

Tom Christensen y Per Læg Reid*

El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia¹

En este artículo, describimos la aparición de un estado más ligero y más fragmentado surgido como consecuencia de la transformación de las organizaciones del sector público, las cuales de ser entidades multifuncionales integradas se convirtieron en organizaciones autónomas con un solo propósito. Posteriormente, discutimos los efectos y las implicaciones de esas nuevas formas organizacionales del estado moderno y el equilibrio entre diferentes normas y valores, tales como democracia, libertad, equidad, justicia y eficiencia, en el sector público. Por último, discutimos los retos que implica introducir reformas de la NGP en países con puntos de partida diferentes para las reformas administrativas en sus respectivos sistemas político-administrativos.

Palabras clave: teoría de la organización, Nueva Gestión Pública y organización, retos de las reformas administrativas, institucionalismo.

* El doctor Tom Christensen es profesor del Departamento de Ciencia Política, Universidad de Oslo, correo electrónico: Tom.Christensen@stv.uio.no. El doctor Per Læg Reid es profesor del Departamento de Administración y Teoría de la Organización/Rokkan, Centro Universitario de Bergen, correo electrónico: Per.Lag Reid@aorg.uib.no.

¹ Artículo recibido el 13 de enero de 2005 y aceptado el 11 de abril de 2005. Este artículo fue escrito como parte del proyecto de investigación titulado "Regulación, control y auditoría" en el Centro Rokkan, financiado por el Consejo Noruego de Investigación. Se presentó una primera versión de este documento en el seminario "Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre: definiendo a las organizaciones en el nuevo siglo" de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 15-16 de enero de 2004. Queremos agradecer a Steinar Askvik, Ishtiaq Jamin y a los participantes del seminario por sus valiosos comentarios. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

*The Fragmented State—The Challenges of Combining Efficiency,
Institutional Norms and Democracy*

In this paper we describe the emergence of a leaner, more fragmented state brought about by the transformation of public-sector organizations from integrated multi-functional entities into autonomous and single-purpose organizations. We then discuss the effects and implications of these new organizational forms of the modern state and the trade-off between different norms and values, such as democracy, freedom, equity, justice and efficiency, in the public sector. Finally we discuss the challenges of introducing NPM reforms in countries with different starting points for administrative reforms in their respective political-administrative systems.

Keywords: organizational theory, organization and New Public Management, administrative reform challenges, institutionalism.

INTRODUCCIÓN

Como modelo de reforma del sector público, la Nueva Gestión Pública (NGP) se ha extendido rápidamente en muchos países durante las dos últimas décadas. Encabezada por reformadores de corte empresarial como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y algunos pioneros anglosajones (Pollit y Bouckaert, 2000), la ola de reforma, con distintos grados de intensidad, ha abarcado principalmente democracias occidentales, pero también ha afectado a algunos países en desarrollo mediante la influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Aun cuando parece que la NGP ha alcanzado su punto máximo y ha sido modificada en países que se considerarían sus pioneros, como Nueva Zelanda (Gregory, 2002), todavía está teniendo un fuerte impacto en la estructura y el funcionamiento del sector público en muchos países. En varios casos, una estructura estatal previamente integrada se ha vuelto considerablemente más difusa e incluso fragmentada.

Pero aunque éste es el panorama principal, existe un grado considerable de variación nacional, producto de las diferencias en los aparatos estructurales existentes antes de la reforma y de las tradiciones histórico-culturales. En ese mismo sen-

tido, también ha tenido un papel importante el grado de presión externa proveniente de la reforma (Christensen y Lægreid, 2001). La primera parte de este artículo describe algunas características de este desarrollo, enfocándose principalmente en la devolución estructural (*structural devolution*) del sector público con la Nueva Gestión Pública.

El principal objetivo de la segunda parte del artículo son los efectos políticos más generales de la NGP y sus implicaciones para la democracia. Los defensores de la NGP han tendido a retratarla como una especie de “mundo feliz”, prometiendo que la NGP mejorará todo. Un aumento en la eficiencia sería el producto de mayor autonomía y desregulación, más flexibilidad y mayor discreción para las instituciones y los actores gerenciales y comerciales. Se supone que la NGP aumenta la participación y la influencia de los consumidores de servicios públicos, pero también fortalece el control político y administrativo, la auditoría y la regulación. Si bien nos interesan particularmente los efectos sobre el control político y la rendición de cuentas, también vemos de manera general los diversos efectos secundarios de la NGP, tales como cambios en la cultura política, el capital político y la corrupción. El artículo concluye con una discusión sobre las implicaciones de introducir reformas de la NGP en países en desarrollo o transicionales. Ilustramos los desarrollos discutidos utilizando datos empíricos de Noruega y otros países.

UNA PERSPECTIVA TRANSFORMADORA

La perspectiva teórica que usamos en este artículo para analizar la reforma gubernamental es la *institucional amplia*, la cual tiene presente la interacción entre *rasgos estructurales e instrumentales* (sistema de gobierno nacional), *rasgos culturales* (tradiciones históricas y administrativas) y *limitaciones externas* (los ambientes técnicos e institucionales) (Christensen y Lægreid, 2001). Este enfoque se centra en la compleja y dinámica interacción entre los diferentes factores externos e internos como una manera de entender la transformación organizacional que ocurre en el sector público, en general, y en el servicio civil, en lo particular. También atiende todo lo referente a los efectos que ello tiene.

Una escuela de pensamiento considera que la implementación de reformas re-

lacionadas con la NGP y la creación de un estado fragmentado es, principalmente, una respuesta a la presión externa. Este *determinismo ambiental* (Olsen, 1992) puede darse de dos maneras. En el primer caso, un país puede adoptar normas internacionales e ideas acerca de cómo organizar y dirigir el servicio civil, simplemente porque es la doctrina preponderante. La NGP tiene sus orígenes en ciertos países anglosajones y organizaciones internacionales como la OCDE. En ellos ha echado raíces el mito de la reforma y se ha vuelto ideológicamente dominante y, desde ellos, se ha difundido por todo el mundo (Czarniawska y Sevón, 1996; Meyer y Rowan, 1977; Scott, 1995). Este proceso de diseminación puede implicar elementos isomórficos: por ejemplo, puede crear presión por reformas y cambios estructurales similares en muchos países (DiMaggio y Powell, 1983). El isomorfismo puede verse como un proceso natural, determinista y descontextualizado, engendrado por normas y valores dominantes comunes. En el segundo caso, la NGP puede verse genuinamente como la solución óptima para problemas técnicos generalizados: por ejemplo, puede adoptarse para resolver problemas creados por una falta de desempeño instrumental o por la competencia económica y la presión del mercado. En este caso, se adoptan las reformas de la NGP, no por su hegemonía ideológica, sino por la eficiencia técnica que se observa. Las dos líneas de argumentación tratan el ambiente como *institucional* o *técnico*, respectivamente.

Otra visión sobre la NGP dice que las reformas son principalmente un producto del contexto nacional, histórico e institucional. Distintos países tienen tradiciones histórico-culturales diferentes y sus reformas “dependen del camino”, lo que significa que las reformas nacionales tienen rasgos y trayectorias únicos (Krasner, 1988; March y Olsen, 1989; Selznick, 1957). Los caminos tomados para hacer la reforma reflejan los principales rasgos de los procesos institucionales nacionales, donde las “raíces” institucionales determinan el camino seguido en una adaptación gradual a la presión interna y externa. Mientras mayor sea la consistencia entre los valores que subyacen a las reformas y los valores en que se basa el sistema administrativo existente, más probable será que las reformas tengan éxito (Brunsson y Olsen, 1993), pues un alto grado de compatibilidad promueve la adaptación y la implementación.

Una tercera visión destaca las diferencias nacionales en los rasgos constitucionales y las estructuras político-administrativas y sostiene que esos factores contri-

buyen en cierta medida a explicar la manera como los países manejan los problemas nacionales y los procesos de reforma (Olsen y Peters, 1996; Weaver y Rockman, 1993). Los principales rasgos del sistema de gobierno, la forma del gobierno y la estructura formal de la toma de decisiones dentro del sistema político-administrativo pueden afectar la capacidad de un país para llevar a cabo reformas administrativas. Los sistemas administrativos homogéneos y de “dictaduras electorales” al estilo Westminster tienen el potencial de ser más propensos a la reforma que los sistemas diferentes de Westminster con estructuras partidarias complejas, mayorías parlamentarias cambiantes y una burocracia heterogénea.

Dentro de las limitaciones esbozadas, los líderes políticos también tienen mucha libertad de acción para lanzar y poner en marcha reformas de la NGP por medio del diseño administrativo y una política administrativa activa. Sus identidades, recursos y capacidad para el cálculo racional y el control político (Dahl y Lindblom, 1953; March y Olsen, 1995) están en gran medida limitados por la compleja interacción del ambiente y los rasgos histórico-institucionales y el sistema de gobierno. Por consiguiente, la adaptación a la presión externa no se refiere únicamente al determinismo ambiental, sino que también puede tener elementos intencionales que tienen lugar a partir de acciones del liderazgo político-administrativo, los profesionales o las empresas de consultoría que “certifican” ciertas “recetas” o reformas o que, de otra manera, representan un “doble discurso” o “hipocresía” sistemática (Brunsson, 1989).

Sin embargo, el manejo nacional consciente de reformas inspiradas internacionalmente puede llevar también tan sólo a la imitación de elementos selectos de la reforma en lugar de a paquetes completos de reforma, lo cual podría crear variaciones entre países (Røvik, 1996). Además, la habilidad política para controlar los procesos de reforma puede aumentar cuando el sistema de gobierno y los factores estructurales aumentan la capacidad y la atención del liderazgo político, o puede dificultarse con el proceso de negociación o por la falta de compatibilidad con las normas históricas institucionales (Christensen y Peters, 1999; Brunsson y Olsen, 1993). Dichos rasgos probablemente también harán que los sistemas político-administrativos sean más vulnerables a la presión por la reforma que proviene del ambiente.

Una perspectiva transformadora surge cuando combinamos rasgos de reforma internos y ambientales para explicar por qué el contenido, los efectos y las implicaciones de la NGP pueden ser diferentes en distintos países (Christensen y Lægreid, 1998). Esta perspectiva niega tanto la posición optimista de que los defensores a ultranza de la reforma política tienen una comprensión absoluta y completa, así como poder sobre el proceso de reforma, como también la posición fatalista de que no tienen posibilidad de influir en las reformas mediante la elección política (Lægreid y Olsen, 1993; Lægreid y Roness, 1999; Olsen, 1992). En cambio, la perspectiva transformadora ofrece una posición intermedia, en la que los líderes políticos tienen garantizado un grado de maniobra, mientras que su influencia se ve limitada por factores ambientales, rasgos del sistema de gobierno y el contexto histórico-institucional.

