

Contradicciones entre el Estado Keynesiano de Bienestar y la Nueva Gestión Pública.

Pedro Narbondo

Doctor en Ciencia Política, Director del Instituto de Ciencia Política de la FCS de la UDELAR, Uruguay. Docente e investigador g° 4. Constituyente 1502, Montevideo, Uruguay. Tel 4106411. Email: narbondo@fcs.edu.uy. Fax 4106411

Introducción

Christopher Hood en su artículo “A public management for all seasons”: “pone en cuestión la pretensión de neutralidad política del New Public Management (Nueva Gestión Pública en versión en castellano).¹ Para ello parte de tres tipos de conjuntos de valores, que denomina sigma, theta y lambda. Los valores sigma son aquellos en los cuales lo más importante es la eficiencia: utilizar los recursos de la mejor manera y con el menor costo para obtener más y mejores resultados. En el segundo tipo de valores –theta- prevalece la lógica de la rectitud, la honestidad y la imparcialidad. Por último, la característica de los valores lambda consiste en que la meta de la acción es la seguridad, la estabilidad, la permanencia.

Hood se pregunta si los postulados del NPM son igualmente aptos para actuar en función de estos tres tipos de valores. Su respuesta es negativa: la lógica de este paradigma es adecuada para adaptar los servicios públicos y el Estado a la preeminencia de la orientación por los valores de tipo sigma (eficiencia y eficacia), con la consiguiente subordinación y debilitamiento de los valores de tipo theta (rectitud, imparcialidad) y lambda (seguridad, estabilidad, permanencia). Esto significa la subordinación de los valores específicos, según Hood, del sector público, - rectitud con respecto a las leyes, y seguridad y estabilidad de las garantías que el derecho positivo proporciona con el respaldo de la violencia legítima estatal -, a los valores del mercado donde lo que predomina es la orientación por la eficiencia.

Comparto con Hood el cuestionamiento a la pretendida neutralidad política del paradigma de la Nueva Gestión Pública. Pero creo que la contradicción no es más eficiencia versus más rectitud y seguridad. Así planteado el cuestionamiento a la neutralidad política encierra la discusión en un falso dilema, que de hecho, sin que esto sea la intención de Hood, obliga a aceptar la racionalidad y necesidad de las reformas gerencialistas. Si la manera de lograr más eficiencia en el Estado y en los servicios públicos implica la limitación de la orientación del sector público en función de reglas, por ejemplo derechos de ciudadanía social, y seguridad, específicamente seguridad social, porque ningún Estado democrático de derecho puede renunciar a la seguridad civil y política no queda más remedio que aceptar esa limitación. En efecto si no le logra un estado eficiente no solo no se podrá extender sino que se tendrán que reducir en cantidad o calidad, o en ambas cosas, las prestaciones correspondientes a los derechos ciudadanos por falta de recursos genuinos para financiarlos.

En el presente trabajo intentare demostrar la incompatibilidad a entre el NPM y EKB porque se debe a que existe contradicción en la forma de definir los tres tipos de valores: rectitud, seguridad y eficiencia. Para ello abordaré primero la caracterización de la orientación

¹ Sobre la idea de que las reformas inspiradas por el Nuevo Paradigma de la Gestión Pública son técnicas y por ende no producen cambios políticos del Estado, véase Longo y Echebarría 2001, 101, Bresser Pereira 1999, 24-25, y.33 Esta idea esta presente también el documento de exposición de motivos y objetivos de la reforma de la Administración Central en Uruguay, votada en la Ley de Presupuesto de 1996, en Cepre-OPP1998, 9-11.

especifica del EKB en función de la eficiencia sistémica, seguridad social y rectitud con respecto a derechos universalistas. Luego expondré las líneas centrales de la Nueva Gestión Pública y su articulación con los valores de rectitud, seguridad y eficiencia. Finalmente analizaré las contradicciones intrínsecas a las reformas NPM y la lógica de la acción pública en el EKB.

