

Municipios, descentralización y federalismo en Argentina y Brasil.

BAUMANN INGRID GISELE.

Cita:

BAUMANN INGRID GISELE (2010). *Municipios, descentralización y federalismo en Argentina y Brasil*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/785>

VI Jornadas de Estado y Sociedad. “Estado y crisis ¿nuevos roles o viejas responsabilidades?”

Tema: Las nuevas formas de participación ciudadana y control estatal

Estado, Calidad de la democracia y Ciudadanía en el nivel local.

Ingrid G. Baumann (CEDES – ANPCyT)

Concentrarse en el estudio de las prácticas democráticas a nivel municipal, es una tarea que nos requiere examinar exhaustivamente las relaciones entre *estado, régimen democrático y ciudadanía*.

Para comenzar con ella, nos proponemos revisar las principales contribuciones que la literatura especializada ha realizado indistintamente sobre cada uno de los componentes de esta relación triádica. Nuestro objetivo en este artículo es, partir de este relevamiento, establecer algunos interrogantes que nos permitan luego, ampliar nuestras reflexiones sobre la temática.

Democracia en el nivel local ¿por qué estudiarla?

A más de tres décadas de concluidas las transiciones de regímenes autoritarios a democracias en América Latina, y a pesar de la continua desafección de la población a los gobiernos instituidos durante este período, se ha constatado que se mantiene una alta valoración hacia la democracia en tanto sistema de convivencia y valor social (Mascareño, 2009).

Para estudiar esta aparente contradicción, se ha desarrollado desde una perspectiva sociológica, una vasta literatura, sobre cuestiones vinculadas con los problemas de representación, y de legitimación política de los gobiernos democráticos. (Cheresky, 2006; Rosanvallon, 2007).

A su vez, dentro del campo de la ciencia política neoinstitucionalista, se ha iniciado una incipiente línea de investigación que se propuso dar cuenta de los procesos de democratización en los niveles subnacionales, tanto en países federales como no federales. (Behrend, 2009; Gibson, 2007; Whitehead, 2002) Estos estudios, que puede ser considerados herederos de las ya clásicas investigaciones sobre transiciones y estabilidad de los regímenes democráticos en América Latina (O'Donnell & Schmitter, 1986) han focalizado en el nivel intermedio, ya sea estadual o provincial, de los regímenes con organización territorial federalizada.

Por el contrario, en lo que respecta a la democracia en el nivel local, hasta el momento no ha habido estudios que hayan articulado sistemáticamente la relación entre estado, régimen y ciudadanía. No obstante existe un amplio y frutífero campo de estudio, que desde hace varias décadas viene tratando cuestiones vinculadas con la gobernabilidad, las políticas públicas y la gestión pública participativa, tanto para los casos de ciudades y experiencias europeas

(Borja & Castells, 1997; Gomá & Blanco, 2002) como para los casos latinoamericanos (Avritzer, 1997; Garcia Delgado, 1997)

En este sentido, creemos que es sumamente relevante recorrer las contribuciones desarrolladas entorno a cada uno de los componentes de la mencionada tríada.

Democracia: transición, consolidación y calidad.

Desde el inicio de la ola de democratización, dos han sido los conceptos dominantes en la literatura académica: *transición democrática* (O'Donnell & Schmitter: 1986) y *consolidación democrática* (Linz & Stepan: 1996). Hasta ese momento se concebía a la democracia como régimen político nacional y como variable dependiente.

Sin embargo, por medio del desarrollo conceptual entorno a la idea de consolidación, no se lograba desentrañar la pregunta acerca de cuándo una democracia estaba consolidada. En consecuencia algunos autores, debido a que los problemas que presentaba este concepto eran muy profundos, decidieron dejar de utilizarlo. De esta manera, las estrategias de investigación se desagregaron en dos líneas diferentes: aquellas que estudiarían la *estabilidad democrática*, y una segunda perspectiva que comenzó a indagar en la *calidad de la democracia*. A partir de este cambio de rumbo la democracia pasó a ser la variable explicativa de otros fenómenos políticos.

