

LAS RELACIONES DE LOS FUNDAMENTOS TEORICOS ENTRE LA NUEVA ECONOMIA POLITICA, LA NUEVA GERENCIA PUBLICA Y LA NUEVA POLITICA SOCIAL

José Gpe. Vargas Hernández, M.B.A.; Ph. D.
Profesor visitante, School of Public Administration
Carleton University

Síntesis (Abstract).

En este trabajo pretendo analizar la relación existente entre los conceptos de la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social". A partir de un esquema conceptual se determinan los estrechos contactos que tienen estos conceptos, formando un solo campo teórico. Para una mejor comprensión del desarrollo teórico de los conceptos, se parte de una revisión de las bases teóricas en que se sustentó el Estado de Bienestar hasta evolucionar en el "Estado Nacional Competitivo", más conocido como modelo de Estado Neoliberal.

Este desplazamiento evolutivo de un Estado centrado más en lo social a un nuevo modelo de Estado centrado más en el individuo, es determinado por la fuerte influencia de un conjunto ideológico - teórico como el fundamento de los conceptos de la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social". A partir de la emergencia de movimientos ideológicos como la "Nueva Derecha" y el "Neoconservadurismo", en este trabajo se analizan las implicaciones que las teorías de la opción o elección racional (rational choice) y de la economía organizacional (teoría de la agencia y economías de costos - transacción) tienen en la conceptualización de la "Nueva Economía" y sus relaciones con la elección pública (Public choice) de la "Nueva Gerencia Pública" y la elección social (Social choice) de la "Nueva Política Social". Finalmente, el hilo conductor de este análisis lo constituye la determinación de los efectos que este cuerpo ideológico - teórico tiene en la elaboración y administración de la política social hasta revisar el más reciente desarrollo, la "Sociedad activa".

Breve Introducción

Este trabajo es la continuación de los dos ya publicados anteriormente. El primero de ellos, trata de clarificar los límites de la responsabilidad "entre el Estado y la sociedad civil" de la "Nueva Política Social", basado en el análisis que hace el Dr. Manfred Bienefeld, motiva a explorar un campo nuevo a través de los impactos y efectos que este movimiento tiene sobre el desarrollo económico, social, político y cultural de los Estado - nación. Precisamente, en el segundo trabajo se analiza el saldo negativo de estos impactos y efectos que la aplicación de la "Nueva Política Social" encubierta en un modelo de Estado Neoliberal, ha dejado en la sociedad de los países Latinoamericanos y del Caribe.

Es válido hacer un reconocimiento al generoso apoyo que recibí del Dr. Bienefel de la School of Public Administration de Carleton University, limitado solamente por la disponibilidad de su tiempo, durante sus cursos y en incontables momentos de su trabajo como investigador. Ha sido gratificante abreviar de su vasta experiencia académica y contar incondicionalmente con su ejemplo de calidad humana y de luchador "ideológico" de las grandes causas a favor de los más desprotegidos y excluidos del desarrollo. Su ejemplo perdurará por siempre.

En esta continuidad de los trabajos, se hace necesario revisar las implicaciones y relaciones de las bases ideológico - teóricas que dan sustento a las tendencias de los cambios y transformaciones de "gran escala" que los Estado - nación están teniendo, a efecto de delimitar las posibles consecuencias del desarrollo económico, político y social.

El Esquema Conceptual

Aunque provienen de diferentes disciplinas académicas, casi todos los teóricos de estos conceptos coinciden en apoyarse metodológicamente para fundamentar sus desarrollos. Debido a las estrechas relaciones existentes entre los tres conceptos, podemos tomar como base la representación triangular ampliamente conocida, con algunas modificaciones que nos permitan una mejor comprensión de los fenómenos representados.

El esquema explica por sí mismo las relaciones existentes entre la sociedad, el Estado y el mercado formados por sus correspondientes organizaciones y sustentadas por las disciplinas académicas de la economía, la administración y la ciencia política para la integración de

los conceptos de la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social".

El Estado de Bienestar Clásico

Los antecedentes inmediatos de estas formaciones las encontramos en el período comprendido entre los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial y hasta la mitad de la década de los años 70s, considerado como el período del "Estado de Bienestar Clásico" durante el cual emergieron como materias académicas la política social y la administración pública, sustentándose en los postulados de una economía mixta, pleno empleo, equilibrio en las relaciones entre los gobiernos centrales y locales, etc.

El "Estado de Bienestar" necesariamente comprende la obligatoriedad de la provisión colectiva de ciertas necesidades básicas como materia de derechos de la sociedad. La política social del "Estado de Bienestar" se caracterizaba por la administración de servicios sociales personales, salud, educación, empleo, seguridad social y habitación, a través del establecimiento de mecanismos como el seguro social para prevenir la pobreza, promover la solidaridad social y la "ciudadanía social". El bienestar social se integra fuertemente como una institución de la sociedad para dar respuesta a un rango de necesidades humanas y sociales las cuales el mercado esta inherentemente inhabilitado para resolver (Titmus, 1974: 32). La política social del Estado de Bienestar se estudia aisladamente, como un campo autónomo del conocimiento, sin ninguna relación con la economía ni con el mercado laboral.

Así, tanto el diseño de la política social como la administración de los servicios bajo el Estado Benefactor son actividades consideradas como parte de la noción para crear una "integración social". La política social siempre estaba involucrada con la solución de problemas del sistema social más que del económico, tales como los derechos sociales de los ciudadanos, las cuestiones de la administración social, las formas y la racionalidad de la redistribución de la riqueza y el servicio social, por ejemplo. Los problemas económicos eran considerados como la responsabilidad de la macroeconomía, la cual estaba en su mayor parte dominada por las formas Keynesianas de razonamiento (Walters, 1997: 227).

Para el Estado de Bienestar, afirma Walters (1997: 222), la sociedad en sí misma se convierte en el objeto y la meta del cálculo político y de la intervención administrativa. Las personas eran gobernadas bajo la concepción de que son miembros de la sociedad, de sus roles sociales, responsabilidades y necesidades definidas socialmente. La política social operaba bajo la misma concepción de que el individuo es miembro de la sociedad. Este "bienestar" representa una forma distintiva de gobernar las relaciones sociales y ofrece una definición inclusiva de la sociedad, la cual es visualizada como una empresa colectiva en la cual tanto los trabajadores como los que no trabajan,

todos hacer sus contribuciones respectivas. El objetivo del Estado de bienestar fue el impulso de la igualdad de status entre los individuos, con la finalidad de que una comunidad nacional de ciudadanos reemplazara a la sociedad dividida por clases sociales. El Estado de Bienestar constituyó un gran intento para eliminar las marcadas desigualdades económico - sociales generadas por un sistema capitalista. Los pensadores de la emergente política social y defensores del "Estado de Bienestar", sostenían que este nuevo modelo de Estado sentaba las bases para la creación de una "sociedad de bienestar" más justa y con menos desigualdades, con una "ciudadanía común" (Cahill, 1994), o como "una población la cual es ahora tratada para este propósito como si fuera una clase" (Marshall, 1992).