Estado Keynesiano de Bienestar: definición de los valores de eficiencia, rectitud y seguridad del sector público y sistemas organizativo y de recursos humanos estatales

El Estado Liberal de derecho produce una específica definición para el sector público de los tres valores a los que hace referencia a Hood: eficiencia rectitud y seguridad- Esta específica definición forma parte de la separación entre Estado y sociedad civil, característica del Estado liberal representativo. El Estado Keynesiano de Bienestar retoma y conserva esa definición de los valores públicos pero los extiende a ámbitos de acción más amplios que el Estado liberal de Derecho.

La razón de ser y la función del Estado Democrático de Derecho es específicamente la actuación en función de la siguiente definición de los tres valores fundamentales: i) rectitud con respecto a los derechos de ciudadanía, definidos por ley formalmente sancionada y formulada por la asamblea representativa del conjunto de la ciudadanía; (Díaz 1992pp. 32) ii) seguridad y estabilidad en el cumplimiento efectivo de lo que esos derechos otorgan garantizada por el monopolio estatal de la coacción física legítima; iii) eficiencia social o sistémica para el conjunto de la economía y la sociedad del Estado-Nación². Esta función y razón de ser de la acción estatal y pública son comunes al Estado Liberal Democrático y al Estado Keynesiano de Bienestar. La diferencia entre ambos estriba en los ámbitos de acción y responsabilidad del Estado en función de esos valores. El Estado liberal limita los ámbitos de aplicación de esos valores al terreno de los derechos de ciudadanía civil y política, y a la organización estatal adecuada al cumplimiento de las funciones públicas correspondientes. El Estado Keynesiano de Bienestar, en cambio, amplía la orientación por los valores públicos al terreno de la ciudadanía social y a la intervención directa en la economía.

El valor de rectitud publica se extiende con el EKB desde los ámbitos de acción pública definidos por los derechos de ciudadanía civil y política, a los terrenos de producción y distribución material definidos por los derechos de ciudadanía social³.

Esto trae aparejado un cambio de significado y una ampliación del valor seguridad y estabilidad. El Estado no se limita a, pero por supuesto no abandona, la protección en el terreno de los derechos civiles y políticos sino que asume también la responsabilidad de proporcionar seguridad en el acceso a los bienes y servicios correspondientes a los derechos sociales. Esto implica la desmercantilización de los servicios sociales abarcado por los derechos de ciudadanía. Por un lado el acceso a estos bienes y servicios deja de estar determinado por el poder de compra a precios de mercado de los individuos sino que todos los ciudadanos tienen derecho garantizado por la ley, respaldada por la coacción física legítima

² Sobre la específica responsabilidad del Estado en el logro y mantenimiento de la eficiencia social, véase Prats y Catalá 1988, 43.

³ Tomo el concepto de derechos de ciudadanía del estudio clásico de Marshall 1998, 23, 49. Para un análisis del desarrollo del Estado de Bienestar, véase Esping-Andersen 1993, 41; Offe 1992, 75. Sobre las funciones económicas que asume en lógica keynesiana, véase Arias 1996, 51; Neffa 1998, 126.

de acceder por igual las prestaciones correspondientes. Por el otro lado los derechos de ciudadanía social establecen la obligación legal respaldada por la coacción física legítima de todos los ciudadanos, en la proporción que la ley establece y de todos los agentes prestadores de servicios públicos de cooperar entre sí para que se cumpla materialmente la igualdad de acceso a las prestaciones definidas por los derechos sociales.

La lógica de creación de los derechos de ciudadanía social es inherente al Estado de Bienestar, pero su grado de extensión y universalización no está determinado a priori que es resultado de la correlación de fuerza y de sus variaciones entre la coalición pro universalización de los derechos sociales en cobertura y en cantidad y calidad de prestaciones y la coalición pro mercantilización de los servicios sociales y residualización en cobertura y en cantidad y calidad de las prestaciones de los derechos de ciudadanía social. En esta perspectiva tomando la tipología de G.E.Anderson el Estado de Bienestar que se ha construido en los diferentes países varía entre dos tipos extremos: el Estado de Bienestar liberal y el Estado de Bienestar Socialdemócrata.