En un extremo, la presión del ambiente internacional para adoptar reformas de la NGP, ya sea mediante organizaciones internacionales o crisis económicas, puede tener profundos efectos en los sistemas nacionales si las reformas son promovidas simultáneamente por el liderazgo político-administrativo y son compatibles con las tradiciones histórico-culturales. En el otro extremo, la presión ambiental por la reforma puede producir pocos cambios y efectos si los líderes políticos y administrativos tratan conscientemente de obstaculizar o evitar las reformas debido a su falta de compatibilidad con las normas y los valores tradicionales, y con los modelos de reforma nacionales (Brunsson y Olsen, 1993). Estos dos extremos corresponden, respectivamente, a un proceso de contextualización —que hace énfasis en el lugar en que coinciden los conceptos de cambio y las necesidades internas— y un proceso de descontextualización —que destaca la singularidad de los sistemas nacionales y la falta de compatibilidad entre sus valores y normas, y las reformas de origen externo (Røvik, 1996).

En realidad, es probable que, cuando los conceptos y los procesos de reforma generados externamente sean transferidos a sistemas político-administrativos nacionales, se vuelvan más complejos y tengan efectos e implicaciones más variadas y ambiguas que los extremos que acabamos de comentar. En la práctica, los líderes políticos pueden utilizar ciertos elementos de reformas generadas externamente o tratar de redefinir elementos o situaciones ambiguas de la reforma en un contexto nacional, a fin de embonar los objetivos instrumentales y la cultural nacional. O

pueden deliberadamente manipular las reformas como mitos y símbolos, fingiendo implementarlas, pero sin tener en realidad muchas intenciones de hacerlo, y tratar de promover su legitimidad mediante el doble discurso, la separación de las decisiones y las acciones (Brunsson, 1989). En otro escenario más, los líderes políticos pueden aceptar las reformas, dejando su puesta en marcha en manos de los líderes administrativos y, por tanto, permitiendo su ajuste, traducción y edición para que se adecue a los rasgos institucionales-culturales (Jacobsson, Læg Reid y Pedersen, 2003; Røvik, 1998; Sahlin-Andersson, 1996).

Los efectos de las reformas relacionadas con la NGP sobre el control político pueden, dada la complejidad potencial mostrada por la perspectiva transformadora, apuntar en diferentes direcciones. Los políticos pueden tratar de retener o fortalecer su poder y control usando conscientemente las medidas de reforma. Pero también pueden perder control al aceptar los elementos de la reforma que debilitan su liderazgo. Los efectos de las reformas de la NGP sobre el control político-democrático pueden estar relacionados con la manera en que los gerentes definen y redefinen sus papeles y ponen en marcha las reformas. Los procesos de negociación también pueden ser evidentes, haciendo que los líderes políticos acepten compromisos o resistencias basadas culturalmente.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: LA FUENTE DE LA FRAGMENTACIÓN

EL PANORAMA GENERAL: UNA CONFRONTACIÓN DE MODELOS DE ESTADO

Una visión tradicional en los países parlamentarios es que la democracia y el control político-administrativo estaban definidos de acuerdo con la “cadena parlamentaria de gobernanza” y el mandato dado por la población a los líderes políticos mediante el canal electoral (Olsen, 1983).² El pueblo selecciona representantes para los organismos políticos en las elecciones, el poder ejecutivo se basa en la mayoría política en esos organismos y el ejecutivo tiene a su disposición un servicio civil

² Por supuesto que muchos de los rasgos básicos que describimos aquí también se aplican en sistemas presidenciales y mixtos, pero la diferencia está en que, en dichos sistemas, el pueblo tiene más de un conjunto de representantes o agentes.

neutro con abundante experiencia profesional que prepara e implementa políticas públicas, incluidas las reformas.

Esta perspectiva del papel de la burocracia es aún relevante e importante, pero ha sido modificada de muchas maneras. Olsen (1988) llama a este modelo de gobernanza “el estado soberano ligado a la racionalidad”, refiriéndose a un estado centralizado con un sector público grande en donde la estandarización y la igualdad son rasgos prominentes. El modelo subraya los rasgos colectivos e integradores del sistema político-administrativo, la herencia común y el papel del ciudadano (March y Olsen, 1989). El papel del servicio civil en un estado así puede considerarse bastante complejo, relacionado con consideraciones de control político, eficacia en las decisiones, responsividad (*responsiveness*), competencia profesional y valores del *Rechtsstaat*. Se supone que esta complejidad aumenta la flexibilidad y la sensibilidad política de los servidores civiles y, por tanto, se percibe más como una fortaleza que como una debilidad (Christensen, 1991).

De acuerdo con este modelo de estado, los procesos de cambio y reforma en un sistema político-administrativo son jerárquicos y están dominados por los líderes políticos y administrativos: por ejemplo, los procesos de decisión son cerrados y tienen un grupo exclusivo de participantes (Hood, 1998; March y Olsen, 1983). Dentro de los límites de la racionalidad limitada, los líderes tienen una buena puntuación en cálculo racional al formular constantemente metas y pensar organizacionalmente los medios y los fines (Dahl y Lindblom, 1953; Simon, 1957). Como se indicó, este ideal es difícil de cumplir en un estado complejo y fragmentado.

Este modelo tradicional ha sido completado por una variedad de otros modelos (Olsen, 1988; Peters, 1996). Uno de ellos, estrechamente relacionado con la NGP y el centro de atención de este artículo, ha sido llamado por Olsen (1988) “el estado supermercado”. En este modelo alternativo de democracia y control político-administrativo, el estado es concebido como un proveedor de servicios, con énfasis en la eficiencia y la buena calidad, y al pueblo como un consumidor, usuario o cliente (Hood, 1998). En este modelo, la jerarquía está, en cierto sentido, de cabeza: por ejemplo, en vez de que el estado controle a la sociedad sobre la base de un mandato democrático del pueblo, la sociedad controla al estado más directamente a través de los mecanismos de mercado. El estado supermercado principalmente se

ocupa de los valores y las normas económicas, lo que significa que hay que restar importancia a otros valores y consideraciones del modelo del estado centralizado, haciendo que este modelo sea más unidimensional (Nagel, 1997). Además, los procesos de reforma pública son principalmente un resultado de cambios en los procesos de mercado y de la demanda del usuario y, por tanto, tienen una naturaleza ambiental-determinista (Olsen, 1992).

De acuerdo con este modelo, al parecer las reformas administrativas son apolíticas o incluso antipolíticas (Frederickson, 1996). Por consiguiente, por un lado, los organismos públicos y los políticos suelen ser vistos casi como actores ilegítimos que obstruyen la eficiencia y, por el otro, el estado centralizado suele ser visto como sobrecargado e ineficiente en el nivel central (Boston *et al.*, 1996; Gustafsson y Svensson, 1999). Lo que le hace falta a este modelo es una perspectiva de la relación entre la influencia de los votantes o ciudadanos sobre los políticos mediante el canal electoral, por un lado, y su influencia más directa en los organismos públicos como clientes y consumidores, por el otro. Y si bien puede decirse que el modelo contiene algunos elementos de una visión alternativa de la democracia —por ejemplo, una democracia directa orientada individualmente con dejos económicos—, no es fácil ver cómo actores atomizados que toman decisiones en un mercado puedan participar en la creación de un sistema democrático estable y responsable y dar a los líderes políticos limitaciones políticas inequívocas. Se podría decir, incluso, que su potencial para influir en los servicios es también ambiguo y discutible.

Para recapitular, el estado supermercado parece representar una visión unidimensional del sector público, donde predomina el factor económico, mientras que el estado controlado por la sociedad está más preocupado con un complejo equilibrio de una variedad de consideraciones legítimas. Los dos modelos de estado presentados tienen implicaciones normativo-políticas tradicionalmente asociadas con un espectro de izquierda-derecha. Los partidos socialistas y socialdemócratas han defendido el modelo del estado soberano, mientras que los partidos conservadores y liberales han apoyado el modelo del estado supermercado (Nagel, 1997). Las actitudes de los grupos de interés también han seguido la misma división, ejemplificada por la resistencia entre sindicatos laborales y de servidores civiles, asociados con partidos laboristas al modelo del supermercado (Castles, Gerritsen y Volwes,

1996, Lægreid y Roness, 2003). Sin embargo, un cambio electoral hacia la derecha en los países occidentales durante los últimos 20 años ha llevado a un gran avance para el modelo del supermercado, de tal modo que, ahora, incluso los partidos socialdemócratas han llegado a aceptar algunos de sus elementos. Si bien aún son vistos como muy controvertidos, otros los consideran como una necesidad política o como una “tercera vía” (Giddens, 1998), con lo que, en general, se allana el camino para una implementación más amplia de la NGP. Vale la pena señalar que antes de la ampliación de la UE, una clara mayoría de sus países tenía gobiernos socialdemócratas, a menudo del perfil de Blair.

Este debate político-normativo acerca del desarrollo del sector público ha estado acompañado de un debate paralelo entre estudiosos de todo el mundo. Algunos economistas y eruditos de la gestión han señalado la ineficacia del sector público y han pedido un estado más ligero y eficiente (Boston *et al.*, 1996). Esas personas han desempeñado un papel activo en los procesos de reforma, tanto como productores de modelos e ideologías como en su calidad de empresarios en el servicio civil, como lo ejemplifica Nueva Zelanda (Goldfinch, 1998). Ellos han visto la NGP como una “ventana de oportunidad” para promover su propio modelo predefinido (Aberbach y Christensen, 2001; Kingdon, 1984). Al mismo tiempo, los politólogos a menudo han defendido un modelo de sector público basado en argumentos colectivos e institucionales.

Pocos países han adoptado todos los elementos del modelo del estado soberano o aceptado sin cuestionar los principios principales del estado supermercado en sus reformas, lo que sugiere una discusión acerca de cómo éstos deberían combinarse y sintetizarse. Existe el potencial para una transformación de sistemas y papeles que combina el cambio evolutivo indicado por el modelo soberano con un cambio revolucionario prescrito por el modelo de supermercado (Greenwood y Hinings, 1996). Dicha combinación hace uso de ambos modelos globales de la NGP y versiones locales (Røvik, 1998). Entonces, ¿cuáles son las características de este nuevo híbrido? ¿Cómo puede asegurarse el control político-administrativo con más mercado y gestión y, a la inversa, cómo puede ser modificado el estado soberano por estos elementos del mercado? ¿Se trata de una cuestión de cambio estructural o cultural, o de una combinación de ambos? ¿Cómo afecta y transforma esto los papeles de los

políticos centrales y los líderes administrativo-institucionales y cuáles son las implicaciones democráticas más generales?

