



**VI Jornadas de Investigación Científica**  
***"15 años de la Facultad de Ciencias Sociales"***

**11 y 12 de setiembre de 2007**  
**URUGUAY**

**Viejos y nuevos paradigmas del  
análisis y la gestión municipal**

Alicia Veneziano

## Viejos y nuevos paradigmas del análisis y la gestión municipal

Alicia Veneziano  
Dpto. de Ciencia Política

La descentralización, el empoderamiento, el capital social, el tercer sector, etc. entre otros se plantean en las últimas tendencias de la gestión municipal. Sobre ellas parecen coincidir académicos, políticos, organismos multilaterales y actores sociales. Esta coincidencia creemos que se da sobre paradigmas diferentes que intentan adaptar el Estado a las nuevas condiciones económicas, sociales, culturales, políticas y tecnológicas. No nos interesa aquí entrar en profundidad en ninguno de los temas tratados sino establecer la relación entre ellos, encuadrándolos en paradigmas, para tener una perspectiva general de donde se ubican los planteos sobre estos temas.

Primero que nada tenemos que advertir que estamos en atravesando un cambio de paradigma general. Del viejo paradigma racional, moderno, evolucionista, uniformizante, dicotómico e individualista se pasó a un paradigma post-burocrático. No vamos a desarrollar este tema, lo mencionamos para afirmar que existen nuevas tendencias que podríamos llamar “neo-modernas” en la que prima una racionalidad compleja y comunicativa, heterogeneizante que da lugar a la individuación y a todo el tema de la subjetividad.

Esta es parte del contexto, el otro es que hemos pasado, en lo que al desarrollo se refiere de un paradigma industrial, nacional y territorializado a uno post-industrial, tecnológico, internacionalizado y desterritorializado. De la importancia de los Estados nacionales al territorio en red donde los flujos de todo tipo de recursos pasan por encima o por debajo de estos Estados.

### **El viejo y los nuevos paradigmas: sociedad, Estado y su relación.**

Ante la crisis del viejo paradigma burocrático aparecen dos paradigmas que nosotros llamamos “neoconservador” y “democratizante”. Si nos ponemos a analizar a fondo la visión sobre participación, o descentralización, o la función del “tercer sector”, por ejemplo, surgen diferencias.

En la base de esa diferencia está la concepción que tengamos de *sociedad*. Mientras que en el paradigma tradicional la sociedad y el Estado estaban separados identificándose el primero con lo privado y el segundo con lo público. En el nuevo paradigma neoconservador (de la *rational choice*) la sociedad está conformada por un conjunto de individuos que buscan maximizar su beneficio y así lograrían el beneficio general, la sociedad sería como un mercado. El paradigma democratizante no niega que el mercado forma parte de la sociedad pero también reconoce un sector público no estatal

(Bresser Pereyra y Cunill Grau, 1998) que no tiene fines de lucro y reconoce que el individuo tiene intereses pero también valores (Pizzorno, 1966).

El paradigma clásico del Estado Bienefactor se corresponde con un Estado burocrático, keynesiano, centralista y sectorial-vertical. Es interventor en lo económico y, en nuestro continente, ha fundado las sociedades modernas. Este modelo entra en crisis en los años 70 por diversas razones que no expondremos aquí, dando lugar a los dos otros dos paradigmas postburocráticos que mencionamos..

Así surgen los intentos de reforma del Estado –orientados inicialmente por los organismos multilaterales- dentro del paradigma neoconservador se da lugar a la primera generación de reformas que se plantea como problema la propiedad de las empresas públicas e intenta llevar al Estado a un Estado Mínimo, juez y gendarme. Es la onda de los 80 de privatizaciones, terciarizaciones, desregulaciones, desburocratizaciones, etc. Estas reformas pro-mercado no dieron los resultados esperados en lo económico pero sí aumentaron los niveles de pobreza y, políticamente, desestabilización de distinto tipo con estallidos de violencia.