El Estado de Bienestar liberal se caracteriza por el predominio del mercado en la provisión de servicios esenciales, con derechos sociales limitados que otorgan prestaciones mínimas y no universales ya que condicionados a la demostración de falta de poder de compra. En cambio el Estado de Bienestar Socialdemócrata se caracteriza por el universalismo, la amplitud y cantidad de ámbitos de acción, y la maximización de la calidad y/o montos de las prestaciones de los servicios públicos. (Muñoz del Bustillo 2000, p. 41. Esping-Anderson 1993, 40 y 47-50 y 2000,p103-111)

Ahora bien el predominio de la tendencia universalizadora en cobertura y en prestaciones no significa que en la orientación de la acción del Estado Keynesiano y de Bienestar en su versión socialdemócrata el valor eficiencia esté subordinado a los valores de rectitud con respecto a derechos y seguridad social. El valor eficiencia fue y es determinante del surgimiento, éxito, y pasada y actual legitimidad del EKB en amplios sectores de la ciudadanía y de sectores económicos y sociales.

En primer lugar la extensión y universalización de los derechos sociales no tuvo como único objetivo la integración social sino también crear una demanda solvente que el mercado no generaba por su tendencia a concentrar el ingreso, para los bienes de consumo masivo que el sistema productivo ofertaba.

Para además el Estado Keynesiano asumió y asume la responsabilidad de crear condiciones para la eficiencia del conjunto de la economía, que las empresas de mercado no tiene capacidad de crear individualmente o por la agregación de sus acciones. Por ejemplo en construcción de infraestructuras o producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo del conjunto del país con alta exigencia en inversiones y baja, o de muy largo plazo y alto riesgo, rentabilidad empresarial.

En esta perspectiva hay que distinguir la eficiencia privada de la eficiencia social o sistémica. Ambas se definen de la misma manera, pero lo que cambia es la unidad de referencia que determina la relación costos resultados.

"El concepto de eficiencia fue definido como la relación existente entre los productos y los costos que la ejecución de un proyecto implica" (Cohen y Franco 1988, 201).

"Para la identificación de los costos y los beneficios del proyecto que son pertinentes para su evaluación, es necesario definir una situación de base o situación sin proyecto; la comparación de lo que sucede con proyecto

versus lo que hubiera sucedido sin proyectos definirá los costos y beneficios pertinentes del mismo (Fontaine 1984, 27, citado por Cohen y Franco 1988, 210)

La evaluación puede ser realizada desde dos ópticas diferentes:

a) La privada que considera una unidad económica concreta pudiendo ser esta un individuo, firma o empresa.(...)

b) La social en la que se considera a la sociedad en su conjunto (normalmente el país) o algún ámbito espacial definido dentro del mismo (región provincia etc.). (Cohen y Franco 1988, 210-211).

"Para la determinación de los costos pertinentes la evaluación social definirá la situación del país con, versus sin, la ejecución del proyecto en cuestión. Así los costos y beneficios sociales podrán ser distintos de los contemplados por la evaluación privada económica porque: i) los valores (precios) de los bienes y servicios difieren del que paga o recibe el inversionista; o ii) parte de los costos recaen sobre terceros (el caso de las externalidades o efectos indirectos)" Fontaine 1984, 28 citado por Cohen y Franco 1988, 211).

El principal objetivo de la acción pública en general, y concretamente en su expansión en el ámbito económico y social, no es maximizar la eficiencia privada de cada empresa u organización, sino maximizar la eficiencia sistémica del conjunto de la economía y de la sociedad. Esto no significa que el Estado se desentienda en lo que se refiere a la búsqueda de la eficiencia privada. En primer lugar, la intervención en la economía cuenta entre sus objetivos la creación de condiciones generales, eficiencia social, necesarias para que las empresas y organizaciones privadas puedan actuar en función de la eficiencia privada. En segundo lugar, las unidades constitutivas del aparato estatal y del sector público no pueden desatender completamente el criterio de su propia eficiencia, pero, en tanto organizaciones públicas, esa exigencia de eficiencia privada de las unidades organizativas no es un fin último, sino que está subordinada a su adecuación para obtener eficiencia del conjunto del país⁴.