Desde la década de 1980, la tendencia internacional en la reforma administrativa ha sido neoliberal, lo que implica pensamiento gerencial y mentalidad de mercado. El sector privado se ha vuelto el modelo y la administración pública ha llegado a ser vista como un proveedor de servicios para los ciudadanos, los cuales han sido redefinidos como clientes y consumidores. Esas tendencias de reforma han debilitado al modelo del estado soberano y han mejorado el modelo de supermercado.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Nueva Gestión Pública es una etiqueta que usó por primera vez Hood (1991) para describir una ola de reformas administrativas. La principal característica de la NGP es su énfasis en valores económicos neoinstitucionales. Esto implica un dominio ideológico, mediante el cual muchos valores tradicionalmente legítimos del sector público son vistos tan sólo en términos económicos o se les resta énfasis, haciendo más evidentes las tensiones entre diferentes valores (Boston *et al.*, 1996). En la NGP, este dominio también está conectado con opiniones fuertes, aunque no siempre bien fundamentadas, acerca de las implicaciones de los valores económicos para la organización formal del sector público, para procedimientos administrativos, para la pericia necesaria y para su relación con el sector privado. Esas opiniones han sido caracterizadas, a menudo, por rasgos simbólicos.

Cuando se dice que las reformas de la NGP son típicamente teóricas, como en Nueva Zelanda, con frecuencia se quiere decir que domina la teoría económica. Algunos ejemplos son la teoría de la elección pública, los modelos del *principal-agente* y los modelos de *costos de transacción* (Boston *et al.*, 1991, 1996). En esos modelos, se considera que las actividades del sistema político-administrativo son juegos estratégicos entre actores racionales cuya meta es hacer que el sistema sea más eficiente, racionalizado y consistente (Evans *et al.*, 1996). Dichos modelos económicos parecen considerar las metas ambiguas, las estructuras formales complicadas y las normas culturales compuestas de un servicio civil complejo como señales de “enfermedad” y no como rasgos distintivos fundamentales de un sector público he-

terogéneo. Al mismo tiempo, los críticos de esos modelos destacan que este modo de pensar es simplista y minimizan la importancia de la ética del sector público y las limitaciones institucional-culturales; también señalan que no han resultado tan fructíferos como se previó cuando se confrontaron con el sector público en la vida cotidiana.

Incluso si la NGP defiende valores y objetivos económicos, el concepto es vago y tiene múltiples facetas, y ofrece una especie de “canasta de compras” de diferentes elementos para reformadores de la administración pública (Hood, 1991; Pollitt, 1995). Los principales componentes de la NGP son una gestión pública práctica —que supuestamente permite un control activo, visible y discrecional de una organización por parte de personas que tienen libertad para administrar—, estándares explícitos de desempeño, un mayor énfasis en el control de resultados, mayor competencia, contratos, devolución, desagregación de unidades y técnicas gerenciales del sector privado. La principal hipótesis de las reformas de la NGP es que más mercado, más gestión y más autonomía producirán más eficiencia, sin tener efectos secundarios negativos sobre otros valores del sector público, como el control político. Nosotros sostenemos que esta hipótesis es cuestionada y que aún debe ser confirmada como un hallazgo general. Los efectos de la NGP a menudo son prometidos o esperados, pero rara vez están muy bien documentados (Christensen y Læg Reid, 2001; Pollitt y Bouckaert, 2000).

La tensión surge del carácter híbrido de la NGP, que combina teoría de la organización económica y teoría gerencial (Aucoin, 1990; Hood, 1991). Esta tensión resulta de la contradicción entre las tendencias centralizadoras inherentes en el contractualismo y las tendencias devolutivas del gerencialismo. El primer grupo de ideas proviene de la teoría de la organización económica y se enfoca en la supremacía del gobierno representativo sobre la burocracia (Boston *et al.*, 1996). Una lección de este paradigma es que el poder de los líderes políticos debe ser reforzado ante la burocracia. Esta concentración de poder exige poner atención en la centralización, la coordinación y el control, objetivos que deben ser alcanzados principalmente vía arreglos contractuales. Sin embargo, la cuestión es hasta qué punto en realidad sucede esto en la práctica. El segundo grupo de ideas viene de la escuela gerencial de pensamiento, que se centra en la necesidad de restablecer la supremacía

de los principios gerenciales en la burocracia (Kettl, 1997). Sin embargo, para aumentar la capacidad de los gerentes con la finalidad de realizar acciones hay que poner atención en la descentralización, la devolución y la delegación, lo cual, desde luego, debilita potencialmente el propio control político prescrito por la teoría de la organización económica. Por lo tanto, al defender tanto la centralización como la devolución, la NGP contiene una contradicción inherente.

DEVOLUCIÓN ESTRUCTURAL: MAYOR ESPECIALIZACIÓN VERTICAL Y HORIZONTAL

La devolución puede tener muchas formas, pero una idea principal es fortalecer el poder discrecional de los gerentes y darle más autonomía a los niveles subordinados y a las agencias (OCDE, 1996). La devolución es distinta de la descentralización política, donde la autoridad es delegada a representantes electos (Pollitt, Birchall y Putnam, 1998). La devolución estructural vertical conlleva una transferencia de autoridad hacia abajo en la jerarquía entre diferentes formas organizacionales, ya sea entre organizaciones existentes o hacia nuevas organizaciones gubernamentales subordinadas (Pollitt y Bouckaert, 2000). En cambio, la especialización horizontal implica separar las funciones administrativas dentro de la misma organización, algo que con la NGP a menudo ha ido de la mano de mayor especialización estructural vertical.

En muchos países, la devolución estructural o especialización vertical ocurre cuando cambian sus principales arreglos político-administrativos organizacionales moviendo unidades hacia formas organizacionales que están más lejos del liderazgo político central. En algunos casos esto ocurre aun dentro de la organización administrativa gubernamental, en otros, no. Los argumentos económicos de esta devolución estructural, particularmente el tipo de devolución estructural más externa, se basan en una especie de lógica determinista. La presión global para cooperar y competir de nuevas maneras está apuntando en la dirección de más competencia de mercado y vastos procesos de cambio. A fin de ajustarse a este acontecimiento, plantea el argumento, se necesita más devolución estructural de las funciones comerciales para manejar el incremento en la competencia. Esto es un reflejo también del axioma de que la política y los negocios deben estar separados y que los

actores privados son actores más idóneos para el mercado que los públicos. En consecuencia, la manera más efectiva de hacer negocios para el sector público es crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que los actores privados asuman ciertas funciones comerciales públicas (Boston *et al.*, 1996). Los argumentos que están a favor del tipo de devolución estructural más interna, que implica mayor autonomía para las agencias comunes o para las agencias reguladoras, son que aquéllas pueden ser más eficientes para proveer servicios y que éstas tienen una necesidad especial de autonomía profesional (Christensen y Lægreid, 2003).

Los argumentos en contra de algunos de los argumentos económicos que están detrás de la devolución estructural externa pueden ser que las funciones políticas y comerciales han sido integradas en muchos países durante largo tiempo sin ningún problema importante, que los considerables recursos financieros recibidos por el sector público de las actividades comerciales deben mantenerse para propósitos colectivos y que es importante que el sector público controle y regule las actividades económicas, incluida la propiedad. La naturaleza de las consideraciones políticas también está cambiando. Las consideraciones tradicionales de políticas públicas respecto de un amplio carácter social o consideraciones sociales ahora se ven como funciones relevantes o no comerciales que tienen que pagarse por separado (Self, 2000). Los argumentos en contra de la tendencia a sacar agencias de la administración gubernamental son los problemas de desconectar el control de las políticas y el desarrollo de la provisión de servicio, la importancia potencial del control político de muchas de esas unidades y, desde una perspectiva democrática, las implicaciones problemáticas de situar a la autonomía profesional como la característica más importante de la función reguladora.

En muchos países que han implementado reformas relacionadas con la NGP, es evidente un aumento en la diferencia horizontal entre funciones administrativas. Funciones que tradicionalmente fueron organizadas juntas, tal como el consejo en materia de políticas públicas, las tareas reguladoras, las funciones de propiedad, las funciones de control y las funciones comprador-proveedor, han sido ahora separadas en distintas unidades. Nueva Zelanda es el ejemplo más típico de este tipo de cambio estructural, al haber adoptado el principio de las organizaciones con un so-

lo propósito o una sola misión (Boston *et al.*, 1996). Los argumentos para esta solución son que promueve la efectividad y la eficiencia al aclarar las funciones administrativas y evitar la combinación sobrepuesta y ambigua de funciones que desdibujan las líneas de mando y autoridad. Un posible efecto de dicha especialización administrativa fuerte de funciones es un aumento en la necesidad de coordinación, porque hay más fragmentación en el sistema. Otro efecto puede ser que las nuevas unidades especializadas crecerán al agregárseles tareas que han perdido mediante la especialización; por ejemplo, las unidades compradoras pueden agregar funciones consultoras de políticas públicas. Todo esto puede conducir a un aumento en el número de servidores civiles y recursos utilizados: es decir, una burocracia más compleja en lugar de simplificada.

Las reformas modernas relacionadas con la NGP han combinado la especialización vertical con la horizontal, lo cual crea un estado que es mucho más fragmentado que el modelo integrado tradicional. Los efectos de este acontecimiento serán analizados en la siguiente sección.

LOS EFECTOS E IMPLICACIONES DE UN ESTADO FRAGMENTADO

LOS EFECTOS DE LA DEVOLUCIÓN ESTRUCTURAL COMPLEJA

El objetivo de la devolución estructural es devolver funciones que no necesitan ser controladas políticamente y mantener tareas políticamente importantes bajo control central. Junto con lograr una mayor transparencia, el objetivo de este proceso es permitir “más dirección en asuntos grandes y menor dirección en asuntos pequeños”. Nuestro criterio es que esto resulta ser más fácil en la teoría que en la práctica y que los resultados pueden fácilmente derivar en menos control político, tanto formalmente como en la realidad.

La devolución está inspirada en el eslogan “dejen que los gerentes administren” (*let the managers manage*), lo cual significa discreción para los gerentes y las juntas directivas, y la no demasiada interferencia diaria de los líderes políticos. La implicación de este eslogan es que los altos ejecutivos son mejores administrando y, por tanto, deben recibir la discreción y la oportunidad de hacerlo, reduciendo así

la carga del liderazgo político y, mediante una clara división entre política y administración, mayor control político. Pero también se puede afirmar que el eslogan refleja una tendencia antipolítica, que potencialmente debilita el control político. “Dejen que los gerentes administren” puede significar que los gerentes obtienen más recursos, tareas y responsabilidad, haciendo menos legítimo que los políticos interfieran en sus asuntos. Además, la devolución estructural a menudo significa menos capacidad para el control político central. Un efecto obvio de la mayor devolución estructural de las funciones comerciales es tanto un núcleo más reducido como, en general, un sector público reducido, debido a los recortes de personal en las empresas públicas y a la privatización (Gregory, 1998a). Otro efecto es la creciente complejidad estructural o formas híbridas, porque son nuevas combinaciones de intereses políticos y comerciales construidos en nuevas unidades públicas.