T. H. Marshall (1992) afirma que el Estado de Bienestar contribuyó a la emergencia de los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos sociales creados por el Estado de Bienestar protegen la seguridad social y el bienestar de la ciudadanía. Marshall (1992) sostiene la existencia de la racionalidad de la sociedad de bienestar, las cuales considera como sociedades integrales o propiamente comunidades nacionales. Su concepto de "ciudadanía social" se refiere al conjunto de derechos sociales para participar del bienestar económico y la seguridad, para compartir plenamente la herencia social y a vivir una vida humana civilizada de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad. Esta perspectiva de "ciudadanía social" en las áreas de la vida social, centra la función del Estado para intervenir en la protección de los derechos de los ciudadanos. Así, el papel primordial del Estado de Bienestar se centró en la protección de los llamados derechos sociales.

Sin embargo, Pateman (1989) considera que para ser un verdadero "ciudadano social" en una sociedad de bienestar, es necesario ser considerado como un trabajador regular, situación de exclusividad - inclusividad de quienes son considerados como la fuerza laboral que pueden encontrarse en diferentes términos y situaciones en los distintos tipos de regímenes de bienestar existentes. Langan y Ostner (1991) compararon los regímenes de bienestar existentes tomando en consideración el tratamiento de las mujeres como "ciudadanos sociales". El modelo Bismarckiano (Alemania), apoya en su seguridad social a los trabajadores de tiempo completo y provee incentivos a las mujeres que cuidan de la familia. Por el contrario, el modelo Escandinavo apoya activamente a las mujeres que cuidan de la familia. Por el contrario, el modelo Escandinavo apoya activamente a las mujeres para que participen en el mercado laboral, mientras que el modelo Anglo - Sajón provee beneficios y servicios sociales residuales y deja la decisión al individuo para participar en el mercado laboral.

El sistema económico de producción dominante en el mundo occidental desde los años treinta hasta los últimos años de los 70s, ha sido caracterizado como Fordismo: producción masiva para un

mercado de masas. Las características del modelo societal Fordista son definidas por el empleo de la producción masiva Taylorista y el consumo masivo, el desarrollo del Estado de Bienestar y la intervención estatal Keynesiana dirigida al crecimiento económico y al pleno empleo. El modo de acumulación Fordista, centrado primeramente en el desarrollo del mercado interno, de alguna manera trajo prosperidad para los Estados que formaban parte del "centro" capitalista, e incluso, la implementación progresiva de formas de desarrollo económico, social y político parecía posible también en países que durante esta etapa del capitalismo, formaban la "periferia". Esta formación capitalista, basado en un modelo societal particular y un modo de acumulación ha sido definida como Fordismo global (Hirsh, 1997: 40). El Fordismo global y el sistema de Bretton - Woods de regulación internacional del dinero y el crédito garantizaron el éxito en la formulación e implementación de políticas económicas y sociales relativamente independientes a niveles nacionales.

Sin embargo, el sistema Taylorista de producción masiva llevó a una progresiva caída de las utilidades del capital, generando conflictos entre los procesos de acumulación y valorización del capital y los modos de regulación Fordista, como en el caso del Estado de Bienestar con sus estructuras monopolistas y corporativistas. Por otro lado, el sistema de producción Fordista contribuyó a la creación de una sociedad basada en el consumo. El aumento del consumismo y la privatización de bienes y satisfactores fueron desplazando la función del Estado como proveedor del bienestar de los individuos a favor de otras agencias que adquieren importancia en otros sectores de la vida social en la sociedad contemporánea.

La crisis del Estado de Bienestar

Durante las últimas dos décadas, a partir de la segunda mitad de los años 70s, se han gestado innumerables cambios en la sociedad y en la economía debido a múltiples factores, tales como los avances científicos y tecnológicos (revolución científico - tecnológica), explosivo desarrollo de las telecomunicaciones que facilitaron la popularización de los medios de comunicación masiva y el uso de sistemas de información (revolución electrónica), la modificación de los sistemas de producción con base en una nueva distribución espacial de la industria (posfordismo) y los mercados (consumismo), los cambios de valores en la vida social, formas familiares, reconocimiento y aceptación de las diferencias individuales de género, raza, etc. , (posmodernidad), etc.

Todos estos cambios han modificado a su vez, el estudio académico de la política social y la administración pública. Los problemas económicos y sociales por los que atravesaba el "Estado de Bienestar" determinaron como respuesta inmediata aplicaciones limitadas de la política y de la administración por crisis a través de

prácticas excluyentes de beneficios y servicios sociales a la "ciudadanía social". La gran demanda del gasto para la política social ocurre por lo general en períodos de recesión económica, cuando la economía tiene más problemas para proporcionar los fondos. Nuevas formas de desigualdades empezaron a emerger, las cuales deben de ser consideradas en las discusiones de los objetivos de la política social. La política del "pleno empleo" degeneró en un desempleo masivo y en falta de oportunidades de trabajo, la pobreza nunca quedo eliminada y más bien cedió el lugar a nuevas formas de exclusión social y económica en razón de status sexual, etnicidad, membresía a grupos minoritarios, etc.

Para finales de los años 70s, el modelo del "Estado de Bienestar", también conocido como "Estado Benefactor" se encuentra en crisis institucional, asediado por movimientos ideológicos que promueven su desaparición. La emergencia de los "nuevos movimientos sociales" durante los 70s, fue un efecto de la crisis del Fordismo y una expresión de los cambios estructurales en los conceptos de Estado y democracia que se gestaban en las tendencias de la globalización de las relaciones sociales del capitalismo. El fracaso del modelo de Estado "Keynesiano - Fordista" surgió precisamente donde la crisis histórica de la democracia social de Europa occidental y otras formaciones políticas similares tienen sus raíces.

El consenso político de la posguerra determinó la desaparición de los dos pilares gemelos más notables del Estado de Bienestar y Keynesiano, el empleo total y la provisión de bienestar universal a través de servicios para satisfacer necesidades sociales básicas, aunado a la cada vez más fuerte aseveración de que los gobiernos ya no son capaces de solucionar las crecientes y diversas demandas del electorado (Miller and Ahmad, 1997: 270). El derrumbe ideológico del Estado de Beneficencia cedió el lugar a nuevas manifestaciones de organización del Estado para el diseño y la administración de la política social.

La emergencia ideológica del "Estado Nacional Competitivo" (neoliberal): la "Nueva derecha" y el "neoconservadurismo".

Por un lado, el movimiento ideológico denominado como la "Nueva Derecha" trata de demostrar mediante el análisis económico, los efectos negativos que tiene la intervención del Estado en las actividades económicas en su conjunto, al señalar que daña la iniciativa y el espíritu emprendedor de los individuos. El mercado es la única institución que motiva a las personas para ejercitar iniciativa y empresa. Este programa de la "Nueva Derecha" está convirtiéndose en la principal corriente ideológica de la metrópolis capitalistas, ofrece sus propias soluciones y presenta, con algunas connotaciones neoracistas, la justificación ideológica para una agresiva política de supresión y segregación a los niveles nacionales e internacionales (Hirsck, 1997: 51). Por otro lado, pero aunado al movimiento

ideológico de la "Nueva Derecha", la escuela de pensamiento "neoconservadora" enfatiza la importancia de los arreglos y valores tradicionales de la vida familiar y social.

De alguna manera, la "crisis del Fordismo global" durante los 1970s, (Hirsch, 1997: 40, 41) provocada por la misma transformación del capitalismo, repercutió en la crisis del Estado Benefactor y en la modificación de la concepción del bienestar. El "Estado - seguridad" (Hirsch, 1986) orientado hacia el desarrollo económico y social coherente dentro de las fronteras nacionales ha dado lugar a un nuevo tipo de Estado capitalista, "Estado nacional competitivo" (Hirsch, 1997: 45) el cual debe ofrecer "ventajas competitivas" (Porter, 1990) a través de condiciones óptimas para la valorización del capital global. Este nuevo tipo de Estado se concentra en la movilización de todas las fuerzas productivas para propósitos de competencia internacional, apoyado en las doctrinas económicas - neoliberales.

La organización política del Estado - nación se basa en las divisiones y ligas entre la clase capitalista y global y a su vez, esta clase capitalista global estructuralmente se beneficia de la "competencia entre las localidades nacionales de producción". La intensificación de la competencia internacional y la creciente flexibilidad del capital global ha dado importancia a la "política de localidades" ó a las "formas nacionales de la ventaja competitiva" como una política prioritaria de los Estados nacionales. El problema de esta "guerra de ventajas competitivas" entre los "Estados nacionales competitivos" es que puede centrarse en un juego de "suma cero", que al final todos se convertirán en perdedores.

La progresiva internacionalización del capital buscando rendimientos más altos, inició la erosión de la regulación económica basada en el Estado - nación, a favor de las agencias reguladoras internacionales. Así, el Estado empieza a redefinir la naturaleza de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores y a la inspección de bienes y servicios. Ambas instituciones, Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de "flexibilización" de métodos de producción y normas de consumo así como formas extensivas de regulación, como la manera de salir de la crisis global del Fordismo" (Hirsch, 1997: 41).

Este proceso de globalización del capitalismo es una estrategia política dirigida a la reestructuración del capitalismo de la pos guerra, en sus dimensiones económicas, sociales y políticas. La estrategia incluye la "flexibilización de las relaciones sociales capitalistas para facilitar la operación internacional del capital, es decir, se trata de una globalización de las relaciones sociales del capitalismo, la cual irónicamente, está produciendo los efectos contrarios expresados en

el neoliberalismo que desvincula el liberalismo económico y la democracia, como una tendencia nefasta de los tiempos actuales. El derrumbe de la ideología socialista como modelos de organización del Estado y la economía a finales de la década de los 80s, permitió al sistema capitalista la consolidación hegemónica de su propuesta a través de la promoción y expansión en parámetros globalizadores del "nuevo orden económico mundial" (Unidad de Análisis Político y Prospectivo, 1998: 49). El modelo de organización globalizador capitalista desvincula la economía de la acción del Estado, sustentando el crecimiento económico en principios de libre comercio y flujo abierto de los circuitos financieros apoyándose en una mayor interdependencia económica entre las naciones.

Hirsh, (1997: 42) sostiene la tesis de que el sistema pluralista de Estados - nación, caracterizado por los principios de territorialidad y fronteras externas relativamente delimitadas, así como la específica "relativa autonomía" de un aparato de poder centralizado vis-á-vis grupos y clases sociales - en suma, la división estructural entre "política" y "economía"- es la forma específica de la política bajo las relaciones de producción capitalista. Sin embargo, la globalización del capital necesita como apoyo de un movimiento democrático internacional estrechamente vinculado con los derechos humanos, que le permita resistir y romper las barreras ideológicas y políticas de grupos nacionales y tradicionales opuestas a las tendencias globalizadoras. Mientras que la "sociedad global" no cuente con instituciones democráticas, tampoco puede sostenerse la existencia de una "ciudadanía mundial", dejando todavía en manos de la entidad política del Estado - nación la autodeterminación democrática que puede oponerse a la globalización de los mecanismos económicos (Bienefeld, 1994).

La "Nueva Economía Política" del Estado neoliberal.

Las ideologías dominantes en una sociedad tienen un papel importante en las decisiones sobre las funciones que el Estado debe desempeñar, en la formación de preferencias de la sociedad y en la aceptación de los ciudadanos determinada por su acción. Los determinantes de la acción humana pueden categorizarse en los enfoques del homo economicus, el homo - sociologicus y el homo socioeconomicus (Forma, 1997). El homo economicus es racional, maximizador auto-interesado, siempre trata de incrementar su bienestar. El homo sociologicus se orienta por las normas y está plenamente socializado, sigue las ideologías dominantes de la sociedad y apoya los beneficios que son importantes para los otros miembros de la sociedad, solidarizándose con ellos. El homo socioeconomicus actúa conveniencieramente en su propio beneficio algunas ocasiones y en otras se orienta socialmente. Tal parece que la ideología dominante en la sociedad contemporánea refuerza el enfoque economicus como determinante de la acción humana.

La "Nueva Economía Política" se fundamenta en la teoría de la elección social (social choice) para justificar el papel de actor primordial del desarrollo económico, social y político que el mercado debe tener frente al Estado y a la sociedad, a pesar de que esta teoría reconoce que el mercado tiene sus fallas funcionales. La teoría de la elección social concluye que tales "fallas del mercado" se deben a la falta de apoyo al mercado por parte de la sociedad y del Estado, lo cual se reduce a la inhabilidad para lograr resultados sociales deseables (social choice), instrumentalmente racionales de acuerdo con la teoría de la opción racional (rational choice) y satisfactorios. Sin embargo, el apoyo que el Estado debe dar al mercado debe de ser en tal forma, que las "fallas del mercado" no justifiquen el intervencionismo.

La teoría de la opción social o elección social (social choice), a pesar de que se autocalifica de social, en realidad sus postulados se alejan de la dimensión social de la agencia humana para identificarse más como una doctrina con un alto contenido individualista, similar al de la teoría de la opción o elección racional (rational choice). En su forma más pura, la teoría de la elección racional es resumida por Elster, (1989:22) en la afirmación de que un actor actúa racionalmente cuando tiene la oportunidad de elegir una opción que maximiza su utilidad. El interés personal de los actores por la maximización de la utilidad, se relaciona con su egoísmo económico (homo economicus). Esto complica el diseño y la administración de la política social. Williams and Reuten (1997: 413) afirman que la política resultante de la conducta racional de consumidores - ciudadanos, la maximización de los votos de los políticos y la maximización presupuestal de los burócratas, se convierte en el instrumento de varios grupos de interés.

Por otro lado, los diferentes actores de una sociedad, de acuerdo con la teoría de la elección racional, pueden conceder diferentes grados de importancia a los diferentes beneficios que reciben. Dependiendo de la posición socioeconómica o sus situaciones de vida, uno actores necesitan más que otros de los beneficios del Estado de Bienestar. A partir de usar la teoría de la elección racional como marco de referencia, Forma (1997), asume que la cantidad de utilidad que los ciudadanos consiguen del Estado de Bienestar, explica la variación de su legitimidad. Así, los beneficios sociales que el Estado otorga son importantes porque dan forma a las elecciones racionales, las cuales se reflejan en la legitimidad del Estado de Bienestar. La racionalidad de los individuos cuando eligen entre los diferentes beneficios, se refleja en el apoyo de aquellos beneficios sociales que son de su interés. Pero además de sus intereses, en sus decisiones también influyen la ideología. Sin embargo, de acuerdo con Forma (1997), la legitimidad del Estado de Bienestar no puede ser ampliamente explicada por las elecciones auto - interesadas de las personas. Los críticos de la teoría de la elección racional cuestionan su validez y han encontrado serias dificultades en su aplicación, sobre todo en el

contexto socio-político. Williams y Reuten (1997: 411-31) explican en detalle lo inadecuado de las teorías de la elección u opción racional con su punto de vista estrechamente instrumental de la agencia humana, insuficiente para fundamentar la relación existente entre la política social y la economía en determinada sociedad, debido a las incompatibilidades sistemáticas entre la elección social y la individual. La tendencia de todos los diseños existentes de la política social enfatizan un lado en el continuo individuo - sociedad, ya sea al individuo asocial o la aparente estructura social carente de agencia. De acuerdo con esto, la "Nueva Economía Política" indica que la maximización del bienestar social es difícil que pueda ser el resultado de la optimización individualista por los agentes políticos y administrativos que asesoran al Estado y por lo mismo, falla en dar cuenta del "interés público" de la conducta estatal.

La teoría de la elección racional asume que las personas hacen cálculos de costo - beneficio, sin considerar su contexto social, y por lo tanto, su empleo a sido criticado por contribuir a la atomización social. Precisamente uno de los efectos colaterales de esta teoría es que el aspecto social ha sido removido para enfatizar la importancia de las decisiones egoístas de las personas. Forma (1997) considera que el empleo del modelo de racionalidad para explicar la legitimidad de las acciones del Estado presenta serias dificultades, entre las que menciona: primero, la situación de la vida de las personas puede cambiar dramáticamente y súbitamente; segundo, la racionalidad puede ser influenciada por la simpatía y, tercero, la seguridad de la sociedad. Debido a estas tres razones, se argumenta que es racional para cualquier ciudadano en buenas situaciones, defender los beneficios aunque no satisfagan sus más severas necesidades.

La insuficiencia de estas teorías se manifiesta en las contradicciones de la "Nueva Economía Política", y la denominada "Nueva Economía del Bienestar" que no pueden resolver la expresión de conflictos entre los imperativos de una economía capitalista regulada por el mercado y la libre determinación de la voluntad humana ó entre las exigencias de la economía y los procesos de la democracia liberal. Es ya muy conocida la "paradoja" de Arrow (1950), que señala la incompatibilidad entre la instrumentalista teoría de la elección social racional basada solamente en preferencias individuales y la democracia liberal, imposibilitando su combinación. Tal parece, sin embargo, que la economía neoclásica funcionalista del bienestar por la corriente instrumentalista de la "Nueva Economía Política". La paradoja de Arrow demuestra que no existen medios democráticos donde sus objetivos son determinados por la agregación de preferencias individuales instrumentalmente racionales.

En los términos de Williams y Reuten (1997: 421-22), el punto de vista de la "Nueva Economía Política" sobre la democracia liberal es el concepto de "Estado interno", por medio del cual, siguiendo a Hegel (1821, secciones 183, 230ff), el consentimiento de las gentes para legitimar la intervención debe ser reproducida sin subvertir las formas

necesarias de separación. Por lo tanto, el "Estado Interno" refleja fielmente el individualismo de la sociedad civil y la naturaleza abstracta de la vida política burguesa. Los modelos de la "Nueva Economía Política" caen dentro del instrumentalismo de los grupos que buscan sus propios intereses, descuidando el "interés público" del estado capitalista reproducido por los intereses racionales de los políticos que buscan la legitimación del Estado. La teoría de "Elección Pública" (Public choice) utilizada para el diseño de la política social en el sector público, involucra virtudes liberales: individuos como programas de preferencias, elección social como la agregación de preferencias individuales, preocupación porque las acciones del Estado no deben inhibir sino motivar la habilidad de los individuos para expresar efectivamente sus preferencias, etc.

El sacrificio de las decisiones de democracia liberal en beneficio de los objetivos macroeconómicos es el efecto de una "estrategia política intencional", de acuerdo con Hirsh (1997: 46). Así, las limitaciones en las capacidades intervencionistas del Estado, reducen y niegan la habilidad del sistema político para responder a las demandas sociales que tradicionalmente eran expresadas dentro de los procesos formales democráticos. Tal parece, concluye el investigador, que los gobiernos no tienen ninguna otra alternativa más que adaptarse a los procesos de reestructuración de la economía y el mercado mundial, como en el caso de México, donde las nacientes formas de las estructuras democráticas aumentan su debilidad.

Tratando de dar una respuesta al problema tal como emerge de las teorías de la política social existentes, Williams and Reuten (1997: 413-417) concluyen que la motivación de la beneficencia para la política social se basa en la administración del Estado de las contradicciones del derecho a existir de los agentes humanos intrínsecamente sociales dentro de un sistema social históricamente específico.

La realidad del diseño y la aplicación de la política social ha tomado rutas diferentes. Al mismo tiempo que las ideologías neoliberales y la economía del mercado emergían, el Estado requería de otra definición de sus expectativas públicas y de otro diseño de sus funciones e instituciones a efecto de reflejar las filosofías y prácticas de la "Nueva Economía Política". La respuesta teórico - práctica para la "reinención" de la función pública del Estado, se encuentra en el agresivo "New managerialism" (Clarke and Langan, 1993) ó "Nueva Gerencia Pública".

"Reinventando" al Estado: la "Nueva Gerencia Pública" (NGP).

El Estado está transformado funciones, estructuras, y comportamientos. En parte es el resultado de un reacomodamiento al interior de la misma sociedad y de las llamadas "fuerzas del mercado" que han dado como resultado una transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil. El Estado se exige la

aplicación de un modelo de "Estado Mínimo", mientras que la sociedad civil reclama más transferencia de poder, principalmente el económico, a través de procesos de apoderamiento (Empowerment). Sin embargo, afirman Williams y Reuten (1997: 417), incluso el Estado Mínimo mantiene la ley, el dinero y la estructura social para las fuerzas del mercado, de tal manera que la economía y el Estado aparentan por un lado ser autónomos, como por el otro lado, estar unidos bajo el sistema capitalista contemporáneo. El Estado Mínimo entonces, no debe ser visto como un satélite funcional en torno a un centro económico, sino más bien que ambos reaccionan en forma interdependientemente. Economía y Estado Mínimo son interdependientes, pero no pueden coexistir sin el conflicto. La introducción por el Estado Mínimo de criterios de valor - uso debilita la separación entre el Estado Mínimo y la economía, pero desde otra perspectiva, amenaza la legitimación del Estado Mínimo y la auto-evidente autonomía de la economía, es decir, la inmutabilidad del criterio económico de valor. En general, la política estatal motivada por la necesidad de reproducción de la sociedad, altera la lógica competitiva y debilita la autonomía de la economía medular de la sociedad. La interacción entre el bienestar, las políticas macroeconómica y microeconómica. Pueden estar manifiestas en una creciente regulación estatal de la economía, lo cual entra en conflicto con el modo capitalista de "asociación", la forma - valor las derivadas fuerzas económicas de valorización y acumulación, sustentada en la descentralización de la regulación del mercado de la economía. Entonces el problema se reduce a cómo manejar las contradicciones entre el Estado, Economía y Sociedad.

La respuesta ha sido ya esbozada por los diferentes enfoques teóricos que forman en nuevo movimiento denominado como "movimiento de re invención" popularizado por el libro "Reinventing Government" de Osborne y Gabler (1992). Sin embargo, la mayor parte de las propuestas de cambio se contiene en la "Nueva Gerencia Pública" (NGP), la cual representa un nuevo paradigma pos burocrático que considera que la administración del Estado debe ser como la administración de cualquier otro negocio cuyo propósito es la obtención de la satisfacción del cliente. Entre los factores que explican este interés inusitado en la administración del sector público, Charid y Rouillard (1997) analizan las fuerzas económicas que buscan crecimiento y equilibrio de las finanzas públicas del Estado, fuerzas institucionales para la provisión de servicios públicos y la promoción de la ideología de la "Nueva Derecha".

Los teóricos del paradigma de la NGP han expresado diferentes interpretaciones de estos desarrollos teóricos. Por ejemplo, Borins (1995) los considera como un movimiento de "re conceptualización normativa de la administración pública", Pollit lo considera como una ideología (citado por Charid y Rouillard, 1997:36), y Savoie (1995) como "una filosofía dentro del modelo de mercado y los principios de negocios". En este contexto, la NGP es una colección de ideas,

creencias y valores prestados de diferentes escuelas del pensamiento y de diferentes corrientes administrativas, de las cuales, la más fundamental es la de administración en sí misma.

Los fundamentos de la "Nueva Gerencia Pública" contrastan marcadamente con los principios de la administración pública tradicional, la cual expresó el evolutivo desarrollo del período conocido como "administración pública progresiva" iniciado a principios del siglo XX y la emergencia en la década de los 60s de la "Nueva Administración Pública", la cual agregó el valor de la equidad social a los tradicionales de economía, eficiencia y efectividad. Para apreciar las diferencias entre los componentes de la tradicional administración pública (paradigma burocrático) y la "Nueva Gerencia Pública" (paradigma pos burocrático) Charid y Rouillard (1997), hacen la siguiente comparación:

COMPONENTES "NUEVA GERENCIA PUBLICA"

ADMINISTRACION PUBLICA TRADICIONAL

(Administración pública progresiva + Nueva Administración pública)

Enfoque	Clientes	Ciudadanos y comunidades
Medios principales	Gerencia	Elaboración de políticas
Características de los Servidores públicos	Emprendedor (actuando)	Analista (Pensando).
Valores	Emprendedores, libertad para gerentes, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, tomar riesgos.	Responsabilidad ministerial, prudencia, estabilidad, ética, probidad, justicia, transparencia.
Vocabulario	Servicio a clientes, calidad, gerencialismo, apoderamiento, privatización.	Interés público, democracia, equidad social, proceso debido.
Cultura	Sector privado, innovación, gerencia de negocios, responsabilidad por resultados, dicotomía política - administración.	Burocrático (jerárquico), funcionalismo, estabilidad, proceso de responsabilidad, continuo política - administración.
Estructuras	Servicio civil como unidades organizacionales, gobierno simple y	Servicio civil como una institución, departamentos

frugal,
introducción al
mecanismo de
cuasi-mercado,
descentralización.

largos, sistemas
amplios de
gobierno,
distribución de
recursos por la
autoridad
central.

Fuente: Tabla adaptada de Charid and Rouillard (1997).

La mayor parte de las propuestas de cambio se proponen re definir las funciones del Estado y reducir su tamaño, eliminar déficits, controlar el gasto público, remover el "red tape", eliminar obstáculos para una administración efectiva y enfocar la administración pública en la satisfacción del cliente a través de nuevas formas de producir y entregar los servicios como la privatización, la subcontratación, cobrando cuotas a los usuarios de los servicios públicos, asociaciones con varios niveles de gobierno, organizaciones voluntarias y la iniciativa privada. (Charid and Rouillard, 1997).

Son varios los desarrollos metodológicos de los diferentes enfoques teóricos de la NGP que se aglutinan en otro a la "ideología gerencialista" (managerialist ideology), ó neogerencialismo (neo-managerialism). Estos enfoques teóricos son ampliamente clasificados por Terry (1998:194) en 1) administración cuantitativa/analítica, 2) administración política, 3) "liberación de la administración" y 4) la "administración orientada hacia el mercado". Los últimos dos enfoques han tenido más aplicación por su asociación con la "revolución global en administración pública", una revolución incendiada por un interés en las reformas gubernamentales de gran escala, bajo la denominación generalizada de la "Nueva Gerencia Pública" (NAP), la cual mezcla la teoría tradicional de la "administración científica" de Taylor con postulados de las teorías de la elección pública (Public Choice) y la economía organizacional (Organizational Economics) que comprende tanto la teoría de la agencia (Agency Theory), como la economía de costos - transacción (Cost - Transactions Economics).

Común a todas las innovaciones y cambios que está sufriendo el Estado es el uso del mercado como un modelo para las relaciones económicas, políticas y administrativas, sustentándose en los principios de las teorías de elección pública y economía organizacional (la teoría de la agencia y economía de costos - transacción). La teoría de la elección pública y la economía organizacional fundamentan el principio de que los individuos son actores económicos racionales, maximizadores racionales de utilidad, automotivados por un interés competitivo y en constante persecución de logro de status, poder, ganancias personales, riqueza, etc.

A efecto de que este sistema de la administración pública funcione con la eficiencia del modelo del mercado bajo los principios de la teoría de la economía neoclásica, tienen que cumplirse ciertas condiciones. La existencia de competencia y de la información acerca

de las diferentes opciones ó elecciones debe estar disponible. La competencia se refiere a la creación de mercados internos en un intento para reformar el sector público desde adentro. La competencia es considerada como una estrategia viable para mejorar el desempeño de las burocracias públicas porque baja los costos e incrementa la eficiencia (Terry, 1998). La segunda condición es el empleo de teorías, técnicas y prácticas administrativas usadas por el sector privado consideradas como superiores a las usadas por el sector público, bajo el argumento de la universalidad del fenómeno de la administración.