El Estado Keynesiano de Bienestar se orienta por la lógica de ampliación de la acción estatal en función de la específica definición keynesiana de bienestar de los tres valores señalados por Hood. El valor rectitud tiene por referente los derechos de ciudadanía, civil y política pero con la incorporación y ampliación de los derechos de ciudadanía social. El valor seguridad y estabilidad incorpora, además de las garantías civiles y políticas, la seguridad y estabilidad en el acceso del conjunto de la ciudadanía a bienes y servicios esenciales. Finalmente, el valor eficiencia social, no se limita a las agencias del Estado juez y gendarme sino que se extiende a las agencias públicas por las que el Estado interviene en la economía, por medio de asignación de recursos, regulaciones administrativas, empresas estatales, etc., en función de la creación de condiciones a nivel del conjunto de la economía y de la sociedad que el sector privado no puede construir por sí mismo.

Líneas centrales de transformación del Estado según la Nueva Gestión Pública y relación con los valores de eficiencia rectitud y seguridad

El NPM se puede sintetizar a través de cinco grandes líneas de transformación de la administración pública⁵.

⁴ La definición del concepto de eficiencia social y su distinción con respecto a la eficiencia privada la tomo de Cohen y Franco 1988, 210-214. Sobre la importancia de la orientación por la eficiencia social en el desarrollo y consolidación del Estado Keynesiano de bienestar, véase el clásico estudio de Shonfield 1967, 219-223, 316-318.

⁵ Para esta caracterización tomo como base las cuatro líneas con que Cunill Grau sintetiza el nuevo paradigma (Cunill Grau 1999, 103-104) y le agrego una quinta, la reforma del sistema de gestión de recursos humanos, que me parece importante y que frecuentemente aparece mencionada por otros autores y por la propia Cunill Grau en el desarrollo de su análisis (véase Hughes 1994, 69; Bresser Pereira 1999, 58; Pollit 1998, 53; Rodees 2000, 56; Rockman 1998, 34-35; Osborne y Gaebler 1992, 47; Fleury 2000, 12.)

En primer lugar, la concentración del Estado en las funciones de elaboración de políticas, regulación y control, con la consiguiente autonomización de las agencias encargadas de la prestación de servicios públicos.

En segundo lugar, la relación contractual entre el Estado y las agencias prestadoras de servicios públicos.

En tercer lugar, la introducción de mercados o cuasi mercados en los servicios públicos. Esto implica competencia entre las agencias prestadoras. Estas pueden ser públicas, privadas o del tercer sector. Lo importante no es tanto la propiedad, sino la existencia de competencia, que genere incentivos y obligaciones a las agencias y a sus gerentes, para que se esfuercen por maximizar la eficiencia y la adecuación de los productos a las demandas de los usuarios.

En cuarto lugar, la orientación hacia el usuario. Es decir, se pasa de administraciones públicas cuyo referente fundamental es el sistema de reglas y directivas internas, a servicios orientados a satisfacer a los usuarios o consumidores.

En quinto lugar, y consistentemente con estos cuatro planteos, la aplicación de un cambio en el sistema de gestión de recursos humanos, tendiendo a disminuir la rigidez reglamentaria y legal propia de los sistemas de carrera clásicos. Con esto se busca que los recursos humanos puedan ser seleccionados, ascendidos, despedidos con flexibilidad, en función de que la agencia tenga capacidad de competir, adecuándose rápidamente a las innovaciones tecnológicas, a las demandas de los usuarios y a los cambios de estrategia de otras agencias y empresas.