Pero, ¿la mayor devolución estructural debilita el control político, sin importar si es eficiente? Un argumento importante para responder “sí” es que la devolución estructural cambia los instrumentos de control y aumenta la distancia entre el liderazgo político y las unidades subordinadas y los niveles inferiores de gerencia (Egeberg, 1989). Esta lógica se basa en la noción de erigir nuevas barreras o límites estructurales. La principal lección, por tanto, es que la devolución estructural significa una disminución en la capacidad central de control y en la autoridad para ejercer control y menos atención a las consideraciones políticas de las unidades subordinadas, especialmente en unidades orientadas hacia el mercado (Mascarenhas, 1996; Pollitt y Bouckaert, 2000). Hay una tendencia a definir el ambiente político en las empresas públicas como una interferencia “inapropiada” en asuntos comerciales. Un estudio de los principales líderes políticos y administrativos de Noruega lo muestra con claridad (Christensen y Lægreid, 2002). La mayoría de los ministros entrevistados coinciden en que la devolución estructural de las funciones comerciales del estado ha debilitado su control político, cosa que ellos consideraban un tanto problemática. También reconocieron la existencia de presión para usar los instrumentos restantes de control de una manera pasiva y reactiva. Los líderes administrativos más importantes aceptaron más fácilmente los efectos de la devolución y los principales líderes comerciales del estado querían ir más allá.

La forma más limitada de devolución estructural son los procedimientos inter-

nos, que significa una transferencia de autoridad de ministros a agencias. Esto les da más autonomía, responsabilidad y libertad de acción al usar recursos asignados al mismo tiempo que mantiene estable la forma principal de afiliación estructural. Esta versión débil de autonomización en general no ha provocado mucha controversia, aunque potencialmente debilita el control político. Está asociada en muchos países con varios sistemas nuevos de control, que incluyen la gestión por objetivos y resultados, el presupuesto según desempeño, la gestión del desempeño y las auditorías, un “diálogo de dirección” formal, una carta anual de objetivos y la asignación de recursos de los ministerios a las agencias, informes de desempeño de las agencias a los ministerios y reuniones formales. Cuando se les preguntó cuál era su opinión sobre el nuevo sistema, los ministros noruegos y los líderes de las agencias, por lo general, expresaron satisfacción (Christensen y Lægreid, 2002). Consideraron que aumentaba la conciencia de los objetivos, medios y resultados, y que mejoraba tanto el control como las actividades de las agencias, aunque no estaba claro si realmente había aumentado la eficiencia. Pero algunos ministros consideraron que el nuevo sistema estaba creando un nuevo tipo de líder de las agencias, que era más autónomo y menos sensible a las señales políticas. El problema principal parece ser la interrelación entre políticos y administradores. Los ministros dedicaron poco tiempo y energía a las nuevas técnicas de dirección y las dejaron en gran medida en manos de los líderes administrativos, o sea, en la práctica les transfirieron el poder y la influencia.

Otro tipo de devolución interna es el establecimiento de nuevas agencias reguladoras o autoridades de supervisión. Mientras la función reguladora siempre ha existido al lado de tareas administrativas y comerciales, ahora con frecuencia se ubica en organismos reguladores específicos con estatus formal de agencias. Este desarrollo, que es una larga tradición en Estados Unidos y ha sido adoptado más recientemente en otros países partícipes de la NGP, ha resultado controvertido por numerosas razones. Un asunto central es si esas agencias reguladoras deben tener más autonomía que otras agencias. Los miembros del gabinete, del estudio noruego mencionado, son los más escépticos de la autonomía y su principal argumento es que parte de las agencias reguladoras cubren áreas de políticas públicas que requieren control político y que no hay ninguna razón para darles más autonomía.

También sienten un tufillo a sentimiento antipolítico en el argumento de que las agencias reguladoras deben tener una autonomía especial.

Otra cuestión controvertida respecto de las agencias reguladoras es si la propiedad y la regulación de las compañías propiedad del estado deben estar ubicadas dentro del mismo ministerio. El principal argumento en países de la OCDE o importantes países de la NGP es que esas funciones deben mantenerse separadas (OCDE, 2003). Sin embargo, el estudio noruego muestra una considerable discrepancia entre líderes políticos y administrativos al respecto. Un argumento a favor de tener la agencia regulatoria en el ministerio del sector correspondiente, con frecuencia apoyada por ejecutivos políticos, es que este arreglo mantiene y fortalece la competencia sectorial. Sin embargo, la mayoría de los líderes administrativos preferirán mantener separadas las funciones reguladoras y comerciales. Afirman que la pericia específica del sector no es importante para las agencias reguladoras y que las funciones reguladoras pueden organizarse de manera que cubran distintos sectores.

Para concluir: mientras que la organización con un solo propósito parece haber surgido como la nueva ortodoxia administrativa, hay mucho desacuerdo y gran confusión y ambigüedad institucional entre líderes políticos y administrativos acerca de cómo organizar las agencias centrales y las autoridades de supervisión horizontal y vertical, así como también en lo concerniente a cómo organizarlas geográficamente. El caso noruego, según el cual los líderes políticos son los más escépticos, parece ser representativo en una perspectiva comparada.

Nueva Zelanda es una especie de caso extremo respecto a la devolución estructural compleja, pues decidió combinar una fuerte especialización horizontal con una fuerte especialización vertical. Boston *et al.* (1996) plantean que en Nueva Zelanda la devolución ha tenido un efecto doble. Por un lado, la separación de funciones comerciales y no comerciales, destacada en el establecimiento de empresas públicas, supuestamente es eficiente y garantiza la rendición de cuentas, a pesar de que está diseñada para debilitar el control político (Evans *et al.*, 1996). Por otro lado, algunas entidades de la Corona, en competencia con actores privados, han hecho que el control político y la coordinación sean más problemáticas y que las líneas de autoridad se vuelvan más ambiguas, lo cual ha dificultado garantizar los intereses colectivos.

Australia ha tenido un perfil similar respecto de la devolución estructural, pero eligió una solución horizontal mucho más integrada como manera de organizar la maquinaria del gobierno. Dieciséis departamentos clave se establecieron a principios de la década de 1980, llamados megadepartamentos, y esta característica apoyó la política de Hawke de fortalecer los rasgos integradores del gabinete (Campbell y Halligan, 1992). Comparados con una solución más fragmentada, esto probablemente fortaleció la influencia de los líderes políticos, tanto respecto a los servidores civiles de alto nivel en las agencias centrales y departamentos, como al hacer contrapeso a las instituciones subordinadas y a las entidades comerciales. Pero la devolución estructural, la comercialización y la privatización, especialmente en la década de 1990, y más aún, durante el gabinete de Howard, generalmente debilitaron el liderazgo político central, a pesar de que su control sobre el núcleo del sector público todavía es bastante fuerte.

Noruega eligió un camino de reforma estructural más parecido al de Australia que al de Nueva Zelanda en la década de 1980, poniendo el énfasis en la especialización horizontal moderada de los ministerios —aunque no creó nada que se pareciera a los megadepartamentos de Australia— y una especialización vertical moderada. En los últimos 5 a 10 años, las reformas han recordado más a las de Nueva Zelanda en la década de 1980, y cerca de 50 unidades gubernamentales han sido reorganizadas al alejarlas del liderazgo político, incluida la transformación de viejas empresas públicas en nuevas compañías estatales, lo que ha dado más autonomía a las agencias normales y ha establecido nuevas agencias reguladoras (Lægreid *et al.*, 2003). Varios estudios han mostrado que esta tendencia debilita el liderazgo político central y crea mayor complejidad y confusión.

EL ESTADO FRAGMENTADO Y LOS RETOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Un aspecto importante de la reforma administrativa es el tema del control político y la rendición de cuentas de los servidores civiles de alto nivel. Con sus principios de la rendición de cuentas basada en resultados, competencia, transparencia y relaciones contractuales, la NGP representa una separación de la “vieja administración pública”, donde la rendición de cuentas se basaba en procesos, control jerárquico,

confianza y tradiciones culturales. Ha habido un cambio de modelos de rendición de cuentas de sencillos a complejos (Day y Klein, 1987). La noción tradicional de rendición de cuentas, es decir, la autoridad verticalista responsable ante el pueblo mediante los encargados electos de formular las políticas, es desafiada por el énfasis doble en clientes y resultados, que en algunos casos hace que los administradores se enfoquen hacia abajo, hacia los ciudadanos, en lugar de hacia arriba, hacia los funcionarios electos.

En las reformas administrativas como las de la NGP, se pone mucha atención en la rendición de cuentas gerencial con escasa consideración de la responsabilidad política. Por rendición de cuentas gerencial nos referimos a la obligación de ofrecer una explicación de las acciones *ante* los que están en una posición de autoridad superior. La responsabilidad, por otro lado, es aceptada *para* las acciones realizadas por uno mismo o por otros y es sentida más como una obligación subjetiva (Gregory, 1995). Esto significa que la rendición de cuentas puede ser un componente necesario de responsabilidad, pero no el único. Ser responsable connota la habilidad de actuar, así como simplemente informar, e implica preocupación por las consecuencias de la acción. Hay un cierto sabor moral que se echa de menos con esta visión de la rendición de cuentas (Martin, 1997).

March y Olsen (1989) destacan esta diferencia al hacer una distinción entre *procesos agregadores e integradores* en las organizaciones públicas. En los procesos integradores, los servidores civiles tendrán una sensación de pertenencia, una historia común y tradiciones que harán más fácil tener un sentimiento de integración, obligaciones y un propósito común, y actuar en consecuencia (March, 1994). En los procesos agregadores, los actores están más atomizados y no tienen un sentimiento de integración; necesitan incentivos para actuar de cierta manera. En lugar de estar socializados en una cultura administrativa y un código de ética, su disciplina se ajusta a orientar su conducta por diferentes tipos de motivaciones formales (Lægreid y Olsen, 1984). Aquí vemos el contraste entre la *lógica de lo apropiado* (relacionado culturalmente) y la *lógica de la consecuencia* (relacionado instrumentalmente).