Ahora, el gran problema que aparece para el campo de la teoría democrática será la falta de consenso acerca de debe ser su objeto de estudio. (Munk, 2002)

El intento que mejor ha aprehendido el fenómeno de la democracia y sus cualidades, han estado en manos de Guillermo O'Donnell (1993; 1997; **2004**) quien claramente plantea que aún cuando cada vez es mayor el número de democracias que perduran, muchas otras, nuevas, difieren en importantes aspectos de los casos clásicos, en el sentido de que no han podido consagrar el estado de derecho ni han podido erradicar las prácticas clientelísticas y los niveles de corrupción con bajos niveles de transparencia.

A partir del concepto de *democracia delegativa*, O'Donnell (1997) se propone describir una serie de casos de poliarquías que no llegaron a desarrollar patrones de institucionalización estables. A pesar de que la democracia delegativa no es ajena la tradición democrática, este autor concluye que el componente representativo aparece en menor medida, dando lugar a los componentes mayoritarios y delegativos. Más recientemente, observando la experiencia de las auditorías ciudadanas en Costa Rica, presentó una primera operacionalización del concepto de *calidad democrática*, a partir del cual incorpora la presunción de agencia en el ciudadano como principio fundamental, y se reconoce cuatro características distintivas de la democracia, a saber, la presencia de procedimientos electorales limpios, la existencia de un sistema legal que garantice los derechos y libertades y evite la discrecionalidad

de la autoridad, la existencia de un contexto social plural y diverso, y los aspectos básicos del desarrollo humano. (O'Donnell, 2003)

En esta misma línea, vale mencionar, dos experiencias pioneras en lo que respecta a la necesidad de evaluar a las democracias. En primer lugar encontramos la propuesta de Jorge Vargas Cullel (2008) con el caso nacional de Costa Rica, y en segundo lugar, está la experiencia de las auditorías ciudadanas en municipios argentinos realizadas entre 2003 y 2009. (Oyanharte & Niilus, 2007) A partir de la práctica misma de las auditorías, estos casos han ampliado el horizonte operacionalizable del concepto de calidad democrática.

También Larry Diamond y Leonardo Morlino (2005), han trabajado sobre la cuestión de la calidad de la democracia. Definen una *democracia de calidad*, aquella que provee a los ciudadanos un alto grado de libertad, igualdad política y control popular sobre las políticas públicas y los decisores, por medios de la legitimidad y el funcionamiento legal de las instituciones. Asimismo, reconocen tres dimensiones: la *dimensión procedimental*, dentro de la cual se encuentran, el estado de derecho, la participación, la competencia electoral y la rendición de cuentas (*accountability horizontal y vertical*); la *dimensión sustantiva*, compuesta por dos valores fundamentales, la libertad (materializada en los derechos políticos, civiles y socioeconómicos) y la igualdad, en tanto igualdad política formal para todos los ciudadanos; la *dimensión de responsabilización respecto de las demandas del electorado*, que involucra el reconocimiento de las expectativas, las necesidades y demandas de los ciudadanos (vinculada con la exigencia de *accountability vertical*).

Por su parte, David Beetham y otros (2009) definen la democracia como concepto político relacionado con las decisiones colectivamente vinculantes sobre las normas y formas políticas de un grupo, asociación o sociedad. Para evaluarla, se centran en dos principios democráticos clave: el *control popular* y la *igualdad política*. Aclaran que no incluyen la libertad en la operacionalización debido a que las libertades populares son una parte integral de los principios democráticos del estado, de modo que la libertad queda implícita en la idea de democracia y no es necesaria agregarla como una dimensión extra. Sobre ambas dimensiones principales, evalúan la presencia de *valores que operan como mediadores*, para observar si la toma de decisiones es democrática en función de si está sujeta a la influencia del control de todos los miembros de la colectividad en tanto iguales.

Asimismo, cabe mencionar el clásico trabajo de Oszlak (1980) que si bien, retoma la línea de los estudios sobre las transiciones, es significativo para el estudio de la relación entre políticas públicas y regímenes democráticos. El autor se propone establecer qué tipo de restricciones diferenciales imponen al comportamiento burocrático, los distintos regímenes políticos. Para ello, parte de la hipótesis de que el desajuste de la organización y funcionamiento de la burocracia estatal respecto de los modelos formales, se debe en buena medida a que las relaciones inter-organizacionales en los diferentes planos de la interdependencia entre sectores, se ven condicionadas por las características

del régimen político bajo el cual, y para el cual, esa burocracia funciona. Concluye, primero, que la interdependencia jerárquica puede asumir una modalidad piramidal, poliárquica o radial-personalista, respectivamente. Segundo, que la interdependencia funcional, puede asumir una orientación eficientista, clientelista, o prebendalista, y por último, que la interdependencia material, asumiría una modalidad de asignación autoritaria, competitiva, o discrecional.