Considero que ese conjunto de medidas centrales y específicas del NPM tienden a introducir en el Estado y en los servicios públicos la lógica del mercado, y esto entra en conflicto con la lógica del EKB que se orienta, como acabamos de ver, hacia la expansión de los derechos sociales y de la acción pública en función eficiencia social o sistémica.

El desarrollo de la autonomía administrativa y financiera de las agencias prestadoras, públicas o privadas, tiene como sentido principal la creación de mercados o cuasi mercados en los servicios públicos, con el fin de fomentar y obligar a esas agencias prestadoras, públicas o privadas, a actuar en función de la maximización de su eficiencia particular como condición imprescindible para su supervivencia. (Cunill Grau 1999, 104).

Esto implica que el Estado tiene que garantizar la libertad de competencia y para ello debe autolimitarse a las funciones de regulación, control y contratación de las agencias prestadoras. La relación contractual determina estos límites, eliminando la relación de autoridad del Estado sobre las agencias de servicios públicos.

.Esto significa que el Estado no puede intervenir por vía de autoridad para conducir y unificar las estrategias del conjunto de las agencias prestadoras hacia objetivos comunes, ya que de hacerlo violaría la libertad de competencia y la relación contractual que implica la independencia de las partes. El Estado sólo puede fijar los objetivos públicos a través de los contratos y controlar su cumplimiento, pero la definición de las estrategias para realizarlos y la conducción e implementación de las mismas quedan en manos de agencias, que aun en el caso de ser públicas tienen que regirse por la lógica del mercado.

Ahora bien, el mercado no genera incentivos y coerciones para que las agencias actúen cooperativamente en función del interés del conjunto de la ciudadanía y de la economía, sino que genera incentivos y coerciones para que cada agencia, privada o pública, actúe en aras de la maximización de su eficiencia privada, a fin de sobrevivir en la competencia. Cada agencia de servicio público, sea privada o estatal, es responsable del cumplimiento en forma eficiente y eficaz de los objetivos que se le han atribuido a través del contrato con el Estado. Pero la empresa o agencia de mercado no es responsable respecto al conjunto del sistema, ni está obligada a coordinar sus estrategias con las otras agencias para alcanzar los objetivos generales del conjunto de la economía y de la ciudadanía. Por el contrario, la lógica de mercado las obliga a actuar como rivales que compiten maximizando cada una su propia eficiencia⁶. La introducción de la lógica del mercado en los servicios públicos determina, entonces, la predominancia de la eficiencia privada en la orientación de las agencias prestadoras de servicios públicos con el consiguiente debilitamiento de la orientación por la eficiencia social o sistémica específica del sector público.

Contradicciones del NPM con la lógica de acción Keynesiana de Bienestar en el terreno social, económico y organizativo.

Como señala T. H. Marshall, la lógica de la ciudadanía y la lógica del mercado son contradictorias. La ciudadanía, en su forma general –que en la clásica distinción de Marshall se divide en civil, política y social– implica derechos y obligaciones recíprocos de los miembros de una comunidad. La ciudadanía social otorga derecho al acceso y al consumo de bienes y servicios sociales y económicos con independencia del poder de compra. En cambio, la lógica del mercado implica que el acceso a los bienes y servicios depende del poder de compra de los usuarios. Esto no significa que la lógica del mercado y la lógica de la ciudadanía no puedan coexistir en una misma sociedad. Pero si implica, que cuanto más se extienden los ámbitos de validez de una, más se reducen los ámbitos de validez de la otra. Cuanto más se introduce y se fortalece la lógica del mercado en los servicios públicos, más se limita el ámbito de validez –y el deber y la capacidad del Estado de respetarla y hacerla respetar– de la lógica de la ciudadanía, es decir del derecho al acceso a esos bienes y servicios con independencia del poder de compra de los usuarios.⁷ Por otra parte es importante tener en cuenta que la lógica de la ciudadanía no solo implica derechos iguales sino deberes de cooperación de todos los individuos con sus aportes- decrecientes según bajan los ingresos en un sistema tributario progresivo- y de todas las organizaciones de servicios públicos para lograr la eficiencia del conjunto y la homogeneidad, generalidad y estabilidad de las prestaciones públicas. En cambio la lógica de mercado obliga a la competencia lo cual entra en contradicción con la cooperación. Cada agencia para sobrevivir en la competencia debe mejorar ella misma en su eficiencia y en la satisfacción de sus usuarios pero si compete con otras no puede colaborar para que las otras obtengan los mismos resultados. (Pollit 1990, p. 140) Si la más eficiente ayuda a las menos entonces hay cooperación pero no competencia y por ende no se introduce en los servicios públicos lo específico del paradigma de la Nueva Gestión Pública que es precisamente la competencia entre agencias proveedoras de servicios públicos. Mas allá de que se pueda establecer por mecanismos regulatorios de los servicios públicos una combinación de la lógica de la cooperación y de la competencia, lo cierto es que hay tensión (trade-off) entre ambas. Por lo tanto cuanto mas se introduzca en los servicios