Esta cuestión de la rendición de cuentas tiene cuando menos dos facetas. Primero, ¿cómo van a rendir cuentas los servidores civiles de alto nivel? Y, segundo, ¿cómo pueden los ministros tener el mejor análisis político y los consejos para res-

paldar sus actividades de elaboración de políticas públicas? Mientras que la rendición de cuentas gerencial puede haber mejorado, como se observa en el gobierno de Nueva Zelanda, las reformas también han llevado a la fragmentación del sector público y la aceptación de la responsabilidad política de los ministros ha sido atenuada, como lo demuestran Weller *et al.* (1997) en un estudio comparativo del ejecutivo de varios países. El problema de “muchas manos” (Thompson, 1980) ha crecido. Las distinciones conceptuales que estipula la reforma acerca de los papeles del ministro y el ejecutivo en jefe son ampliamente claras en papel, pero fracasan en la práctica. La ambigüedad de la responsabilidad se vuelve especialmente clara cuando las cosas salen mal (Gregory, 1998b). Esto significa que la reducción en la responsabilidad política necesitaría estar balanceada con las ganancias posibles en efectividad y eficiencia (Boston *et al.*, 1996). Una preocupación por la eficiencia suele sobrevalorar la necesidad de la rendición de cuentas gerencial más que promover la responsabilidad política. La eficiencia no es garantía de buen juicio político y social, que es esencial para garantizar una genuina responsabilidad política y legitimidad (Gregory, 1998b). La búsqueda de la rendición de cuentas puede pagar el precio de una disminución en la sensación de responsabilidad. El basar la rendición de cuentas en especificaciones *ex ante* del desempeño puede tener consecuencias imprevistas, tal como cuando asuntos no especificados escapan de la rendición de cuentas. Este problema no será remediado por indicadores más detallados del desempeño. Más bien, la solución puede tener que venir de adoptar un modelo de responsabilidad (Schick, 1996).

Hay una inconsistencia intrínseca en la NGP. Se supone que el modelo aumenta la influencia de los políticos electos sobre la burocracia, mientras que, al mismo tiempo, reduce su responsabilidad por las acciones de la burocracia. Una de las mayores preocupaciones en las reformas administrativas es el equilibrio entre libertad y rendición de cuentas (Dunn, 1997). El modelo burocrático tradicional, con poca libertad o rendición de cuentas por resultados, pero mucha responsabilidad para seguir las reglas, ha sido un modelo extraordinariamente exitoso y duradero de administración pública. Hoy día, los administradores públicos de todo el mundo están buscando más libertad, pero también están ansiosos por obtener mayor rendición de cuentas. Un sistema que extiende la libertad a los gerentes sin fortalecer su rendición de cuentas debilita

el poder de los políticos y es inferior al modelo tradicional burocrático de administración. Una reforma que implica un desequilibrio entre libertad y rendición de cuentas es disfuncional. El sistema no funcionará si a los funcionarios se les da más libertad sin expectativas claras sobre el desempeño (Scott, 1996).

Puede haber una “zona de indiferencia” (Simon, 1957) en la que los burócratas pueden operar con gran autonomía. Pero si exceden cierto límite, los políticos pueden apretar el control político. Esto significa que la relación entre políticos y burócratas puede tener un patrón de flujo y reflujo en lugar de ser un desarrollo lineal hacia menos control político. Las ideas de la NGP sobre descentralización, devolución y la consecuente fragmentación crean una necesidad de mayor coordinación y control, a fin de garantizar la coherencia de las políticas públicas en el gobierno (Hart, 1998; Peters y Savoie, 1995). Darle a los gerentes públicos más autoridad para manejar programas puede provocar que los ministros obtengan más capacidad de establecer la discreción central y las prioridades, a fin de resolver los problemas de pérdida de control sobre la implementación de las políticas públicas que plantean las reformas de la NGP (Maor, 1999). Además, achicar la capacidad institucional de la burocracia central puede aumentar el poder de los líderes políticos. El gerencialismo puede permitir que los ejecutivos ejerzan mayor control sobre sus agencias, pero en realidad éste es sólo un mayor control sobre un campo menor (Davis, 1997).

Sin embargo, es una paradoja que, mientras que la reforma administrativa se ha vuelto más global, también se ha vuelto más problemático para los líderes políticos satisfacer los requisitos de un proceso de reforma racionalmente planeado (Lægreid y Roness, 1999). A fin de entender esta paradoja, es necesario considerar el hecho de que el tiempo, la energía y la atención son recursos escasos para los líderes políticos.

En Australia, las reformas del sector público han causado preocupaciones acerca de la rendición de cuentas, con un énfasis especial en el carácter distintivo de la rendición de cuentas pública y en el papel del interés público en el mundo de la administración pública australiana (Uhr, 1999). Hay una tensión implícita entre los estándares de la rendición de cuentas de la administración pública tradicional y la gestión pública contemporánea (Shergold, 1997; Minson, 1998). En Noruega y en Nueva Zelanda, tradicionalmente ha habido una doctrina de responsabilidad ministerial, que dice que los ministros asumen la culpa, así como el crédito por las accio-

nes de los administradores, que deben permanecer anónimos y más allá de cualquier crédito o culpa. Las reformas administrativas han aumentado el conocimiento público de la identidad y las obligaciones en materia de políticas públicas de muchos servidores civiles de alto nivel, y distintos ministros fomentan el proceso administrativo, con lo cual desafían esta doctrina. En Nueva Zelanda, las reformas administrativas pueden haber alterado la doctrina de la responsabilidad ministerial, mientras que una nueva versión de la rendición de cuentas se ha desarrollado con base en relaciones contractuales entre ministros y sus ejecutivos en jefe (McLeay, 1995). La rendición de cuentas por contratos se basa en la idea de la conducta oportunista, donde las personas aprenden a desconfiar unas de otras. Esto puede hacer que el control sea más visible, pero queda sin responderse si ésta es una mejor forma de control que el viejo control interno basado en la confianza.

El estudio de los máximos líderes políticos y administrativos noruegos muestra un patrón más complejo de responsabilidad y rendición de cuentas que antes (Christensen y Læg Reid, 2002). El parlamento está buscando control y escrutinio más agresivamente mediante un comité de control, audiencias abiertas y auditorías del desempeño por parte de una revitalizada Oficina de Auditoría, algo que pone más presión a los ejecutivos políticos y les da más exposición a los altos líderes administrativos. Si bien esto crea un mayor sentido de unidad en los ministerios, también aumenta las tensiones internas, pues cuando los ejecutivos políticos tienen problemas para obtener información sobre cuestiones críticas, suelen culpar a los burócratas. En cambio, los líderes administrativos son renuentes a aceptar la culpa y tratan de regresarla a los políticos cubriéndose las espaldas.

La NGP ha cambiado algunos de los rasgos culturales fundamentales del sistema político-administrativo, en particular, acerca de los papeles de los líderes administrativos y su relación con el liderazgo político. En el viejo estado integrado, los líderes políticos y administrativos se consideraban parte de un colectivo; había una sensación de que todos estaban “en el mismo barco”. En contraste, en el estado fragmentado los rasgos agregadores son más evidentes; por ejemplo, los altos políticos y líderes administrativos tienden a ser vistos como jugadores de diferentes equipos; hay más recelo en la relación y los líderes administrativos son considerados “turistas” en su camino hacia otro puesto y, por consiguiente, menos comprometidos.

RELACIONES INESTABLES E INTENTOS DE LOS LÍDERES POLÍTICOS
POR RECUPERAR EL CONTROL POLÍTICO

Ilustraremos la relación inestable entre los líderes políticos y administrativos en el estado fragmentado usando dos ejemplos de Noruega (Christensen y Læg Reid, 2003). Los casos en cuestión se refieren a la política de migración y a la política hospitalaria, pero pueden usarse como base para una discusión más general de cómo los políticos pueden tratar de recuperar el control político.

En 2001, el Directorado de Inmigración (UDI por sus siglas en noruego) de Noruega recibió más autonomía y autoridad. La idea buscaba que las decisiones sobre casos individuales estuvieran al alcance de los líderes políticos del ministerio y del gabinete. El ministerio debía evitar instruir a las agencias sobre cómo interpretar la ley, evitar ejercer sus juicios y evitar dictaminar sobre casos individuales; pero la medida también permitía evadir la culpa. Sin embargo, los límites de la jurisdicción entre las autoridades ministeriales y el UDI se mantuvieron borrosos.

Dos casos —uno que involucraba el manejo de un potencial terrorista del norte de Irak que vivía en Noruega y el otro que se refería a antiguos secuestradores a quienes se les otorgaron permisos de trabajo y residencia en Noruega— ejemplifican la relación inestable entre los líderes políticos y administrativos en un estado fragmentado. Un asunto particularmente interesante fue si los casos debería manejarlos de manera independiente el UDI como casos regulares o si el ministerio podía o debía interferir y darle instrucciones a la agencia. En el primer caso, el papel del UDI se redujo a preparar el caso, mientras que la toma de decisiones se reubicó en el ministerio. En el segundo caso, el papel autónomo de la agencia se respetó y los secuestradores recibieron permisos de trabajo y residencia de parte del UDI sin que el ministerio fuera informado o consultado. Cuando la decisión se hizo pública, las autoridades fueron duramente criticadas por la oposición política y los medios de comunicación, y la ministra tuvo que admitir en persona que la decisión habría sido distinta si el ministerio hubiera sido informado del caso. Sin embargo, el ministerio no podía invalidar la decisión una vez que había sido tomada.

La segunda área de política pública que usamos para ilustrar el dilema autonomía-control es la reforma de los hospitales noruegos, que entró en vigor en 2002.

Dos cosas sucedieron en esta reforma: la propiedad de los hospitales fue transferida de los condados (nivel regional) al gobierno central; y los hospitales cambiaron su forma organizacional de unidades administrativas públicas para formar parte de empresas de salud regionales. Varios casos ilustran los problemas de la nueva estructura. Cada vez ha habido más conflictos por las fusiones o los cierres de hospitales y pabellones locales y también disputas sobre cómo usar el sistema de grupos de diagnóstico relacionado, donde se considera que una empresa de salud regional engaña al sistema.

Muchos de estos casos ejemplifican los problemas de conceder mayor autonomía en nombre de la eficiencia. Los efectos, en algunos casos, han sido políticamente controvertidos y hay mucha presión para que el ejecutivo político recupere el control. Una intención de los reformadores era guardar las distancias de los políticos al excluir al consejo regional del proceso de toma de decisiones y a los políticos de los partidos regionales de las juntas de gobierno de los hospitales. Aunque formalmente han tenido éxito al respecto, la participación política está tendiendo ahora a reaparecer en la forma de grupos locales de cabildeo y como mayor atención del parlamento hacia la política de salud, con lo cual se desafía el equilibrio entre la autonomía de la empresa y el control político central que los agentes de la reforma querían establecer. Las actividades de los medios de comunicación, los miembros del parlamento y los grupos de cabildeo a menudo no están de acuerdo con los procedimientos formales para contactar y comunicarse entre el ministerio y las empresas de salud.