Es así que los propios organismos multilaterales reconocieron que el mercado no se regula sólo, que son necesarias las instituciones políticas que den sustentabilidad a las reformas. Se dan así la “segunda generación de reformas” que busca un Estado Regulador donde el problema es la gestión y la eficiencia. El tema es que las empresas públicas funcionen con criterios de empresas privadas, más que la jerarquía lo fundamental es la flexibilidad, la competencia y el contrato. Son los planteos del Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) que volveremos a mencionar<sup>1</sup>.

El paradigma democratizante se plantea un Estado Regulador Enraizado (Licha, 2001) donde lo fundamental es la regulación pero con coordinación y control de parte del Estado. También la flexibilización pero con multiplicación de la oferta pública y, finalmente democratización en el diseño e implementación de políticas y cooperación con el Sector Público No Estatal. Para nosotros si este Estado no tiene un proyecto político estratégico socialmente redistributivo es difícil que se de la participación, o sea la gobernanza o el enraizamiento.

El criterio distributivo del paradigma es que el Estado corrige y apoya al mercado, el del neoconservador es que el mercado distribuye sólo, y el paradigma democratizante reconoce que el mercado, el Estado y el Sector Público no Estatal son los que distribuyen.

---

<sup>1</sup> Para un crítica a este enfoque ver Narbono y Ramos (2001) y Narbono (2003)

En cuanto al *diseño institucional* del Estado Benefactor es sectorial-vertical y centralizado territorialmente, los dos segundos insisten en lo territorial-horizontal y en la descentralización territorial. Aquí tenemos una importante coincidencia sobre la que insistiremos.

La *relación Estado-Sociedad* en el paradigma tradicional era la de un Estado Paternalista y una sociedad acostumbrada a políticas asistencialistas y sectoriales. Para el paradigma neoconservador Estado y sociedad tienen una relación suma cero. De allí su concepción de la gobernabilidad como derivación de las demandas sociales desde el Estado Nacional a los subnacionales. Identificando ingobernabilidad con inestabilidad del sistema político (Huntington, 1995) se sostiene esas demandas deben ser resueltas por la sociedad entendida como mercado donde el protagonista es el "cliente". La descentralización en esta concepción, obviamente, es muy importante.

En el paradigma democratizante Estado y sociedad pueden crear círculos virtuosos (Boschi, 1999) basado en una concepción de gobernabilidad como capacidad autónoma del Estado para diseñar e implementar políticas públicas. La visión de autonomía tiene que ver con una burocracia coherente y fuerte que no se deje influenciar por las presiones, pero esto debe ser complementado (según Peter Evans, 1995) con el "enraizamiento" (*enbedement*) que logre que esta burocracia tenga una serie de redes de relacionamiento con la sociedad. Esto es equivalente a la idea de gobernanza que implica que el Estado establezca redes socio-gubernamentales por la que los actores socio-políticos participen en el diseño e implementación de políticas públicas.

### **El viejo y los nuevos paradigmas: la participación**

Participación siempre existió hubo, lo que variaron son las formas y los actores. El viejo paradigma tenía la *concepción de que política* era igual a Estado y se participaba para conformar gobierno (Dahl, 1987) o presionarlo en función de los grupos de presión. Los actores eran los partidos y los grupos de presión. El sistema de intermediación de intereses en el primero es el pluralismo y en el segundo el neocorporativismo. La etapa de producción de las políticas en las que participan es en los resultados.

En el paradigma neoconservador el objetivo es la reducción de la política. Los políticos buscadores de votos y ofertantes de políticas, ciudadanía solicitante de demandas. La visión de los políticos es la del *rent-seeking* (buscadores de rentas) a lo que no les importa agrandar el Estado con tal de conservar su clientela. Obviamente el objetivo es minimizar las presiones políticas.

En el paradigma democratizante se da la ampliación de la política entendiéndola como proyecto estratégico de sociedad. No se trata de minimizar las presiones sino crear redes socio-gubernamentales que intervengan en el proceso de decisión desde la propia priorización de las preferencias. Un aporte fundamental aquí es el de "sector público no estatal" que no es Estado pero

tampoco mercado sino que está formado por organizaciones sociales y ONGs. Este sector tendría formas de control público e implican una renovación institucional, mediante la actuación de redes socio-gubernamentales, planteada en una doble dimensión: (1) el *accountability*, como demanda expresa sobre las instituciones; (2) ciudadanía como sujeto político directo, más allá del voto (democracia local, democracia participativa nacional o internacional).