⁶ Para un análisis más extenso y detallado de esta tensión, véase Hood 1991, 5; Cunill Grau 1995, 106 y 110; Pollit 1990, 140; Narbondo y Ramos 2001.

⁷ Sobre el carácter contradictorio, pero con posibilidad de coexistencia de ambos en una misma sociedad, y sobre el *trade-off*, o la tensión que esto genera, véase Marshall 1998, 49, 69-71; Esping-Andersen 1993, 4, 41; Pierre 1995, 64, 77.

publicos económicos y sociales lo específico de la Nueva Gestión Pública, la competencia entre agencias prestadoras, más se debilita lo específico del servicio público que es la cooperación obligatoria.

Esto no significa que las reformas orientadas por la Nueva Gestión Pública impliquen la desaparición completa del Estado de Bienestar. En este sentido el NPM es perfectamente funcional al Estado de Bienestar liberal de la tipología de G. E. Anderson ya que este modelo de Bienestar implica ampliar la lógica de mercado, venta a precios de mercado y competencia entre agencias prestadoras, de los servicios sociales, y restricción de los derechos sociales. En cambio el NPM entra en contradicción con la lógica del Estado de Bienestar de tipo socialdemócrata de la misma tipología, ya que este modelo de Bienestar implica la universalización a toda la ciudadanía de la totalidad de las prestaciones de calidad de los servicios sociales generales con el correlativo retiro y reducción de la lógica de mercado en los servicios sociales.

El refuerzo de las reglas promercado en los servicios públicos entra también en contradicción con la lógica de la intervención estatal de tipo keynesiana en el terreno económico. La razón de ser de los servicios públicos en este terreno es la producción y distribución de bienes o servicios estratégicos que el mercado no produce en cantidad y calidad adecuadas, porque la demanda solvente es menor que lo que se necesita para el desarrollo del conjunto de la economía, así como para garantizar su producción en cantidad y calidad adecuadas para impulsar el desarrollo del conjunto de la economía. Para realizar ese tipo de intervención en la economía la legislación y regulación de tipo keynesiana genera restricciones a la lógica del mercado en los ámbitos definidos como públicos por su importancia estratégica para el logro de la eficiencia social o sistémica. El establecimiento de monopolios, medidas proteccionistas, regulaciones de precios y salarios, etc., otorgan especiales prerrogativas administrativas al Estado para la conducción y el control de la producción y/o la distribución en función del logro de los objetivos económicos de interés general. (Chevallier 1994, 54, 65, 69, 70, 72, 76, 114; Sayagués Laso 1994, tomo 1, 55-57; ISUPE, *Lexique d'utilité publique. Définition de Service Public*). Por consiguiente, si bien los servicios públicos en el terreno económico coexisten con el mercado en una sociedad keynesiana de bienestar, y en buena medida tienen por función crear condiciones generales que permitan y estimulen los emprendimientos privados, el mismo tiempo mercado y servicios públicos implican dos lógicas de acción cuyos principios y objetivos son contradictorios. Cuanto más fuerte y abarcativa sea la lógica del servicio público en la economía, más restricciones se impondrán a la lógica del mercado. Inversamente, cuanto más se introduzcan y fortalezcan las regulaciones promercados en los servicios públicos, más limitaciones y restricciones se impondrán a la lógica de acción específica de estos.⁸