Los casos citados en la política migratoria y el sector público muestran varios potenciales para ambigüedad y conflictos y revelan un número de aspectos del problema de que los políticos pierdan el control mediante mayor autonomía administrativa y comercial. Todos ellos demuestran que, en la práctica, es difícil estar a la altura del modelo oficial de gobernanza formal con dirección de marco (*frame-steering*) y gestión del desempeño (Pollitt, 2002). De acuerdo con este modelo, se supone que el ministerio establece los objetivos de las políticas, las traduce en objetivos mensurables y luego monitorea y revisa activamente de manera anual el desempeño de las agencias, mientras se esfuerzan por lograr los objetivos, recompensando los éxitos y castigando los fracasos repetidos. Sin embargo, no se supone que

interfiera en los detalles. A las agencias se les da libertad de elegir los medios para alcanzar sus objetivos y los ministerios las responsabilizan por lograrlo. A menudo, los ministerios establecen objetivos generales que son vagos, contradictorios y sujetos de cambio, lo que implica equilibrios no resueltos. Con frecuencia, el ministerio permite que las agencias estipulen sus propios estándares y objetivos, pero descuida el monitoreo de esos objetivos. En casos que son política y particularmente destacados, o cuando algo sale mal y hay presión de los medios de comunicación o cabildeo, el ministerio puede interferir y quitarle algunas libertades a las agencias, formular nuevas reglas y criticar a las agencias por las acciones que en realidad no se discutieron o aclararon cuando se fijaron los objetivos (Pollitt, 2002).

Estos casos noruegos nos ayudan a entender cómo ocurren ambigüedades y conflictos entre el ejecutivo político y los líderes de las agencias y compañías estatales en el estado fragmentado. Sin embargo, también debemos observar los mecanismos para recuperar el control político. La estrategia instrumental más obvia de los políticos ejecutivos para recuperar la capacidad y el control político consiste simplemente en reorganizar, a fin de recuperar su influencia. Esto depende principalmente de dos precondiciones: debe haber una coalición ganadora a favor de recuperar el control y los efectos negativos de la autonomización deben ser tan obvios que habría mucho que perder políticamente si no se hiciera nada. Los últimos acontecimientos en Nueva Zelanda demuestran, en este sentido, varias maneras para recuperar la influencia política (Gregory, 2002): se puede volver a fortalecer el centro político-administrativo empleando más personas para realizar funciones de control; se pueden fortalecer las agencias de control y las compañías estatales; se pueden redactar contratos que delinee claramente la rendición de cuentas de los líderes subordinados, y se pueden lanzar programas y proyectos para fortalecer la coordinación en una estructura gubernamental fragmentada. En varios de los países más radicales de la NGP, como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá, el gobierno ha establecido en los últimos años programas “de gobierno conjunto” para recuperar el poder de coordinación (Bakvis, 2002; Gregory, 2002; Richards y Smith, 2002).

Otra estrategia instrumental para recuperar el control es que los ejecutivos políticos se reafirmen utilizando las palancas de control existentes y reformadas de manera activa. Para lograrlo, probablemente el aparato que rodea a los líderes po-

líticos deba ser fortalecido estableciendo más posiciones para consejeros políticos o reclutando expertos capaces de manejar nuevas funciones de control. La ventaja de esta estrategia es “devolver” la influencia al ser más proactivo y tratar de restarle importancia al vacío de poder que surgió cuando los líderes políticos ejecutivos se retiraron del control fuerte. La desventaja es que pueden terminar en un dilema: cuando tratan de controlar, a menudo el parlamento los culpa de ser demasiado activos de acuerdo con la nueva devolución formal; pero cuando se abstienen del control, son acusados de ser demasiado pasivos cuando se necesitan acciones. El peligro es que los políticos tratarán de delegar la culpa pero no el crédito, mientras que la administración acepta el crédito, pero no la culpa. Es probable que estos intentos de los políticos por quedarse con el pastel y comérselo, haciendo que el crédito fluya hacia arriba y la culpa fluya hacia abajo, lleve a conflictos e impasses y, a la larga, probablemente a una culpa compartida (Hood, 2002).

Los líderes políticos ejecutivos también pueden reafirmarse proponiendo nuevos programas de reforma. La mejor manera de deshacerse de una reforma es lanzando una nueva, pues las reformas siempre se ven mejor *ex ante* que *ex post* (Brunsson y Olsen, 1993). Típico de estos programas es que tienen fuertes rasgos simbólicos. Son importantes para desarrollar significado e interpretar la experiencia (Lægreid y Roness, 1999). Por consiguiente, una tarea importante para los líderes políticos es lanzar ideas de reforma, formular visiones del sector público y hablar acerca de lo que constituyen cuestiones relevantes y soluciones adecuadas que parecen orientadas a la eficiencia. En este sentido, las reformas pueden considerarse formadoras de opinión y, por tanto, más arraigadas en el mundo de las ideas que en el de la práctica (Brunsson y Olsen, 1993). Sin embargo, apoyar programas que se centren en la eficiencia puede ser problemático, pues suelen parecerse mucho a los programas que inicialmente debilitaron el control político.

Otra estrategia provechosa para los políticos que carecen de tiempo y capacidad de atención es ejercer el control por medio de una intervención al azar (Hood, 1998; Lægreid y Roness, 1999). Es importante distinguir entre compromiso político en *cualquier* asunto y compromiso político en *todos* los asuntos. En la práctica, una capacidad y atención limitada significa que sólo pueden involucrarse en un pequeño número de asuntos. Un elemento de azar artificioso o lo imprevisible y de-

liberado con respecto a dónde y cómo los líderes políticos intervienen, supervisan y controlan el proceso de reforma puede compensar la falta de capacidad y atención y darles más influencia sobre el proceso de las políticas. Por tanto, la institucionalización de un control aleatorio, que vincula un elemento de casualidad con el ejercicio de la autoridad supervisora, puede ser una herramienta efectiva de la gobernanza política.

ALGUNAS LECCIONES E IMPLICACIONES PARA PAÍSES EN DESARROLLO

Una lección relevante que surge de estas experiencias en el campo de la reforma administrativa —su contenido, efecto e implicaciones— es que el contexto importa. Aunque la pulcritud de “la mejor manera” sigue atrayendo seguidores, es justo decir que una misma solución no sirve para todo. Una razón es que diferentes países tienen distintos puntos de partida económica, política y socialmente. Diferentes funciones, realizadas en diferentes culturas y circunstancias administrativas, requieren diferentes enfoques y diferentes mezclas de normas y valores (Pollitt, 2003). Las reformas de la gestión pública implican trueques entre equilibrios como seguridad y eficiencia, predicción e innovación, eficiencia e igualdad, velocidad y exactitud, autonomía y control, flexibilidad y rendición de cuentas, efectividad y justicia, etc. Éstas son las tensiones implícitas en los sistemas político-administrativo multifuncionales que no se resuelven fácilmente. ¿De qué manera las reformas de la NGP, en general, y la devolución estructural y la fragmentación, en particular, manejan las tensiones intrínsecas involucradas en equilibrar igualdad, tolerancia y responsabilidad común con la eficiencia? El paradigma de la NGP no destaca dos valores cardinales de la gobernanza democrática —igualdad e inclusión— o los rasgos clásicos de los sistemas burocráticos, tales como el anonimato y la permanencia de los líderes administrativos. No hay una respuesta universalmente aceptada a la pregunta de dónde debe fijarse el equilibrio, pues los valores y las normas difieren entre las culturas.

La idea de la devolución estructural se ha transferido de los países de la OCDE a otras partes del mundo, ya sea porque a los países les pareció que esta forma era atractiva o porque se la impusieron organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Mientras que los donantes de ayuda han

apoyado con mucho entusiasmo la transformación de los estados del Tercer Mundo de acuerdo con los principios de la NGP (Banco Mundial, 1991, 1997), las críticas señalan la dificultad que implica hacer dichas “transferencias de políticas” entre diferentes culturas políticas y burocráticas (Minogue, 2002). En contraste con las organizaciones de donantes que presentan las reformas de la NGP como una medicina genérica, la aplicación de dichas reformas en estados de transición en la práctica ha sido dispareja.

Los panoramas generales de los efectos de la NGP en países en desarrollo indican que la evidencia del impacto de la NGP es “desconcertantemente ambigua” (Polidano, 2001). Es justo decir que la NGP tiene unas bases empíricas débiles. Es obvio que ha habido problemas con la implementación, en particular con respecto a la subcontratación (McCourt, 2001). Los efectos han sido cuando mucho variados, con algunas mejoras en eficiencia y efectos diversos sobre la equidad. Con respecto a las agencias autonomizadas que prestan servicios, los costos de transacción suelen exceder las ganancias en eficiencia, y las reformas que buscan separar al comprador del proveedor pueden haber reducido la rendición de cuentas y aumentado la desigualdad (Batley, 1999; Manning, 2002). Sin embargo, hay algunas evaluaciones empíricas de lo que sí ha funcionado y es necesario investigar más el vínculo entre autonomía gerencial, desempeño organizacional y corrupción. El impacto de la agencificación sobre la fragmentación es probablemente mayor en países en desarrollo que en muchos países industrializados, porque la capacidad de tener en el centro una formulación de políticas coordinadas es ya lo suficientemente difícil en muchos países del Tercer Mundo (Manning, 2002; Polidano, Hulme y Minogue, 1998).

Con el tiempo, ha ido quedando claro que ciertos factores cruciales que pueden haberse dado por sentados en democracias liberales de Occidente afectan de manera importante el resultado de la agencificación en estados en desarrollo. Muchos de los países en transición tienen “economías duales”: una economía informal así como una cultura informal en el sector público tanto como en el privado, y esto hace que esos países sean vulnerables cuando introducen reformas de la NGP basadas en la noción weberiana de la burocracia (Schick, 1998). Dichas sociedades carecen de un sector de mercado robusto, mecanismos establecidos para hacer cumplir los contratos, de la capacidad gerencial de personas experimentadas capacitadas y

leyes transparentes. Además, el nivel de confianza interpersonal y de confianza en las instituciones gubernamentales es bajo, así como el capital ético en el sector público. Las normas de conducta son débiles y el nivel de corrupción es alto (Polidano, Hulme y Minogue, 1998). Es peligroso encomendar a los gerentes públicos mayor libertad sobre los recursos cuando no han internalizado el hábito de gastar el dinero público de acuerdo con las reglas. En dichas situaciones, transferir la responsabilidad de una agencia central única a una plétora de agencias probablemente aumentará el riesgo de corrupción. Donde florece la informalidad, coexisten dos sistemas de servicio civil, uno basado en reglas formales y el otro basado en prácticas, que no se conectan muy bien. Esto puede aplicarse a la política de personal, a asuntos presupuestarios generales y, especialmente, a agencias y compañías devueltas. En esas situaciones, las reformas de la NGP que implican mayor flexibilidad y autonomía pueden ser vistas como una nueva oportunidad para el nepotismo y el clientelismo (Pereira, 2001). Tanto devolver la autoridad como la competencia están limitados por la incapacidad. Cuando la capacidad del gobierno es débil, la prestación directa de servicios puede ser una estrategia con un riesgo menor (McCourt, 2002).

Una lección es que los países no deben pasar directamente de un sector público informal a uno donde los gerentes reciben una gran discreción para manejar asuntos financieros y de personal. Una estrategia podría ser un modelo de reforma en dos fases que implique un camino secuenciado, donde las reformas del servicio civil deben completarse antes de que el país se embarque en reformas de gestión pública (Pereira, 2001). Esto implica construir una capacidad gerencial, confianza y experiencia. Deben instalarse e internalizarse los procesos básicos antes de proceder con prácticas más avanzadas. El modelo tradicional que hace énfasis en la probidad y el debido proceso más que en resultados es adecuado para países donde la corrupción es un problema real (McCourt, 2002). Los gerentes deben ser capaces de controlar los insumos antes de tratar de controlar los resultados, de dar cuentas del efectivo antes de dar cuentas del costo, de ser leales a reglas uniformes antes de estar autorizados para hacer sus propias reglas, y de conocer la operación de sistemas centralizados integrados antes de estar autorizados para ir solos a agencias autónomas (Schick, 1998). Una primera prioridad, si se quiere introducir más agencificación y autonomización del sector público en dichos contextos, es tener un núcleo de

servicio civil que funcione bien con la capacidad y las habilidades suficientes para hacer coincidir la necesidad de nuevos arreglos de rendición de cuentas y el desempeño que esos tipos de reformas requieren.

Una condición previa para una agencificación exitosa es que la creación de agencias y de compañías estatales conlleva un equilibrio entre nuevas libertades operativas y nuevas formas de fijarse metas e informar sobre el desempeño. Si todo el énfasis se coloca en la libertad para operar de una manera “formal” desarrollando la parte gerencial de la reforma, y casi nada en la sujeción de esa libertad dentro de un marco firme de control político o administrativo por medio de sistemas de rendición de cuentas y vigilancia institucional sobre agencias autónomas, como fue el caso en Tanzania, Latvia y México (Cauldfield, 2003; Pollitt, 2003; Arellano, 2000), estos tipos de reformas representan un reto para la democracia. Muchas agencias existen en un vacío de políticas, lo que significa una ausencia de objetivos claros de políticas públicas políticamente formulados, lo que implica objetivos vagos para el trabajo diario de las agencias devueltas. Además, en muchos países en desarrollo la rendición de cuentas pública externa es desafiada en parte por la debilidad de los organismos de control externos independientes ligados al parlamento. Asimismo, el control interno del ejecutivo es debilitado por déficit de motivación y de capacidad. La capacidad y la competencia ministerial para darle seguimiento y monitorear a las agencias autónomas a menudo son insuficientes. Las habilidades de gestión del desempeño en el ejecutivo son bajas en general y las líneas de responsabilidad del ministerio para las agencias se vuelven ambiguas ante la presencia de otros intereses como representantes de las agencias. Sin embargo, esos problemas no son únicos de los países en transición. Son bien conocidos en todos los países que han introducido reformas de la NGP. Pero algunos países son más vulnerables a dichos defectos que otros, debido a factores contextuales.

La contratación externa de servicios (*outsourcing*), la autonomización y la devolución estructural no se gestionan solos. Requieren una supervisión activa y atenta. Y dicha supervisión requiere una capacidad que es sustancialmente diferente de las herramientas burocráticas tradicionales, tal como una capacidad de comprar y la habilidad de formular objetivos operativos y evaluar resultados y desempeño (Kettl, 2000). Una mayor autonomización y devolución estructural requiere el esta-

blecimiento de controles externos confiables aplicados de una manera justa y realista. Desregular y dar a los gerentes una mayor discreción en la operación de sus programas y organizaciones sin primero tener un sector público honesto, basado en reglas y que funcione de manera formal, es buscar problemas. Debe haber un nivel básico de confianza mutua y de ética pública internalizada entre los gerentes del sector público, a fin de que tengan éxito las reformas de la NGP de este tipo.

CONCLUSIONES

En este artículo analizamos si las reformas de la NGP, en general, y las reformas de autonomización, en particular, son adecuadas y efectivas en varios países. Para responder a esta cuestión, debemos enfocarnos no sólo en el objetivo principal —la eficiencia—, sino también prestar atención a los efectos secundarios de otros objetivos, tal como el control político-administrativo. Nuestro argumento es que probablemente las reformas de la NGP tengan efectos secundarios negativos sobre el control político, pero que el alcance y la importancia de dichos efectos dependen del contexto. Las reformas de la NGP son especialmente vulnerables a los efectos secundarios negativos cuando se instalan en países donde las capacidades básicas y el debido proceso del servicio civil están ausentes y se carece de un alto capital ético y confianza en el gobierno. Se tiene que tener particular cuidado al introducir reformas en países en desarrollo, cuando su éxito, incluso en países desarrollados, está por demostrarse (Minogue, 2001). Además de esto, el contexto político es también importante para entender por qué las reformas administrativas son tan difíciles de implementar exitosamente. El compromiso político es la raíz del fracaso de muchas iniciativas de políticas públicas, incluidas las reformas de la Nueva Gestión Pública (McCourt, 2003).


La democracia requiere gobierno y el gobierno requiere servidores públicos leales, competentes y profesionales. En años recientes, en Naciones Unidas, el Banco Mundial y otros organismos, ha ocurrido una disminución gradual de entusiasmo para algunas reformas relacionadas con la NGP. Ha habido un redescubrimiento del contexto histórico-institucional (Olsen, 2004). Ahora se hace mucho énfasis en la necesidad de comprender a profundidad la situación especial en países individua-

les (Banco Mundial, 2000). En la práctica, una reforma dada de la NGP se refracta a través del prisma de las leyes de un país en particular, de imperativos de la política cultural, etc. (McCourt, 2003). Las prioridades han dejado de ser un impulso por crear agencias y organismos autónomos y se han convertido en una lucha por lograr una buena gobernanza, en general, y más específicamente encontrar el equilibrio correcto entre rendición de cuentas y autonomía al enfocarse en aparatos de coordinación débiles, falta de capacidad de gobierno y mecanismos débiles de rendición de cuentas (OCDE, 2002).

Este acontecimiento señala la necesidad de fortalecer la capacidad y las aptitudes en la administración pública. Las nociones de que la prosperidad económica debe ir acompañada de justicia social y que la equidad es una condición necesaria de la gobernanza democrática han regresado. El concepto de la elección pública es desafiado por el concepto de servicio público (Denhart y Denhart, 2003) o espíritu público. Después del 11 de septiembre, ha aumentado el reconocimiento de la necesidad de un estado fuerte, democrático y estratégico y hay señales que indican un movimiento para volver a introducir el estado. Las tareas de subcontratación relacionadas con la seguridad se están volviendo menos populares y se ha iniciado una discusión acerca del fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos centrales para controlar y regular (Wise, 2002). La necesidad de construir capacidades y reforzar las aptitudes está ganando más atención y hay una creciente creencia en un papel más fuerte e importante del gobierno.

Cada vez más, el foco está en la implicación de reformas para el profesionalismo y la ética, en cómo evitar la erosión del capital ético y en cómo preparar, educar y capacitar a los empleados del servicio público. Puede ser justo decir que en todos esos puntos los principios fundamentales del modo de la NGP que incluyen la reducción del gobierno central, la autonomización y el prototipo de mercado se han mostrado débiles. La contratación externa de servicios (*outsourcing*), la privatización, la devolución estructural y las asociaciones se promovieron activamente, aun cuando en muchos países no existían condiciones previas básicas para el éxito. Para que las reformas de la NGP florezcan en condiciones económicas, es necesario que la integridad administrativa y la capacidad administrativa sean favorables. Es imposible, por ejemplo, privatizar exitosamente un país sin que exista un sistema bien

desarrollado de mercados competitivos, y la subcontratación no funcionará sin un sistema bien desarrollado de derecho contractual (Kettl, 2000). Se pasó por alto el hecho de que es poco probable que un servidor público desmoralizado y mal pagado sea el candidato ideal para dichas formas organizacionales innovadoras y es casi seguro que sea vulnerable a los chanchullos y a la corrupción.

Entonces, ¿cómo debemos equilibrar las diferentes normas y valores del sector público con un periodo de reforma de la Nueva Gestión Pública? Una posición es que la NGP, con su fuerte énfasis en la eficiencia, suele debilitar los valores del servicio público tradicional, como la justicia, la predicción, la honestidad, la igualdad, la continuidad, la seguridad, el debido proceso y el control político. Otro argumento es que la NGP complementa los valores tradicionales al introducir calidad en el servicio, servicio al cliente y responsividad. Una tercera posición es que la NGP tiende a incrementar la tensión entre diferentes valores en ciertos contextos específicos (Pollitt, 2003). En arreglos como las asociaciones público-privadas, la prestación de servicios públicos, los servicios estatales de beneficencia o en países con débil capital ético en el sector público y un bajo nivel de confianza, la nueva mezcla de valores engendrados por las reformas de la NGP podría ser más desafiante que en situaciones con límites claros entre el sector privado y el público, fuerte capital ético en el sector público y alto nivel de confianza mutua. Sin embargo, sería ingenuo esperar que las reformas de la NGP, con su fuerte enfoque en la eficiencia y el servicio al cliente, fueran adoptadas con éxito en todo el sector público o en el sector público de todos los países sin perder otros valores deseables. Una mayor eficiencia no puede producirse en contra de la confianza del público. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J. y T. Christensen (2001), "Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity and Rational Actors", *Public Administration*, vol. 79, núm. 2, pp. 404-422.
- Arellano Gault, David (2000), "Mexican Public Sector Reform: Patrimonialistic Values and Governmental Organizational Culture in Mexico", *International Review of Public Administration*, vol. 5, núm. 2, pp. 67-77.

- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 115-137.
- Bakvis, H. (2002), "Pulling Against Gravity? Horizontal Management in the Canadian Federal Service", ponencia presentada en la conferencia DOG, "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio.
- Batley, R. (1999), *The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings*, Birmingham, International Development Department, University of Birmingham.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (eds.) (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, Wiley.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres y Nueva York, Routledge.
- Campbell, C. y J. Halligan (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Castles, F., R. Gerritsen y J. Vowles (1996), "Introduction: Setting the Scene for Economic and Political Change", en F. Castles, R. Gerritsen y J. Vowles (eds.), *The Great Experiment. Labour Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Auckland, Auckland University Press, pp. 1-21.
- Caulfield, J. (2003), "New Public Management in a Developing Country: Creating Executive Agencies in Tanzania", en C. Pollitt y C. Talbot (eds.), *Unbundled Government*, Londres, Routledge.
- Christensen, T. (1991), "Bureaucratic Roles: Political Loyalty and Professional Autonomy", *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, núm. 4, pp. 303-320.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (1998), "Administrative Reform Policy: The Case of Norway", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 3, pp. 457-475.
- (eds.) (2001), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.

- Christensen, T. y P. Læg Reid (2002), *Reformer og lederskap. Omstillinger i den utøvende makt* (Reformas y liderazgo. Renovación en el Poder Ejecutivo), Oslo, Scandinavian University Press.
- (2003), “Governmental Autonomization and Control—The Norwegian Way”, ponencia presentada en el 7º Simposio Internacional de Investigación en Gestión Pública, Hong Kong, 2-4 de octubre.
- Christensen, T. y B.G. Peters (1999), *Structure, Culture and Governance. A Comparative Analysis of Norway and the United States*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Czarniawska, B. y G. Sevón (eds.) (1996), *Translating Organizational Change*, Nueva York, De Gruyter.
- Dahl, R.A. y C.E. Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper & Row.
- Davis, G. (1997), “Toward a Hollow State? Managerialism and its Critics”, en M. Conside y M. Painter (eds.), *Managerialism. The Great Debate*, Melbourne, Melbourne University Press, pp. 208-223.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountability. Five Public Services*, Londres, Tavistock.
- Denhart, J.V. y R.B. Denhart (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, Armonk, M.E. Sharpe.
- DiMaggio, P.J. y W.W. Powell (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- Dunn, D.D. (1997), *Politics and Administration at the Top. Lessons from Down Under*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Egeberg, M. (1989), “Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen” (Efectos del cambio organizacional en el servicio civil), en M. Egeberg (ed.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (Política institucional y desarrollo en el servicio civil. Contribución a una ciencia política aplicada), Oslo, TANO, pp. 75-93.
- Evans, L., A. Grimes, B. Wilkinson y D. Teece (1996), “Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXIV, diciembre, pp. 1856-1902.
- Fredrickson, H.G. (1996), “Comparing the Reinventing Movement with the New Public Administration”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, mayo-junio, pp. 263-270.

- Giddens, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Oxford, Polity Press.
- Goldfinch, S. (1998), "Remarking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993", *Governance*, vol. 11, núm. 2, pp. 177-207.
- Greenwood, R. y C.R. Hinings (1996), "Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism", *Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 4, pp. 1022-1054.
- Gregory, R. (1995), "Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'", en J. Boston (ed.), *The State Under Contract*, Wellington, Bridget Williams Books, pp. 56-77.
- (1998a), "The Changing Face of the State in New Zealand: Rolling Back the Public Service?", ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, 3-6 de septiembre.
- (1998b), "Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek", *Public Administration*, vol. 76, otoño, pp. 519-538.
- (2002), "All the King's Horses and All the King's Men. Putting the New Zealand Public Sector Together Again", ponencia presentada en la conferencia SOG, "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio.
- Gustavsson, L. y A. Svensson (1999), *Public Sector Reform in Sweden*, Lund, Liber Ekonomi.
- Hart, J. (1998), "Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination", en B. Guy Peters y D.J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 285-309.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, primavera, pp. 3-19.
- (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press.
- (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, vol. 37, núm. 1, pp. 15-37.
- Jacobsson, B., P. Lægred y O.K. Pedersen (2003), *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic Central Government*, Londres, Routledge.
- Kettl, D.F. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm. 3, pp. 446-462.

- Kettl, D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, Brookings.
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston, Little, Brown.
- Krasner, S. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 21, pp. 66-94.
- Læg Reid, P. *et al.* (2003), "The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947-2003", ponencia presentada en el taller de estudio de la organización del sector público, University of Leuven, 2-3 de mayo.
- Læg Reid, P. y J.P. Olsen (1984), "Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams", en E.N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making*, Nueva York, Holmes & Meier.
- (eds.) (1993), *Organisering av offentlig sektor* (Organización del sector público), Oslo, TANO.
- Læg Reid, P. y P.G. Roness (1999), "Administrative Reform as Organized Attention", en M. Egeberg y P. Læg Reid (eds.), *Organizing Political Institutions: Essays for Johan P. Olsen*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (2003), "Administrative Reform Programs and Institutional Response in Norwegian Central Government", en J.J. Hesse, C. Hood y B.G. Peters (eds.), *Paradox of Civil Service Reform*, Berlín, Duncker & Humblot.
- Manning, N. (2002), "The New Public Management in Developing Countries", en C. Kirkpatrick, R. Clarke y C. Polidano (eds.), *Handbook of Development and Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Martin, J. (1997), *Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market*, París, OECD, PUMA/PAC (97) 1.
- McCourt, W. (2001), "The NPM Agenda for Service Delivery. A Suitable Model for Developing Countries?", en W. McCourt y M. Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- (2002), "New Public Management in Developing Countries", en K. McLaughlin, S.P. Osborne y E. Ferlie (eds.), *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge.
- McLeay, E. (1995), *The Cabinet and Political Power*, Auckland, Oxford University Press.
- Maor, M. (1999), "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 5-18.

- March, J.G. (1994), *A Primer on Decision-Making*, Nueva York, The Free Press.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, vol. 77, núm. 2, pp. 281-296.
- (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- (1995), *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press.
- Mascarenhas, R.C. (1996b), "The Evolution of Public Enterprise Organisation: A Critique", en J. Halligan (ed.), *Public Administration under Scrutiny. Essays in Honour of Roger Wettenhall*, Centre for Research in Public Sector Management, University of Canberra, Institute of Public Administration, Australia, pp. 59-76.
- Meyer, J.W. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, vol. 83, septiembre, pp. 340-363.
- Minogue, M. (2001), "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices", en W. McCourt y M. Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- (2002), "Power to the People? Good Governance and the Reshaping of the State", en U. Kothari y M. Minogue (eds.), *Development Theory and Practice*, Londres, Palgrave.
- Minson, J. (1998), "Ethics in the Service of the State", en M. Dean y B. Hindess (eds.), *Governing Australia. Studies in Contemporary Rationalities of Government*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 47-69.
- Nagel, J.H. (1997), "Radically Reinventing Government: Editor's Introduction", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, núm. 3, pp. 349-356.
- OECD (1996), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, París, OECD.
- (2002), *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, París, OECD.
- (2003), *Norway: Preparing for the Future Now*, París, OECD.
- Olsen, J.P. (1983), "The Dilemmas of Organizational Integration in Government", en J.P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State—The Case of Norway*, Bergen, Scandinavian University Press, pp. 148-187.

- Olsen, J.P. (1988), "Administrative Reform and Theories of Organization", en C. Campbell y B. Guy Peters (eds.), *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 233-254.
- (1992), "Analyzing Institutional Dynamics", *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, vol. 3, núm. 2, pp. 247-271.
- (2004), "Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations", *The 17th Annual John Gaus Lecture, Political Science and Politics*, vol. 37, núm. 1, pp. 69-79.
- Olsen, J.P. y B.G. Peters (eds.) (1996), *Lessons from Experience*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Pereira, L.C.B. (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America, and Yet", *International Journal of Political Studies*, septiembre, pp. 143-166.
- Peters, B.G. (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B.G. y D.J. Savoie (eds.) (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queens University Press.
- Polidano, C. (2001), "Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management", en W. McCourt y M. Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Polidano, C., D. Hulme y M. Minogue (1998), "Conclusion: Looking Beyond the New Public Management", en M. Minogue, C. Polidano y D. Hume (eds.), *Beyond the New Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Pollitt, C. (1995), "Justification by Works or by Faith", *Evaluation*, vol. 2, núm. 2, pp. 133-154.
- (2002), *Ministries and Agencies: Performance Management or Poor Parenting?*, Discussion paper for NOB 2002, Erasmus University, Rotterdam.
- (2003a), "Castles Built on Sand? Agencies in Latvia", en C. Pollitt y C. Talbot (eds.), *Unbundled Government*, Londres, Routledge.
- (2003b), *The Essential Public Manager*, Mainhead, Open University Press.
- Pollitt, C., J. Birchall y K. Putman (1998), *Decentralizing Public Service Management*, Londres, Macmillan.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

- Richards, D. y M.J. Smith (2002), "The Paradoxes of Governance and Policy Coordination. Britain—A Case of Study in Joined-up Government", ponencia presentada en la Conferencia SOG, "Knowledge, Networks and Joined-up Government", Melbourne, 3-5 de junio.
- Røvik, K.A. (1996), "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", en B. Czarniawska y G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Berlín, De Gruyter, pp. 139-172.
- (1998), *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tuse-nårsskiftet* (Organizaciones modernas. Tendencias en el pensamiento organizacional a fines de milenio), Bergen, Fagbokforlaget.
- Sahlin-Andersson, K. (1996), "Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields", en B. Czarniawska y G. Sevón (eds.), *Translating Organizational Change*, Nueva York, De Gruyter.
- Schick, A. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, informe preparado para State Services Commission and the Treasury, Wellington.
- (1998), "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, núm. 1, pp. 123-131.
- Scott, G. (1996), *Government Reform in New Zealand*, Occasional Paper núm. 140, Washington, International Monetary Fund.
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage.
- Self, P. (2000), *Rolling Back the Market: Economic Dogma and Political Choice*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*, Nueva York, Harper & Row.
- Shergold, P. (1997), "The Colour Purple: Prescriptions of Accountability across the Tasman", *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 3, pp. 293-306.
- Simon, H. (1957), *Administrative Behavior*, 2a. ed., Nueva York, Free Press.
- Thompson, D.F. (1980), "Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands", *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 905-916.
- Uhr, J. (1999), "Three Accountability Anxieties: A Conclusion to the Symposium", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, núm. 1, pp. 98-101.
- Weaver, R.K. y B.A. Rockman (eds.) (1993), *Do Institutions Matter?*, Washington, Brookings.

- Weller, P., H. Bakvis y R.A.W. Rhodes (1997), *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, Basingstoke, Macmillan.
- Wise, C.R. (2002), "Organization for Homeland Security", *Public Administration Review*, vol. 62, núm. 2, pp. 131-144.
- World Bank (1991), *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience*, Washington, The World Bank.
- (1997), *World Development Report 1997. The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy 2000*, Washington, The World Bank.