En cuanto a la *intermediación de intereses* los neoconservadores también hablan de redes, de redes ligadas al mercado. Redes de clientes o redes de ofertantes para políticas sociales focalizadas que abaraten los costos del Estado. En general, se transfiere la implementación pero no la decisión de las políticas.

En el modelo democratizante la intermediación de intereses se hace a través de redes socio-gubernamentales donde el Estado no deja de tener su responsabilidad. Las redes y movimientos sociales deberían incluir a aquellos excluidos del mercado e, incluso, sub-representados políticamente. Se crean redes socio-gubernamentales donde se transfiere la decisión, y se discuten proyectos estratégicos.

Así las formas de participación serían la electoral y de presión en el primero de los paradigmas, en la priorización de las preferencias y el empoderamiento del cliente en el neoconservador, y en la priorización de las preferencias ciudadanas y el empoderado no es el que tiene capacidad de compra sino el ciudadano con todos sus derechos.

La *etapa participativa* de las políticas en que se participa es en los resultados en el paradigma tradicional, en la administración o en la implementación en el segundo paradigma y en las preferencias, decisión, gestión, implementación, y control en el democratizante. Esto último crea una co-responsabilidad de la ciudadanía que tiene control sobre las políticas.

La *legitimidad* de las políticas públicas, en el paradigma burocrático, viene dado por los resultados y por los procedimientos (democracia procedimental). En el neoconservador por los resultados con el criterio de eficiencia. En el último paradigma la legitimidad se da por los resultados pero también por los procedimientos, creando una democracia participativa. Los mecanismos de *accountability* o rendición de cuenta en el primer paradigma viene dado por las propias elecciones, en el neoconservador por el mercado y en el último por el control social.

La *ciudadanía* en el primer paradigma es civil, política y social, en el segundo paradigma se elimina la social ya que prima el cliente sobre el ciudadano, y en el último, se supone una ciudadanía social activa y ampliada. Incluso nuevas formas de ciudadanía ligadas a identidades y a derechos postmateriales.

## **Modelos de gestión de políticas públicas**

El modelo de gestión burocrático se basa en los monopolios, en la autoridad, en las reglas y procedimientos basados en una racionalidad absoluta. Las críticas a este modelo se hacen de parte de los dos modelos alternativos y básicamente sostienen que: se ha privatizado lo público a través de grupos de presión que capturaron a un Estado patrimonialista. Que la burocracia es una organización autoreferenciada, fragmentada e ineficiente. Los burócratas y los políticos buscan maximizar sus propios beneficios en detrimento de los intereses generales.

Pero las respuestas son diferentes: el Nuevo Gerenciamiento Público plantea la creación de agencias autónomas y flexibilidad, así como la creación de cuasi-mercados y autogestión social. Ante estos planteos se ofrece la alternativa de lo que Licha (2001) llama "gerencia social" que reconoce que no es posible volver al Estado de Bienestar y acepta la autonomía y flexibilidad sólo si hay una democratización de la gestión.; la producción privada y provisión pública de servicios; diversificación de agencias pero con financiamiento o co-financiamiento del Estado de manera de no perder el control de las políticas. Por otra parte, la reponsabilidad política sigue estando en el Estado, con formas de control y la coordinación mixta, con el estímulo de entes con lógica pública, y el establecimiento de Relaciones Intergubernamentales entre las diferentes agencias del Estado. Esas relaciones serán de cooperación/competencia en el marco de objetivos públicos, "publicación" (Bresser Pereira y Cunnill Grau, 1998) de los fines y criterios de evaluación pública. Es decir más política y control social.

## **Gestión Municipal**

En la gestión municipal se aplican todos estos modelos de gestión, sin embargo habría algunas anotaciones que quisieramos hacer. La visión del territorio para el paradigma tradicional es un territorio social-pasivo, para el neoconservador es social activo donde los actores son los del mercado, y en el paradigma democrático también es social activo donde participan un complejo de actores públicos y privados.