Treinta años después, Sebastián Mazzuca (2002) retomará la vinculación entre el modo de administrar el poder y de acceso al poder para estudiar los regímenes democráticos. El interrogante del que parte, es por qué algunos países democráticos, desarrollaron estados patrimoniales y otros estados burocráticos. Para responderlo, distingue entre las instituciones que permiten el acceso al poder y aquellas por medio de las cuales se ejerce el poder, y plantea que es necesario considerar a la democracia como un tipo de acceso al poder y no como un tipo de ejercicio. Argumenta que el defecto de la teoría de la democratización, es concebir a los problemas de corrupción, de ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, de la falta de alternancia en el poder, presencia de redes clientelísticas, y de nepotismo, como indicadores del déficit de democratización de los estados.

Concluye que este es un problema teórico que tiene consecuencias empíricas debido a la desatención a los conceptos clásicos de estado, régimen, democracia y burocracia y sus conexiones lógicas. Por lo tanto, para evaluar la "calidad" de las democracias consolidadas sería necesario retomar estas nociones, y separar analíticamente la dimensión del acceso y de la del ejercicio del poder.

En cuanto a los estudios sobre calidad de la democracia en el nivel local, cabe mencionar, el trabajo de Rebecca Weitz-Shapiro (2008) para el caso de las auditorías ciudadanas en municipalidades argentinas, y el trabajo de Chong-Min Park (2003) para el caso de la evaluación de la calidad del gobierno local y de la ciudadanía democrática en municipio de Corea.

En el trabajo de Weitz-Shapiro, se examina la correlación entre la percepción ciudadana sobre el funcionamiento de los municipios y la satisfacción respecto de la democracia en cada localidad. Para ello, toma como variables explicativas, la eficiencia en la atención al público en oficinas municipales, la satisfacción con la información brindada por el municipio y el grado de corrupción en gobierno local. Concluye, en primer lugar, que en contextos descentralizados, los ciudadanos toman en consideración el rendimiento del municipio a la hora de evaluar su satisfacción con la democracia, y en segundo lugar que los cambios en el rendimiento del municipio están asociados con cambios en la confianza ciudadana hacia la democracia como principal forma de gobierno. (Weitz-Shapiro, 2008)

En cuanto al trabajo de Park, el propósito del mismo consiste en describir la calidad del gobierno local y de la ciudadanía democrática. Para ello, también se centra en las percepciones de los ciudadanos, sobre seis dimensiones. Tres

vinculadas con el municipio (el apoyo al gobierno local, su rendimiento, medido en función de la eficiencia y la autonomía, y la confianza en el municipio) y otras tres vinculadas con la ciudadanía (el conocimiento sobre instituciones y procesos políticos, el interés en asuntos de política local, el nivel de empoderamiento cívico, la pertenencia a organizaciones sociales, y la confianza social). Los resultados sugeridos por el autor demuestran que hasta el momento, en Corea, la democracia no ha consolidado sus bases de apoyo, ya que sólo se sostiene en el mínimo electoral. (Park, 2003)

Estado y políticas públicas en el nivel local

Desde mediados de la década de los noventa, se han venido desarrollando estudios entorno a la cuestión de la gestión local. Este campo, que ha tomado contornos propios, se amplió al son de las transformaciones ocurridas luego de los procesos de descentralización y las propuestas de democratización que, se suponían desde los discursos más comunes, un elemento *per sé* inseparable del primero.

La relación entre democracia y descentralización, ha sido abordada recientemente por Merilee Grindle (2008) quien examina los impactos que el orden de lo local tuvo esta última. Para ello la autora estudió algunos municipios en México, y logró concluir, en primer lugar que la descentralización tuvo impactos positivos en la competencia electoral y política, cuestión que se refleja en su incremento ampliamente significativo. A su vez, plantea que a pesar de esta mejora, las prácticas clientelísticas no desaparecieron del juego político.

