPES/CEPAL.
- Huerta, M., C. Pressaco, C. Ahumada, M. Velasco, J. Puente y J. Molina (2000). *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- Giannoni, T. (2004). *Decentralization and Democracy*, XXV LASA Congress, Las Vegas, mimeo.
- Gibson, Edward L. (ed) (2004): *Federalism and Democracy in Latin America*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press
- Jaramillo, I. (1992). El nuevo sistema financiero de las entidades territoriales, en *Estado y nuevo régimen territorial*, FESCOL - FAUS, Bogotá, pp. 87-116
- Kurtz, Marcus (2004). "The Dilemmas of Democracy in The Open Economy. Lessons from Latin America", *World Politics*, N° 56, January, pp. 262-302.
- Lehoucq, Fabrice (2007). " Structural Reform, Democratic Governance and Institutional design in Latin America", *Comparative Politics*, January, pp. 229-248.
- Levine, D y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América latina: una visión comparada. En: *América latina Hoy*. N° 45. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Lora, E. (2007). State reform in Latin America: A silent revolution" in *The state of state reform in Latin America*, Edited by Eduardo Lora, Inter-American Development Bank, Stanford University, Washington DC, pp. 1-56.
- Marshall T.H. *Ciudadanía y clase social*. Alianza, Madrid, 1998.
- Martínez C., Edgar E. (2007). *Gerencia pública y modernización del Estado*. Reflexión Política. N° 17. Instituto de Estudios Políticos de la UNAB. Bucaramanga, UNAB
- Mascareño, Carlos (2008). *Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa?* University of Maryland. Working Paper No 23.
- Mc Coy, Jennifer (2007). "Transnational response to democratic crisis in The Americas, 1990-2005", in *Promoting Democracy in The Americas*, Edited by Thomas Legler, Sharon Lean and Dexter S. Bonifacio, The Johns Hopkins University Press, pp. 270-290.
- Montecinos, Egon (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. En: *Revista Eure*, Vol 31, N° 93.
- Montero, A. y D. Samuels (2004). *The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences*. Montero, A. y D. Samuels (comps.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Morris, Arthur (1992). "Decentralization: The context", in *Decentralization in Latin America. An Evaluation*, Edited by Arthur Morris and Stella Lowder, Praeger Publishers NY, pp. 1-14.
- Munck, Gerardo (2007). "The study of Politics and Democracy: Touchstones of a Resesarch Agenda", in *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Edited by Gerardo L. Munck, Oxford University Press, New York, pp. 25-37.
- Nickson, A. (1998). *Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina*. *Revista Reforma y Democracia*, 12.
- O'Donnell, Guillermo (2007). *Dissonances. Democratic critiques of Democracy*. University of Notre Dame Press.

O'Donnell, Guillermo (2006) "Notes on various Accountabilities and their interrelations", in *Enforcing the rule of law*. University of Pittsburgh Press, pp. 334-343.

O'Donnell, Guillermo; Lazetta, Osvaldo; Vargas, Jorge (comps.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Homo Sapiens/PNUD.

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

O'Neill, Kathleen (2003): *Decentralization as an Electoral Strategy*. *Comparative Political Studies* 36 (9), 1068-91.

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

Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton and Oxford, Princeton University Press.

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

PNUD (2004). *La democracia en América latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Informe y Anexos, Alfaguara, Argentina.

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

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

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

Samuels, David (2003): *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press.

Santana, Pedro 1983 (1983) "El desarrollo desigual de las regiones y el movimiento cívico en Colombia", en *Revista Controversia* (Bogotá), N° 107-108.

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

Spink, P., Rodríguez, V., Ward, P and Wilson R. (2008). "Decentralization and the Subnational State", in *Governance in The Americas*. University of Notre Dame Press, pp. 1-37.

Thelen, Kathleen (2003): "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis", en J. Mahoney y D. Rueschemeyer (ed.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York, Cambridge University Press, 208-40.

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

Treisman, Daniel (2007). *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press.

Von Haldenwang, C. (1990). *Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina*. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 16, 50: 61-77.

Von Haldenwang, C. (1999). "Descentralización y democracia", en Hengstenberg, Kohut y Maihold (ed), *Sociedad civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, pp. 371-384.

Whitford, A. (2002). *Decentralization and political control of the bureaucracy*. *Journal of Theoretical Politics*, 14-2: 167-193.

Wiarda, Howard and Kline, Harvey F. (2007). *A concise introduction to Latin American Politics and Development*, 2th Edition, Westview Press, Colorado.

Wibbels, Erik (2006). *Madison in Bagdad?. Decentralization and federalism in comparative politics*, *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 165-188.

Wiesner, Eduardo (2003). *Fiscal federalism in Latin America. From entitlements to markets*, Inter-American Development Bank, WDC.

Wiesner, Eduardo (1996). *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*, Venezuela.

Willis, Eliza, Garman, Christopher, y Haggard, Stephan (1999): "The politics of decentralization in Latin America", *Latin American Research Review* 34 (1), 7-5