Con respecto a lo local, lo nacional y lo global, para el paradigma tradicional el ámbito privilegiado fue el nacional (incluso el urbano sobre el rural), para el neoconservador los ámbitos más importantes son el global y el local que le es afín al mercado globalizado. Mientras que en el paradigma democratizante los tres niveles son importantes, dándose una revalorización del nivel nacional que evita la fragmentación desigualitaria de los territorios.

El modelo tradicional es centralizado, en el neoconservador descentralizado con autonomía y desregulación, mientras que en el democratizante hay que buscar un difícil equilibrio entre

desregulación y regulación dependiendo de cada realidad. Pero lo más importante es que para el paradigma neoconservador la descentralización es una forma de lograr la gobernabilidad derivando las demandas hacia la periferia del sistema político-institucional<sup>2</sup>. Mientras que para el paradigma alternativo la descentralización es un instrumento para distintos fines entre los cuales nosotros escogimos la democratización de la sociedad.

El paradigma neoconservador se presenta en los planteos económicos de “descentralización fiscal”<sup>3</sup> que abordan el problema de la distribución de recursos y potestades del Estado para ajustarlo a las nuevas condiciones del mercado internacional de manera que permita “internalizar los costos” y los beneficios a nivel local (Benet, 1990, Haggard, 1996; Oaetes, 1997 y 1993) o pueda ser una forma de costear el tamaño del sector públicos. La idea es que los gobiernos subnacionales compitan entre sí por mejores y más baratos servicios. No hay posibilidad de relaciones intergubernamentales de cooperación y se reducen la de coordinación posible desde el Estado central ya que su grado de autonomía es muy grande. Las críticas a este tipo de planteo de manera sistemática y coherente es una tarea pendiente.

## BIBLIOGRAFIA

BENET, Robert J. *Descentralization, Nutralization, Intergovernmental Relations And Markets: Toward A Post-Welfare Agenda*. O.U.P., 1990.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. Brasilia, ENAP/Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_: CUNILL GRAU, Nuria *Lo Publico No Estatal en la Reforma del Estado*. Paidós/CLAD, Buenos Aires, 1998

BOSCHI, Renato. “Descentralizacao , clientelismo e capital social na governaca urbana: comparando Belo Horitonte e Salvador”, **Revista DADOS N| 4**, Rio de Janeiro, 1999.

DAHL, Robert. *Prefacio a la teoría democrática*. Ediciones Gernika Mejico, 1987.

EVANS, Peter. “The eclipse of State?. Reflections on Stateness in a Era of Globalization”, *World Polits*, vol.50, nº 1. 1997.

\_\_\_\_\_. *Embedded Autonomy*. Princeton University Pres, 1995.

---

<sup>2</sup> Incluso con la “trampa descentralizadora” de transferir competencias y no recursos.

<sup>3</sup> Para un resumen de sus principales autores y posturas se recomienda Finot (2001)

FINOT, Iván."Descentralización en América Latina: teoría y práctica", ILPES/ONU/CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

HAGGARD, Stephan."A Reforma do Estado na América Latina", en Langoni, C. (org.) *A nova América Latina*. FGV, Rio de Janeiro, 1996.

HUNTINGTON, Samuel P. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*. Edit. Paidós. Buenos Aires, 1995.

LICHA, Isabel:" Las redes de políticas sociales: un desafío de la gerencia social" INDES/BID Washington, DC VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001  
\_\_\_\_\_(ed) *Gerencia social en América Latina*, BID, 2002.

NARBONDO, P Y RAMOS, C.: "Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción" en Calame P., Talmant A.: *Con el Estado en el Corazón*, Trilce, Montevideo, 2001.

NARBONDO: "Nuevo Paradigma de la gestión publica: ¿transformación técnica o transformación política del Estado" en C. Ramos (Ed.): *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la "Nueva gestión Pública"*, Banda Oriental, Montevideo, 2003.

OATES, Wallace. "Fiscal federalism and economic development", *National Tax Journal* N° 2, 1993. Pizzorno, 1966).

PIZZORNO,A."Introducción al estudio de la participación política", en *Quaderni di Sociologia* N° 3-4, Turin, 1966.

VENEZIANO, Alicia. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. INAP, Madrid, 2005.