En segundo lugar, concluye que la calidad de la gobernanza depende del grado de proactividad con que los líderes municipales asumieron frente a la necesidad de conseguir recursos de otros niveles jurisdiccionales para afrontar actividades en el nivel local. En este sentido, afirma que esta práctica permitió la continuidad de patrones típicos del nivel central, mientras que, por el contrario, la continuidad se perdió en aquellos municipios en que se impuso la restricción para la reelección por un mandato más.

En cuarto lugar, en casi todos los casos, aún en aquellos con dirigentes menos ambiciosos, la modernización del sector público fue realmente extendida y rápidamente implementada, no siendo así su institucionalización, que en muchos municipios quedó detenida.

En cuanto al compromiso de la sociedad civil, este fue muy significativo en lo que respecta a la extracción de recursos del municipio. Por el contrario, las exigencias de rendición de cuentas que tuvieron éxito fueron sólo aquellas que se implementaron de “arriba a hacia abajo” y no por iniciativa ciudadana. Finalmente postula que, a pesar de que las innovaciones en la gobernanza local fueron extendidas y que los dirigentes lideraron ellos mismos las mejoras, el éxito de algunas experiencia quedó opacado por el fracaso al intentar sostenerlas más allá de de los tres años.

Otra propuesta que vincula democracia y descentralización, la presenta Mascareño (2009), al preguntarse si la descentralización del poder posee la capacidad para incidir en la consolidación y calidad de las democracias latinoamericanas. Advierte que la aceptación de la simbiosis entre descentralización y democracia, ha conducido a equívocos en el diseño de la descentralización. Los aspectos que revisa para desentrañar esta relación son la participación, la sociedad civil y la cultura política y democrática.

A partir de ellos, deja planteados cuatro supuestos: 1) que la descentralización sería funcional a la democracia como medio legitimación del régimen; 2) que una mayor calidad de la democracia dependerían de cambios que resultan independientes de la descentralización (cumplimiento del estado de derecho, sistema de frenos y contrapesos, vigencia de mecanismos de accountability, y presencia de un Estado burocrático); 3) que la construcción democrática a partir de la participación local como escuela de virtudes, sería poco probable en sociedades con culturas no democráticas; y 4) que una gestión descentralizada impactaría en la calidad de la democracia sólo si está inscrita en proyectos nacionales de bienestar.

Asimismo, para el caso argentino, la compilación de Badía y Carmona (2008) sobre la gestión municipal y metropolitana, es un buen ejemplo de todas las aristas que ha alcanzado la reforma del estado en este nivel. Las preguntas que se formulan para justificar la recopilación de artículos al respecto, son justamente, cuál fue el impacto de las olas de reformas sobre los estados locales “reales”; y qué transformaciones se generaron entre el estado y la sociedad. Encontraron las respuestas en reformas en materia de gestión metropolitana, social, urbana, ambiental, del desarrollo y de la reforma administrativa, ocurridas en distintos casos de municipios argentinos

Desde otra mirada, para el caso brasileño, con la compilación de artículos encabezada por Wanderley Lubambo, Bandeira Coêlho, y Melo (2006), se proponen también dar cuenta del prolífero desarrollo del campo las innovaciones institucionales, especialmente en lo referido a la participación ciudadana en política pública local. Temáticas vinculadas con la descentralización de recursos y funciones, el presupuesto participativo en distintas ciudades, así como la gestión de cuestiones sectoriales (como la cuestión social, del agua) son algunas de las propuesta que se han estudiado en el vecino país. Particularmente, Soraya Vargas Cortês (2006) propone un recorte de las perspectivas de abordaje, entre optimistas y escepticos respecto de la relación entre foros participativos y gobernabilidad. Entiende este vínculo, en el sentido de articulación entre los gestores y burócratas gubernamentales, y los intereses de los trabajadores, usuarios y beneficiarios de políticas públicas, en relación con la *responsiveness* y *accountability* de los gobiernos. (Vargas Cortês, 2006: pp. 16)

Los escépticos exponen al respecto, un descreimiento de la posibilidad de que los foros participativos favorezcan la democratización de la gestión pública o mejoren la implementación de las políticas en el sentido de hacerla más

eficientes. El argumento que se esgrime se divide en dos partes, por un lado, no hay garantías respecto de la legitimidad de los participantes, y por el otro, tampoco se ha constatado que los procedimientos al interior de los foros sean democráticos.