La elaboración e implementación de políticas y los sistemas operativos de entrega de servicios constituyen transacciones que la "Nueva Gerencia Pública" (NGP) separa formalmente. Las agencias y los administradores, motivados para asumir el papel de liderazgo emprendedor (Osborne and Gaebler, 1992), enfatizan una orientación de servicio al cliente, sustentándose en el principio de que las preferencias son fijadas y mejor expresadas en los mecanismos de las libres fuerzas del mercado. El neogerencialismo promueve el modelo de liderazgo emprendedor de los administradores públicos quienes con su conducta racional son automotivados, innovadores oportunistas e innovadores de riesgos que explotan la información y las situaciones para producir cambios y mejorar el desempeño gubernamental. El libro de Osborne y Gaebler (1992), "Reinventing Government", entre otros, enfatizan este enfoque.

Sin embargo, se critica mucho el trato que la NGP da a los ciudadanos como clientes y lo estrecho que resulta el modelo de conducta humana racional propuesto por la teoría de la elección pública y la económica organizacional. Los seres humanos son más que actores económicos racionales motivados por un auto interés, ambición personal y rapacidad. De acuerdo con Terry (1998), estas teorías se guían por varios principios conductuales:

- a. Los actores racionales se motivan por un auto interés.
- b. Los actores racionales son oportunistas, decepcionantes, auto complacientes, inactivos y tienden a explotar otros, y
- c. Actores racionales no pueden ser confiables debido a las conductas descritas.

En realidad el origen de los problemas se encuentra en la concepción limitada que las teorías de la elección pública y la economía organizacional tienen acerca de la naturaleza humana. Al servir esta concepción negativa del comportamiento humano como el fundamento teórico de la NGP, la confianza en el Estado y su gobierno se demerita.

El modelo de liderazgo emprendedor representa serias amenazas para la gobernabilidad democrática de acuerdo con Terry (1998), quien analiza a críticos que hacen cargos a los emprendedores públicos con orientación anti - tradicionalista obsesionados por la auto - promoción, quebrantamiento de reglas, la política del poder,

toma de riesgos y cambio radical en conflicto con la teoría de la democracia. El investigador argumenta que la cruz del problema estriba en que a pesar de que los administradores públicos "conservativamente desplazan" las teorías de la elección pública y la economía organizacional, sin embargo, ellos aceptan para todos los intentos y propósitos, los principios conductuales. Por lo tanto, a nivel de gobernabilidad democrática los emprendedores públicos representan una seria amenaza a la democracia.

Los principios de la elección racional (rational choice) en que se fundamenta la teoría de la elección pública (public choice) de la "Nueva Gerencia Pública" (NGP), están creando problemas de legitimación de las instituciones democráticas cuando no son asimilados por grupos minoritarios que no comparten normas como el individualismo y la maximización de utilidades. Cuando esto sucede, las agencias públicas son criticadas como irresponsables e injustas. Sin embargo, la NGP usa las fuerzas del mercado para mantener la responsabilidad de las agencias públicas y la satisfacción de las preferencias como las medidas de esa responsabilidad (Kaboolian, 1998: 189), aunque es criticable que tan robustas son las condiciones de libre competencia y disponibilidad de información.

Algunas de las principales "implicaciones" de la "Nueva Gerencia Pública" en el sistema de bienestar social son analizadas por Miller y Ahmad (1997: 271 - 72), quienes determinan como importantes la noción de la modificación de la responsabilidad del Estado en la provisión de beneficios sociales transferida a la responsabilidad del individuo y de la comunidad, la erosión de los gobiernos locales en la administración de la política social y el marcado énfasis en la elección racional del consumidor.

Respecto a la transferencia de la responsabilidad de proveer los beneficios sociales del Estado al mercado, bajo el principio de que importantes áreas de la vida social, materia de responsabilidad social vía la provisión colectiva, debe ser reemplazadas por la noción de la responsabilidad individual o comunitaria, bajo la ética de la auto ayuda y el ataque a una aparente cultura de dependencia. Esta transferencia de responsabilidad en el suministro de beneficios y servicios de la seguridad de los individuos, está logrando que las cargas pesada que soportaban las agencias de seguridad social estatal, se transfieran a través de la privatización, contratación y desregulación, a los sectores privado, comunitario, y de beneficencia social, organizaciones no lucrativas e informales. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los gobiernos es que las agencias del sector público son menos "eficientes" y más "corruptas" que las instituciones del sector privado. La creencia de que el Estado puede ser un proveedor efectivo y eficiente ha sido severamente dañada por la mercadotecnia de la beneficencia y la competencia interna del mercado.

Bajo la retórica de la descentralización de la administración de la política social que erosiona el poder de los gobiernos locales, éstos

están perdiendo su función de ser los proveedores en la entrega de beneficios y servicios sociales, transformándose en "meros" "posibilitadores". Finalmente, en el análisis de Miller y Ahmad (1997: 271 - 72), en términos de la entrega de los servicios y beneficios se está dando un gran énfasis a la "elección racional" del consumidor, derivada de un mercado altamente competitivo. Este enfoque es favorecido por el desarrollo de las teorías de "elección social" y de "elección racional", que constituyen la base de la "Nueva Economía Política" ya señalados anteriormente.

La "nueva política social" de la "Sociedad Activa".

Las teorías de "Nueva Economía Política" constituyen el sustento teórico - ideológico de la llamada "Nueva Política Social". Desde 1979, los gobiernos conservadores han disminuido las funciones del Estado para eliminar las desigualdades sociales, apoyando al mercado como la institución reguladora que garantiza la seguridad social, bajo la consigna de la filosofía de que "lo privado es lo mejor". La privatización de los medios y satisfactores sociales ha modificado la vida social dando una mayor importancia a la posesión de bienes de consumo. Hasta cierto punto, el consumismo está desplazando a la "ciudadanía social" como un concepto integrado a la política social, es necesario determinar su contexto en el ámbito socioeconómico en la esfera pública.

Estos grandes cambios en la sociedad y la economía han afectado el bienestar de los individuos y han generado nuevas formas de desigualdad como la falta de movilidad, inaccesibilidad y exclusión (Cahill, 1994). Quienes por ejemplo, no tienen acceso a la tecnología y a los bienes, se encuentran en desventaja para participar en el desarrollo y no tienen las mismas oportunidades que aquellos que si cuentan con acceso. Este problema de inaccesibilidad demuestra claramente las deficiencias que tiene el mercado para eliminar las desigualdades de la vida social. Los individuos de una sociedad que sufren los efectos recurrir de alguna forma o de otra, al Estado. Las imperfecciones del mercado pueden ser solventadas por el Estado, como en el caso de la promoción de accesibilidad, el cual constituye un problema diferente para cada una de las regiones en donde el sector privado no tiene inclinación ni la habilidad para resolver este problema.

El papel del Estado en "la nueva política social", en el mejor de los casos, es la regulación, inspección y provisión de las deficiencias de las actividades del sector privado. De acuerdo con Cahill (1994), esto puede significar en algunas áreas de las políticas, otorgar mayor poder a las autoridades locales para controlar desarrollos que no aprueban o para subsidiar servicios estatales. El Estado tiene ahora la tarea de ejercer un mayor control sobre los intereses competitivos y en muchos de los casos dispersos de las diferentes agencias

encargadas de proveer los servicios, creadas mediante procesos de privatización, desregulación, contratación, etc.

Hay que reconocer que la vida social no es algo que fácilmente puede ser alterada por las acciones del Estado (Cahill, 1994). Sin embargo, la forma en que las desigualdades afectan las vidas de muchas personas a través de las consideraciones a las diferentes áreas de las políticas que no son pensadas convencionalmente como políticas sociales, debe mostrarnos que las partes componentes de la vida social están directamente relacionadas con el bienestar de los individuos y las familias.

Los efectos de la aplicación de las teorías que sustentan la "Nueva Economía Política" y la "Nueva Política Social" están demostrando el crecimiento incontrolable de las desigualdades económicas y sociales. En su aplicación cotidiana para la formulación e implementación de la política económica y social, están probando su incapacidad para cumplir sus promesas de crecimiento económico y prosperidad para la mayor parte de los individuos de la sociedad, a los que el Estado también ha descuidado, abandonándolos por considerarlos como los "perdedores de los procesos de modernización" (Hirsch, 1997: 45,46). La división social se profundiza cada vez más entre los grupos e individuos que están estratégicamente integrados al desarrollo económico mundial y aquellos sectores que están marginados de la sociedad nacional. Las desigualdades regionales dentro de unas mismas fronteras nacionales, son también cada vez más pronunciadas.

Como una respuesta a toda la problemática planteada por las deficiencias de los nuevos diseños de la política social en el estado neoliberal para subsistir el concepto de "Sociedad de Bienestar" la OECD (1992) promueve el concepto de la "Sociedad Activa", como "un concepto que asocia los buenos resultados del crecimiento del trabajo y el bienestar económico y social con una amplia participación en la sociedad y desarrollo de la cultura empresarial". La estructura de los argumentos del concepto de la "Sociedad Activa" se fundamenta en un axioma neoliberal: la confianza básica de la noción de la "sociedad Activa" es la promoción de la oportunidad económica y de actividad para cada uno a fin de combatir la pobreza, dependencia y la exclusión social" (OECD, 1990a:xi). La mejor manera para los gobiernos y otras agencias para resolver los problemas sociales es a través de la promoción de actividades mediante el empleo pagado en el mercado (Walters, 1997). Así, la responsabilidad del bienestar de la "ciudadanía social" ha transitado del Estado al Mercado. Ahora el sistema de bienestar es visualizado por Walters (1997:224) como una "red de seguridad social", como un mecanismo de respaldo de una sociedad orientada por el mercado. Bajo esta perspectiva, la política social tiene que dar cuentas a la economía. La política social bajo la "Sociedad Activa" es evaluada mediante "análisis del mercado laboral" en términos de sus contribuciones al mismo mercado laboral, dando prioridad al empleo

pagado como una aspiración legítima de los individuos en la sociedad y procurando hacer trabajadores a todos, bajo la concepción de una "política activa del mercado laboral", la cual está más inclinada a tratar al individuo como un actor económico racional.

Bajo esta concepción, el significado de empleo se transforma ante las más intensivas formas de competencia en el mercado laboral, mientras que el desempleo genera exclusiones sociales. La política activa del mercado laboral busca modificar conductas y gobernar en términos de incentivos, lo cual es proveído por la cada vez más importante función de la política social y fiscal. El objetivo de estas medidas, de acuerdo con un documento de la OECD (1994: 16), es el ordenamiento de las prioridades de la política de la única posibilidad de transferencias de ingresos a un mayor énfasis en medidas pro-activas que son más adecuadas para mover a los individuos al empleo". Los desempleados necesitan ser ayudados, por ejemplo, mediante programas de capacitación y adiestramiento), para tener acceso al mercado laboral y poder competir con aquellos otros que buscan también su integración, bajo la idea de que el empleo pagado es preferible a la prestación de beneficios y servicios sociales. La nueva disciplina del análisis del mercado laboral y las prácticas de la política activa del mercado laboral apuntan hacia la "desocialización" de problemas como el empleo y la pobreza. (Walters, 1997: 228). Para la CEC (Comisión de las Comunidades Europeas, 1994: 47), la política de la "Sociedad Activa" es un movimiento de las medidas pasivas de mantenimiento de ingreso hacia medidas activas del mercado laboral diseñadas para asegurar la integración económica y social de todas las personas. Esto significa dar la más alta prioridad al empleo, asegurando nuevas conexiones entre el empleo y las políticas sociales por medio del desarrollo de una "red de seguridad" como trampolín, y del reconocimiento de que aquellos que no están en el mercado laboral también tienen un papel útil que desempeñar en la sociedad.

El diseño de la política social bajo el enfoque de la "Sociedad Activa" interpretados como reestructuración económica y social están provocando acalorados debates en la economía política. Algunas áreas problemáticas del "análisis de los mercados laborales" que preocupan son la interacción del mercado laboral con los mecanismos de seguridad, las regulaciones sociales, los regímenes de impuestos, etc. El Estado encuentra en este diseño de la política social una manera de eliminar cuantiosos presupuestos de gasto social. Walters (1997) considera que el problema de los análisis de los mercados laborales, fuerzas de trabajo y políticas públicas, además de la apreciación de las complejidades dialécticas del capital, éstos análisis tienden a señalar el "capital" (mercado) y el "Estado", como los agentes e instigadores de la reestructuración: sus malignas intenciones son entonces experimentados en términos puramente negativos, por individuos, grupos y poblaciones desafortunados,

quienes se manifiestan como las "víctimas" de tales reestructuraciones.

Los responsables de la aplicación de la política social en algunos países latinoamericanos, como en el caso de México, reconocen ya que "el mercado por sí solo, no genera igualdad de oportunidades ni equidad ni equilibrio regional" y que "las políticas macroeconómicas no son suficientes para aliviar la pobreza extrema de 40 millones de mexicanos" (Fernández Méndez, 1998). Por lo tanto, ya están conscientes del "amplísimo espectro que se abre a partir de la política social" mediante la aplicación de los equilibrios sociales imprescindibles al modelo económico que denominan como "neoliberal", a través de un programa integral de desarrollo social, a fin de obtener una mayor eficiencia y justicia social. Desafortunadamente, sigue faltando el programa integral de desarrollo social, a pesar de que se "gaste en este rubro 58 por ciento del PIB".