Consideraciones finales

La Nueva Gestión Pública no es políticamente neutra sino que la expansión de la lógica del mercado en los servicios públicos que impulsa como modelo de gestión de los mismos entra en tensión con los principios fundamentales del EKB

Ahora bien, esa tensión no opone más eficiencia a más integración y seguridad social. El pensamiento dominante presenta esta oposición como una alternativa de hierro: si se quiere más eficiencia en los servicios públicos y en la sociedad en su conjunto es necesario aceptar

⁸ Chevallier 1994, 54, 65, 69, 70, 72, 76, 114; Sayagués Laso 1994, tomo 1, 55-57; ISUPE, *Lexique d'utilité publique. Définition de Service Public*.

una mayor desigualdad y una menor protección para los perdedores en la competencia mercantil. Si esa es la alternativa, parece lógico apostar por más eficiencia, renunciando, al menos temporalmente, a más integración y seguridad social, ya que de lo contrario muy rápidamente estas últimas se desmoronarían por falta de recursos.

Creo, en cambio, que las experiencias pasada y actual del modelo keynesiano de bienestar demuestran que esa oposición es falsa. La contradicción o tensión no opone eficiencia a integración y seguridad social, sino que opone distintas concepciones de los tres valores en los servicios públicos. En primer lugar la tensión es entre el predominio de la orientación hacia la eficiencia privada y el predominio de la orientación hacia la eficiencia social o sistémica. En segundo lugar la tensión es entre el predominio de la rectitud, con respecto a las reglas promercado, y el predominio de la rectitud y el concepto de integración social correspondiente a la universalización de los derechos sociales. En tercer lugar la tensión opone el predominio de la seguridad en el mantenimiento de las condiciones formales de la libre competencia por maximizar el lucro, contra el predominio de la seguridad social de todos los ciudadanos, con independencia de su poder de compra.

Bibliografía.