En cuanto, a la perspectiva optimista, la literatura es más abundante. Esta destaca la democratización de la gestión pública, debido a que intereses tradicionalmente excluidos del proceso de decisión pasaron a ser considerados, mientras que a su vez, gestores y decisores públicos están por lo menos limitados, a tomar decisiones teniendo en cuenta esta incorporación.¹

En uno de los más recientes trabajos, tal vez un poco más alejado de esta línea, Nardacchione, Carmona y Annunziata (2009) explican, en función de tres vectores (apertura de la gestión, participación ciudadana y deliberación pública) el desarrollo de dispositivos institucionales orientadas a la democratización de las políticas públicas locales. Los autores, explican desde una perspectiva multidimensional, las formas de intervención pública en el marco de las ciudades, las respuestas locales de fomento a la participación frente a la crisis de representación, y la construcción de escenarios de debate público que trascendieron las fronteras del municipio, para los casos de experiencias de planificación estratégica, presupuesto participativo, y banca abierta.

Por su parte, Ford y Carné (2009) realizan un aporte sustantivo por medio de la clasificación de políticas públicas en las que se hicieron presente de alguna manera las organizaciones de la sociedad civil. La clasificación se organiza en función de políticas preventivas, participativas, ambientales, de desarrollo económico, de desarrollo social, de fortalecimiento institucional. Definen las políticas públicas participativas aquellas políticas que incluyen en su formulación, decisión y ejecución a los individuos y organizaciones de la sociedad civil ligados a los problemas que se pretenden resolver, que utilizan en su construcción procedimientos deliberativos, y que buscan distribuir equitativamente los bienes públicos.

Ya hemos mencionado varias veces a los largo de este artículo, el concepto de accountability, hecho que nos lleva a concluir que es una dimensión que necesariamente tenemos que revisar.

En relación con este concept, Oszlak (2003) propone una digresión semántica partir de la cual, saca conclusiones operacionalizables. Distingue entre *responsabilidad* y *responsabilización*. Por un lado, la *responsabilidad* es asumida por un agente frente a un principal, y es un término más cercano al concepto de accountability. Es la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida en función de un acuerdo implícito o formalizado.

¹ Para profundizar en la corriente escéptica, se recomienda como principal referencia el trabajo de Theda Skocpol, titulado *Civic engagement in American Democracy* Y para la corriente optimista, la referencia principal que sugerimos es: *Deepening democracy: innovations in Empowered Participatory Governance* de Archon Fung y Erik Olin, Whright, y (Ambos citados en Vargas Cortés, 2006).

Mientras que la *responsabilización* puede ser entendida como la exigencia impuesta por el principal frente a su agente de que rinda cuentas por lo realizado en el marco de un contrato (explícito o implícito) que los vincula. Es el acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

Plantea el autor, que esta distinción es crucial, por cuanto implica que la obligación forma parte, en primer lugar, de los valores (y, por extensión de la cultura del sujeto y no depende de que la misma resulte exigible por otros.

El producto final de este aporte es la tipología de mecanismos de accountability, descriptos en función del cruce de las variables: fuente de control (externo o interno) y el grado de autonomía de los agentes en relación al control (controles administrativos, constitucionales, parlamentarios, de resultados, de competencia administrativa, social). Los tipos ilustrados son: accountability burocrática o jerárquica, legal, profesional, y política.

Es ineludible, mencionar el aporte de O'Donnell a la teorización sobre el concepto de *accountability horizontal*. Por esta entiende, la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas a emprender distintos tipos de acciones de control sobre las acciones u omisiones de otros actores, ya sean presumibles o no de ilegalidad. Los controles pueden ser meramente rutinarios, ser extraordinarios como sanciones legales o destituciones. La accountability horizontal puede ser, *de balance* (integrada por los tres poderes del estado) y *asignada* (compuesta por las fiscalías, auditorías, ombudsman, etc.) (O'Donnell, 2002)

Continuando con esta propuesta teórica, para Peruzzotti y Smulovitz, accountability define la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, que estén obligados a justificar ya informar sus decisiones, y que puedan ser castigados si así se resolviera. Los autores distinguen entre accountability, horizontal (de balance y asignadas) y vertical (horizontal y electoral) siguiendo el eje de las instituciones de control; y siguiendo el eje del agente controlado, distinguen entre actores, políticos y burócratas. En el cruce de ambas, ubican los distintos tipos de mecanismos de rendición de cuentas.

El aporte que los autores le hace a la teoría es la introducción del concepto de *accountability social*, definida como un mecanismo de control vertical de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como de acciones mediáticas. Opera por medio de la exposición, la denuncia con el objetivo de activar los mecanismos de control institucionalizados. (Peruzzotti & Smulovitz, 2002)

Ciudadanía y sociedad civil en el nivel local

En este apartado, son tres los conceptos que revisaremos: capital social, organizaciones de la sociedad civil, y prácticas democráticas.

Una de las líneas de investigación más prolíferas en lo que respecta al rol de la ciudadanía en los regímenes democráticos, es la muy difundida teoría de raigambre toquevilliana del *capital social*. Robert Putnam (1993), lo define como las redes, normas y lazos de confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficios mutuos entre miembros de una comunidad. El supuesto de base es que dicha redes de confianza y horizontalidad producirá instituciones democráticas sólidas y prácticas de auto-gobierno.

Sin embargo, así como se ha difundido ampliamente, el concepto de capital social, también ha sido duramente criticado. Frederick Solt (2004), vuelve a revisar los datos estudiados por Putnam para el caso italiano, y concluye que la calidad de la democracia en las regiones norte y sur de ese país no es una variable dependiente de la cultura comunitaria y cívica, sino que resulta directamente de las diferencias en la auto-motivación para la participación de los ciudadanos, e indirectamente de la estructura socioeconómica.

Las *organizaciones de la sociedad civil* son actores que han estado presentes en la vida social de nuestro país desde hace mucho tiempo. Sin embargo, recientemente han tenido una repentina visibilidad en tanto sector diferenciado del estado y el mercado. Campetella, Gonzalez Bombal y Roitter (2002) consideran que existen algunos obstáculos para lograr que el sector no lucrativo adquiera un mejor perfil público: 1) la escasez de información cuantitativa sobre todo el sector y sobre cada uno de los sub-sectores que lo constituye; 2) la superposición y heterogeneidad de términos con los que lo identifica; y 3) el incipiente desarrollo de estudios que profundicen en la estructura y desarrollo del sector. Para su análisis, previamente, distinguen entre tres casos “puros” de organizaciones sin fines de lucro (asociaciones civiles, fundaciones, mutuales) y tres casos “híbridos” (cooperativas, obras sociales, sindicatos)

Por su parte, Leiras (2007) plantea que definir conceptualmente a las organizaciones de la sociedad civil, no es una tarea sencilla, por eso a partir de aquellos atributos característicos, tales como la autonomía, su carácter voluntario (sin duda) y su artificialidad desagrega los componentes definitorios. La artificialidad está presente debido a que son creadas e instituidas por la acción deliberada y racional de sus miembros.

A su vez, explica que al denominarlas no gubernamentales, se afirma implícitamente que en algo se parecen a las gubernamentales, ese aspecto es la persecución de alguna interpretación del interés o del bien público. Por otra parte, al llamarlas *sin fines de lucro* también se indica que en algún rasgo se parece a las empresas privadas, debido al carácter independiente del estado. Sociedad civil indica, para este autor, un espacio público y no estatal. Sin embargo, este carácter amplio y sin limitaciones relativas, tiene ventajas pero también muchas desventajas, como es el hecho de permitir que se denominen con este mote todo tipo de asociaciones con objetivos disímiles, y en lo que respecta a la apertura democrática, que raramente adopten propósitos comunes y coordinan su acción colectiva.

Finalmente con relación al concepto de *prácticas democráticas*, Lerner y Schugurensky (2007) se proponen evaluar el impacto educativo de la participación. Consideran este tipo experiencias son una forma innovadora de “escuela de ciudadanía”, ya que potencian las prácticas democráticas, en tanto oportunidades para el aprendizaje, especialmente para el desarrollo de habilidades deliberativas, actitudes democráticas y de eficacia política. A partir de la construcción de cuatro categorías de aprendizaje y cambio (conocimiento, habilidades, actitudes y prácticas), midieron el antes y después los participantes del presupuesto participativo en la Ciudad de Rosario. Las conclusiones a las que llegaron son contundentes en los que respecta a la incidencia del perfil de los participantes en el grado y contenido del aprendizaje. Los factores que más incidieron fueron la experiencia comunitaria previa, el lugar de residencia, el nivel de escolaridad, la edad y el sexo. En segundo lugar, plantean que las desigualdades iniciales de los diferentes grupos demográficos se redujeron como consecuencia de la participación en el presupuesto participativo, y por esta razón, esta pedagogía de la democracia puede acompañar al desarrollo de estrategias de promoción de las capacidades para la deliberación y la toma de decisiones democráticas, así como al desarrollo de una cultura política más participativa, educativa y democrática.

Desde una mirada próxima, Iazzetta, (2009) evalúa la dinámica de los espacios de participación institucionalizados por el municipio de Rosario, indagando en las prácticas de participación ciudadana y en el impacto que estas nuevas formas de participación y control ejercen sobre la gestión municipal y sus funcionarios. Según el autor, tanto la constitución del soporte físico para la desconcentración de actividades administrativas, como el aprendizaje colectivo producto de los espacios participativos son factores que han incidido en el grado de compromiso asumido por las organizaciones de la sociedad civil respecto de las innovaciones implementadas desde el municipio. En función de esta variable, describe tres actitudes diferentes de las organizaciones: la participación con apropiación del espacio participativo pero sin una valoración positiva de la política como mecanismo de construcción de consensos; participación con creación redes con otras organizaciones, pero sin apropiación del espacio participativo; y la participación sin apropiación.

Algunos interrogantes finales

Aún no se ha elaborado una conceptualización que permita aprehender la complejidad que representa el fenómeno de las vinculaciones en el nivel local entre régimen, estado y ciudadanía.

Las perspectivas descriptas a lo largo del artículo, sólo nos permiten aproximarnos parcialmente a cada uno de los componentes de la tríada.

No obstante, cabe destacar como posibles puntas del ovillo para desentrañarla:

- Reconocer el horizonte normativo de la democracia para nuestras sociedades, pero posicionándose teóricamente, desde dimensiones que nos permitan evaluar las posibilidades fácticas que la evidencia empírica nos presenta, de modo tal que la construcción de nueva teoría, resulte un insumo para, luego, ensanchar dicho horizonte con un diagnóstico por delante.
- Regresar a una revisión de los conceptos clásicos de la ciencia política, como estado, régimen y burocracia, sin dejar de prestar atención a la incorporación de una nueva dimensión transversal a los mismos, como la dimensión interjurisdiccional o de distribución del poder territorial. La diferenciación entre acceso y ejercicio del poder es fundamental, para alcanzar ambos puntos.
- Centrar el análisis de las políticas públicas, no solamente desde su dimensión organizacional sino fundamentalmente desde su dimensión contextual, analizando las nuevas formas de articulación con actores externos (sociales, políticos, territoriales) que se le presentan al estado local, como producto de la mencionada apertura de la gestión.

Referencias bibliográficas

- Avritzer, L. (1997). Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova* (39), 1-39.
- Badía, G., & Carmona, R. (2008). *La gestión local en Argentina: situación y perspectivas*. Los Polvorines, Argentina: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Beetham, D., Carvalho, E., Landman, T., & Weir, S. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia. Guía práctica*. Estocolmo, Suecia: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. IDEA.
- Behrend, J. (2010). Questions about Sub-national Democratization. *Sub-National democratization: Latina America, the United States, Russia and India in Comparative Perspective* (pp. 1-19). Buenos Aires: UTDT.
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, España: Taurus.
- Campetella, A., Gonzalez Bombal, I., & Roitter, M. (2002). Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina. In M. Roitter, & I. Gonzalez Bombal, *Estudios sobre el Sector sin fines de Lucro en Argentina* (pp. 15-30). Buenos Aires, Argentina: CEDES. .
- Cheresky, I. (2006). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires, Argentina: Mino y Dávila Editores.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2005). Introduction. En L. Diamond, & L. Morlino, *Assesing the Quiality of Democracy* (págs. ix-xliii). Baltimore, Maryland, Estados Unidos: The John Hopkins University Press.
- Ford, A., & Carné, M. (2009). Desafíos de la participación en la implementación de políticas públicas. En A. Belmonte, e. al., F. CIPPEC, & P. d. Jefatura de Gabinete (Edits.), *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre*

estado y sociedad civil (págs. 49-80). Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local, municipio y sociedad civil en Argentina*. (C.-U. Oficina de Publicaciones, & FLACSO, Eds.) Buenos Aires, Argentina: Oficina de Publicaciones. CBC-UBA.

Gomá, R., & Blanco, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (pp. 1-30). Lisboa: Portugal.

Grindle, M. S. (2008). *Going Local. Decentralization, Democratization, and the promise of Good Governance*. Princeton, New Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

Iazzetta, O. (2009). La participación ciudadana en las políticas públicas municipales. El caso de la ciudad de Rosario. In G. E. Blutman, *Investigaciones sobre Estado y Política Públicas: El Estado después de los '90* (pp. 161-194). Buenos Aires, Argentina: Ediciones Cooperativas.

Leiras, M. (2007). Relaciones entre Estado y Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis. In AA.VV., *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil* (Vol. I, pp. 11-48). Buenos Aires, Argentina: Fundación CIPPEC.

Lerner, J., & Schugurensky, D. (2007). La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo. *Temas y Debates* (13), 157-179.

Mascareño, C. (2009). Descentralización y democracia en América Latina: ¿una relación directa? Revisión conceptual del estado del arte. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (45), 63-98.

Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* (7), www-en.us.es.

Munk, G. (2002). Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones, desafíos. *Desarrollo Económico*, 41 (164), 579-609.

Nardacchione, G., Carmona, R., & Annunziata, R. (2009). Reflexiones sobre la democracia local: políticas de apertura de la gestión, de participación ciudadana y deliberación pública. *Seminario Internacional Participación ciudadana, y políticas públicas: miradas desde la sociedad y desde el estado* (pp. 1-22). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

O' Donnell, G. (2004). Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para su discusión. In AA.VV., *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (pp. 149-192). New York, Estados Unidos: PNUD.

O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia Delegativa? En G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización* (págs. 289-304). Buenos Aires, Argentina: Paidós.

O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus implicancias. In E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editorial.

O'Donnell, G. (1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 163-184.

- O'Donnell, G. (2004). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En O. lazzetta, J. Vargas Cullel, & G. O'Donnell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía* (págs. 25-148). Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas* (Vol. III). Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (2003). ¿Responsabilización o responsabilidad? El sujeto y el objeto de un estado responsable. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública* (págs. 1-20). Panamá: CLAD.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 (2), 1-42.
- Oyanharte, M., & Niilus, P. (26-29 de Junio de 2007). *Auditorías Ciudadanas como herramienta para reinventar la democracia en América Latina*. Recuperado el 1 de Mayo de 2010, de www.auditoriaciudadana.org.ar: http://www.auditoriaciudadana.com.ar/documentos_interes/01.pdf
- Park, C.-M. (2003). Quality of Local Government and Democratic Citizenship. *Social Indicators Research*, 62/63, 291-319.
- Peruzzoti, E., & Smulovitz, C. (2002). Accountability social: la otra cara de control. En E. Peruzzotti, & C. Smulovitz, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (págs. 23-52). Buenos Aires, Argentina: Temas Grupo Editor.
- Putnam, R. (1993). *Marking democracy work : civic traditions in modern Italy*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Solt, F. (2004). Civics or structure? Revisiting the origins of democratic quality in Italian regions. (C. U. Press, Ed.) *British Journal of Political Sciences*, 34 (1), 123-135.
- Vargas Cullel, J. (2008). Democratización y calidad de la democracia. In Ó. Ochoa Gonzalez, *La reforma del estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones* (pp. 11-42). México D.F., México: Miguel Angel Porrúa.
- Weitz-Shapiro, R. (2008). The Local Connection: Local Government Performance and Satisfaction with Democracy in Argentina. *Comparative Political Studies*, 41 (3), 285-308.
- Whitehead, L. (2002). *Democratization, theory and experience*. Oxford, Argentina: Oxford University Press.