Conclusiones

En este trabajo se demuestra la estrecha relación que existe entre los postulados de las diferentes teorías que sirven de fundamento a los movimientos ideológicos - teóricos de "La Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social". El análisis de las teorías de la opción o elección racional (rational choice) y de la economía organizacional, que a su vez se afirma en la teoría de la agencia y en los desarrollos teóricos denominados como economías de costos - transacción, nos permite determinar las contribuciones que éstas efectúan para reforzar y justificar las prácticas económicas, administrativo - políticas (public choice) y sociales (social choice) en la "reinención de gobierno" del Estado - nación.

El corazón de esta discusión se centra en los ajustes que se efectúan a la política social para adaptarse a un modelo de mercado en un ambiente de cambio rápido y de creciente importancia de competitividad globalizadora. Las fuerzas de una economía inmersa en la competencia global (Nueva Economía Política - Estado nacional competitivo), determinan las decisiones de los gobiernos y agencias públicas (Nueva Gerencia Pública) a preferir el empleo más que la igualdad social (Nueva Política Social - Sociedad Activa).

Bajo la aplicación del diseño y administración de la política social en un modelo de mercado, la responsabilidad de la provisión de los beneficios y servicios sociales de bienestar a los individuos de la sociedad, es transferida de las agencias del Estado como responsabilidad adjunta a las instituciones de la economía, el individuo y la sociedad, que operan a través de organizaciones y agencias del sector privado y de la sociedad civil. La sociedad civil es entonces la encargada de operacionalizar la economía y no el Estado. La economía emerge de la sociedad a través de la sociedad civil.

Por lo tanto, la función del Estado se reduce a satisfacer los requerimientos del mercado. Sin embargo, esta delimitación de responsabilidades no está exenta de conflictos y de contradicciones entre las funciones y los intereses de la economía, la sociedad y el Estado - nación. Así, en muchos de los casos y situaciones específicas, la política social queda entrampada en un dilema creada por los imperativos contradictorios entre los actores, la cual se deriva en problemas de legitimidad y gobernabilidad para las democracias liberales. La posible solución a los conflictos generados por las diferentes preferencias de los actores, puede encontrarse en el diseño de un Estado liberal - democrático capaz de regular la evaluación de la prioridad y la implementación de las preferencias. La política social deja de ser vista como la función esencial de un sistema de bienestar operado por el Estado - nación, para ser considerada como la más grande de las "industrias" de la economía globalizadora, capaz de ofrecer competitivamente los servicios de salud, educación, seguridad social, etc., a individuos considerados como "clientes" más que ciudadanos. Así, la administración estatal del bienestar social opera como una respuesta y como un determinante de las fuerzas del mercado laboral, el motor principal generador del bienestar de cualquier sociedad. Sin embargo, el mercado laboral puede generar empleo a un precio de salarios cada vez más bajos y la creación de un ejército de trabajadores pobres. De la decisión entre empleo e igualdad social, el mercado laboral prefiere el empleo con la consecuente desigualdad social, para asegurar su propia reproducción.

Referencias

- Arrow, K.J. (1950). "A difficulty in the concept of Social Welfare", *Journal of Political Economy*, 58, pp. 328 - 346.
- Bienefeld, Manfred (1994), "Capitalism and the Nation State in the dog days of the Twentieth Century", in Ralph Miliband and Leo Panitch (eds.) *Social Register*, London.
- Borins, Sanford. (1995). "The new public management is here to stay", *Canadian Public Administration*, vol. 38, no. 1, Spring 1995, pp. 122-32.
- Cahill, Michael. (1994). *The new social policy*, Blackwell.
- Charid, Mohamed and Rouillard Lucie. (1997). "The new public management", in Mohamed Charid and Arthur Daniels (eds.), *New public management and public administration in Canada*. The Institute of Public Administration of Canada.
- CEC (Commission of the European Communities) (1994). *European social policy. A way Forward for the Union (White Paper)*, Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.
- Clarke, J., and Langan, M. (1993). "Restructuring welfare: the British Welfare regime in the 1980s", in Cochrane, A. And Clarke, J. (eds.) *Comparing welfare states*, London: OUP/Sage.

Fernández Méndez, Jorge. (1998), "Razones. Moctezuma y los debates implícitos", *El Financiero*, Sábado 18 de julio, p.29.

Forma, Pauli (1997). "The rational legitimacy of the welfare state: popular support for ten income transfer schemes in Finland", *Policy and Politics* vol. 25 no.3.

Hegel, G.W.F. (1823) *Einleitung in die Geschichte der Philosophie*, trans. T.M. Knox and A.W. Millar (1985) as *Introduction to the lectures in the history of philosophy* (Oxford, Clarendon Press).

Hirsch, Joachim (1997). "Globalization of capital, nation-states and democracy. *Studies in Political Economy*, 54, Fall 1997, pp. 39 - 58.

Hirsch, Joachim (1986). *Der sicherheitsstaat*, 2nd. Ed. Farnkfurt / Main.

Kaboolian, Linda (1998). "The New Public Management: Challengin the boundaries of The management vr. Administration debate. *Public Administration Review*, May / June 1998, vol. 58, no. 3, p:189-

Langan, M. And Ostner, I. (1991). "Gender and welfare" in Room, G. (ed) *Towards a European welfare state?*, Bristol: School for Advanced Urban Studies, SAUS, Publications.

Marshall, T.H. (1992). *Citizenship and social class* (published with an essay by Tom Bottomore), London: Pluto Press.

Miller, Chris and Ahmad, Yusuf. (1997). "Community development at the crossroads: a way forward", *Policy and Politics*, vol. 25, no. 3.

OECD (1994). *New orientations for social policy*, París: OECD.

OECD (1992). *Employment Outlook 1992*, París: OECD.

OECD (1990^a) *Employment Outlook 1990*, París: OECD.

Osborne and Gaebler (1992). *Reinventing government*

Pateman, C. (1989). "The patriarchal welfare state" in *her Disorder of Women*, Cambridge: Polity.

Porter, Michael E. (1990). *The competitive advantage of nations*, London / Basingstoke.

Titmuss, R. (1974) in *Social Policy*, Abel - Smith, B. And Titmuss, K. (eds.) London: Allen and Unwin.

Savoie, Donald (1995). "What is wrong with the new public management?", *Canadian Public Administration* vol. 38, no. 1, Spring 1995, pp. 112-21.

Terry, Larry D. (1998) "Administrative leadership, Neo - managerialism, and public Management movement", *Public Administrative Review*, May/June 1998, vol. 58, No. 3, 194-

Unidad de Análisis Político y Prospectivo (1998), "La crisis de las ideologías", *El Financiero*, 19 de Julio, p. 49.

Walters, William (1997). "The Active Society": new designs for social policy", *Policy and Politics*, vol. 25, no. 3, pp. 221-234.

Williams, Michael y Reuten, Geert. (1997). "The contradictory imperatives of welfare and economic policy in the mixed economy. *Review of Political Economy*, volume 9, number 4, 411-431.