- Arias, Xavier (1996). *La formación de la política económica*. Madrid: Civitas.
- Beligh , Nabli (1999).“L'accès aux services d'utilité publique ou d'intérêt général: un droit fondamental du modèle européen de société. L'approche néolibérale de l'accessibilité aux services d'utilité publique”, en www.isupe.com/som.etude.html
- Bertola, Luis (Coord.) (2005), *Ciencia, Tecnología e Innovación en Uruguay : Diagnóstico, Proyectiva y Políticas*. Montevideo, Documento de Trabajo N° 26.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires, Caracas: Clad-Eudeba.
- Chevallier, Jacques (1994). *Le service Public*. París : PUF, Collection Que sais-je?.
- CEPAL (2000). “Reducir el déficit regulatorio en los servicios públicos, en *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. México: CEPAL.295-311.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: GEL.
- Cunill Grau, Nuria (1999).“Mercantilización, neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública”, en *Nueva Sociedad*, Caracas. 101-118.
- Díaz, E. (1992): *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, pp. 23 a 42.
- Duboeuf, Françoise (1999). *Introduction aux théories économiques*. París : Repères de La Découverte.
- Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Esping-Andersen, Gosta. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Ed. Alfons el Magnànim.
- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- (1996). "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, N° 140. 529-562.
- Fleury, Sonia (2003). "La Reforma del Estado", en *Biblioteca virtual Top*, www.top.ar/publicac.htm.
- García Pelayo, Manuel (1996). *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hood, Christopher (1991). "A Public Management for all seasons", en *Public Administration*, Vol. 69, Oxford. 3-21
- Hughes, Owen (1994). *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press.
- ISUPE, *Lexique d'utilité publique*. www.isupe.com/etudes.
- Longo, Francisco y Echebarria, Koldo (2001). "La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas", en Peter Spink, Francisco Longo, Koldo Echevarria, Carlos Stark, *Nueva Gestión Pública y regulación en America Latina. Balances y desafíos*. Caracas: Clad. 97-153.
- Marshall, T.H. (1998). "Ciudadanía y Clase social", en T.H Marshall y Tom Bottomore *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial. 15-82
- Muñoz del Bustillo, Rafael. (2000). "Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo", en Rafael Muñoz del Bustillo (ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*. Madrid: Alianza Editorial. 17-108
- Moe, Ronald, Gilmour, Robert (1995). "Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law", en *Public Administration Review*, Vol. 55, N° 2. 135-146
- Neffa, Julio César (1998). *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis*. Buenos Aires: Lumen.
- Narbondó, Pedro y Ramos, Conrado (2001). "Reforma administrativa y capacidad de conducción estatal", en Pierre Calame y André Talmant. *Con el estado en el corazón*. Montevideo: Editorial Trilce. 125-167
- Niskanen, William (1980). *Cara y cruz de la burocracia*. Madrid: Espasa Calpe.
- Offe, Claus (1992). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Editorial Sistema.
- OPP-CEPRE (1998). *La Reforma Administrativa del Estado*. Montevideo: OPP-CEPRE.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992). *Un nuevo modelo de Gobierno*. México: Gernika.
- Oszlak, Oscar (2003). "Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego?", en *Biblioteca virtual Top*, www.top.ar/publicac.htm.
- Oszlak, Oscar y Felder, R. (2003). "La capacidad de regulación Estatal. ¿Quis custodiet custodes?", en *Biblioteca virtual Top*. www.top.ar/publicac.htm.
- Peters, B. Guy (1999). *La Política de la Burocracia*. México: FCE.
- (1995). "The Public Service, The Changing State, and Governance", en B. Guy Peters and Donald J. Savoie (ed). *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion. 288-323.
- Picó, Josep (1990). *Teorías sobre el Estado de Bienestar*. Madrid: Siglo XXI.
- Pierre, Jon (1995). "Conclusions", en Jon Pierre (ed.). *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar. 205-219
- (1995). "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the PublicMarket", en B. Guy Peters and Donald J. Savoie (ed.). *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion. 55-81.
- Pollit, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Service*, Oxford: Basil Blackwell.

- (1998). "Managerialism revisited", en B. Guy Peters. And Donald J. Savoie (ed). D. J. *Taking Stock*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion. 45-78.
- Prats y Catalá, Joan (1998). "Servicio civil y gobernabilidad democrática", en *Revista Iberoamericana de Administración Pública*. Madrid: Julio- Diciembre de 1988. 21-68
- Rockman, Bert (1998). "The Changing Rol of the State", en B.Guy Peters and Donald J. Savoie (ed.). *Taking Stock*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion. 20-45.
- Rhodes, R. A.W. (2000). "Governance and Public Administration", en Jon Pierre (ed.). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press. 54-91.
- Rouban, Luc (1995). "The Civil Service Culture and Administrative Reform", en B. Guy Peters and Donald J. Savoie (ed.). *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion.23-54
- Sayagués Laso, Enrique (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: FCU.
- Savoie, Donald (1995). "Globalization, Nations States, and the Civil Service", en B. Guy Peters and Donald Savoie (ed.). *Governance in a Changing Environment*. Quebec: Canadian Centre for Management Development/Centre Canadien de Gestion.82-112
- Shonfield, Andrew (1967). *El capitalismo moderno. El cambio de equilibrio de los poderes públicos y privados*. México: FCE.
- Skocpol, Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Zona Abierta*, N° 50, Madrid.71-121.
- Stark, Carlos (2001). "Regulaciones, Agencias Reguladoras e Innovación en la Gestión Pública en América Latina", en Peter Spink, Francisco Longo, Koldo Echebarria, Carlos Stark, *Nueva Gestión Pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: Clad.153-253
- Stewart, John (1993). "Limitations of government by contract", en *Public Money and Management, July-September*; Cambridge.7-14.
- Weber, Max (1944). *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica