



Gestión y Política Pública

ISSN: 1405-1079

alejandro.campos@cide.edu

Centro de Investigación y Docencia

Económicas, A.C.

México

La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía
administrativa

Gestión y Política Pública, vol. X, núm. 1, primer semestre, 2001, pp. 55-100

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13310103>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](http://www.redalyc.org)

[redalyc.org](http://www.redalyc.org)

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza y la autonomía administrativa

Tom Christensen y Per Lægreid*

Los sistemas político-administrativos se basan en una mezcla de normas y valores relacionados con los códigos de conducta profesional, profesionalismo, basado en reglas, responsabilidad pública y participación de los grupos afectados. La complejidad de los modernos sistemas de funciones ha sido puesta en tela de juicio por el modelo de la nueva administración que representa un modelo económico de gestión que centra su atención en la eficiencia, hecho en lo que respecta a la evaluación del modelo de la nueva administración con la consecución de la importante tarea que se refiere a los efectos sobre otras materias políticas,** lo cual se debe parcialmente

* Tom Christensen es investigador del Departamento de Oslo y Per Lægreid es investigador del Departamento de Organización en el LOS-Center de la Universidad de Oslo. Artículo recibido: 01/2000; artículo publicado: 02/2000.

Ponencia preparada para su presentación en el Simposio sobre la Administración Pública, Universidad de Astoria, Oregón, 1999.

** El original en inglés dice *political governance*. En el Diccionario de Términos de la Administración Pública, el Servicio de Traducción del Departamento de Defensa, el término se traduciría al español por *gobernanza*. El Diccionario de Términos de la Administración Pública define el término como "acción y efecto de gobernar o gobernar".

una tarea fácil (Peters y Savoie, 1998). Existen pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo de la nueva administración pública produzca realmente los resultados deseados. A menudo, los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública se dan por supuestos o se prometen, pero no se documentan. Dichos efectos son difíciles de cuantificar y muy controvertidos: se argumenta en contra de las relaciones entre las causas y los efectos; los indicadores de la eficiencia y la efectividad son elusivos con mucha frecuencia; los efectos secundarios son difíciles de rastrear; y frecuentemente la metodología que se utiliza en la evaluación del modelo de la nueva administración pública es insuficiente (Hesse, Hood y Peters, 1999; Keauden y Van Mierlo, 1998; Olsen, 1996; Pollitt, 1995).

En este trabajo centraremos nuestra atención en un conjunto de efectos y consecuencias —los efectos sobre el control político en el plano central— y trataremos de abordar algunos de esos desafíos combinando ideas teóricas y estudios empíricos. Utilizando como fondo el marco de los procesos de reformas y el contenido de éstas, nos preguntamos si la ola reformista está debilitando potencialmente el control democrático de los políticos sobre el servicio civil y sobre los procesos públicos de toma de decisiones y analizamos los efectos potenciales y reales que ejercen sobre el control político las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública.

Algunas de las principales interrogantes son: ¿Puede el modelo de la nueva administración pública considerarse en general como una reforma congruente que favorece la disminución del control político e incrementa la influencia administrativa y la autonomía institucional o es un paquete de reformas incongruentes, con elementos que apuntan en diferentes direcciones? ¿Qué consecuencias tiene para los procesos de toma de decisiones el prestar más atención a las consideraciones y valores económicos? ¿Está la devolución estructural de facultades* debilitando el potencial de control político? y, finalmente, ¿está la contratación causando que las relaciones político-administrativas se basen más en el rendimiento de cuentas individual y en las estrategias de adaptación que en las responsabilidades políticas colectivas?

segunda acepción que reflejara el nuevo significado como método o sistema de gobierno. Una vez consolidada, la nueva acepción permitiría distinguir entre "gobierno", "gobernabilidad" y "gobernanza". [N. del E.]

* El concepto de la "devolución estructural de facultades" es lo que en inglés se conoce como *structural devolution*. La definición del término *devolution* es: "transferencia de poder y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales"; en el caso de este artículo, como se verá más adelante, se refiere a la transferencia de poder a los diferentes planos y agencias subordinados a la administración pública. [N. del T.]

En este trabajo hacemos énfasis p
formadora de las reformas administra
tesis de la globalización, tesis que su
ministra de un modelo universal de re
administración pública. Argumenta
modelo se transforman cuando se enf
institucionales y al estilo de normati
los diferentes países. Segundo, descr
ticas del modelo de la nueva admini
que, en un plano general, el concepto
en la economía y la eficiencia, pero
específico, existe un conflicto en el s
trol político-administrativo central y
institucional "local". Tercero, ilustram
tra atención en la devolución estructu
ción, dos características principales
tración pública. Cuarto, analizamos l
y la autonomía administrativa con
miento de cuentas y la responsabilidad
de los principales efectos negativos y
la nueva administración pública sob

Para ilustrar nuestro análisis, m
algunas características de la reforma
Zelanda y Noruega, sin intentar comp
sistemática ni entrar en detalles re
reforma. Tanto Australia como Nuev
proceso de reforma sustancial entre
biernos laboristas, pero eligieron rut
cerniente a la rapidez, alcance y cont
civil, pues Nueva Zelanda adoptó un
y exhaustivo, mientras que Australi
orientado hacia el consenso (Castles
En Noruega, las reformas comenzar
lante con grandes reservas, la mayo
Laborista en el poder, si bien adquir
mediados de los años noventa (Lægr

La base empírica de los ejemplos
tración en los casos de Australia y N
extensas reseñas críticas de los est
mas, así como por entrevistas y reun

dores civiles. Los datos correspondientes a Noruega fueron tomados de varias fuentes, entre ellas estudios detallados sobre las reformas, pero la fuente principal fue una amplia encuesta hecha a alrededor de 2 500 entrevistados en 1996 del servicio civil central en puestos ejecutivos y más altos (Christensen y Lægreid, 1998a).

Una perspectiva transformadora sobre la reforma administrativa

Una manera de interpretar el modelo de la nueva administración pública es poner de relieve que se trata de un concepto o "fórmula" de modernización, preparada y difundida por patrocinadores internacionales del concepto, y que se está difundiendo alrededor del mundo y en los sistemas político-administrativos nacionales, ejerciendo un marcado efecto en las actitudes y el comportamiento de los responsables de tomar las decisiones (Røvik, 1996 y 1998). Tal interpretación puede basarse en un punto de vista determinista ambientalista (Olsen, 1992) que pone el acento en el hecho de que el modelo de la nueva administración pública es un conjunto de ideas reformistas que han sobrevivido a los procesos de selección y demostrado su fortaleza. La presión determinista del medio ambiente puede significar, ya sea que esas reformas son en realidad las más efectivas y eficaces, ya sea demostrar que el modelo de la nueva administración pública es un mito o "moda" que tiene un "predominio ideológico" como el paquete de reformas más apropiado y que se utiliza para aumentar la legitimidad del sistema político-administrativo (Meyer y Rowan, 1977).

Nosotros argumentaremos que los procesos de reformas públicas, como los relacionados con el modelo de la nueva administración pública, no se caracterizan por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Evidentemente, los conceptos de la reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativos nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa (Olsen, 1992; Olsen y Peters, 1996).

La perspectiva transformadora se pone de manifiesto a través de la

combinación de las características internas del modelo de la nueva administración para explicar por qué el modelo de la nueva administración puede tener efectos y consecuencias en los sistemas nacionales (Christensen y Lægreid, 1998b). En el ambiente internacional para adoptar la nueva administración pública pueden ser los sistemas nacionales, favorecidos por la compatibilidad con las tradiciones y la compatibilidad con las tradiciones y la compatibilidad con las tradiciones, otro, la presión del medio ambiente puede producir pocos cambios y efectos, por lo que los sistemas administrativos tratan conscientemente de evitarlos debido a que no son compatibles con los sistemas nacionales (Brunsson y Olsen, 1993). Esos efectos de descontextualización, que ponen en conflicto entre los conceptos de cambios ambientales y en procesos de contextualización de los sistemas nacionales y en las reformas producidas en el exterior, a través de dichas reformas (Røvik, 1996).

Debemos ser realistas y admitir que cuando se transfieren a los sistemas nacionales, los conceptos y procesos de reformas son más complejos y tienen efectos y consecuencias que los extremos que acabamos de mencionar pueden utilizar pragmáticamente al aplicar las reformas generadas en el exterior o tratar de aplicarlas en el contexto nacional con el propósito de lograr metas instrumentales; o pueden manipularlas como mitos y símbolos, aparentando tener realmente la intención de hacer cambios a través de ambigüedades o ambigüedades y las acciones (Brunsson, 1988) y las acciones y dejar que las pongan en práctica permitiendo así que los ajustes y modificaciones reflejen las características culturales institucionales.

Dada la complejidad potencial de la transformación, vemos que los efectos de las reformas con el modelo de la nueva administración y el control político pueden apuntar en diferentes direcciones y pueden tener la intención de mantener

valiéndose conscientemente de la ola reformista, ya sea instrumental o simbólicamente, ya sea de ambas maneras; pero también pueden perder el control al aceptar elementos de la reforma que debiliten su liderazgo, ya sea porque ésa es su intención o porque están bajo presión o porque no entienden los efectos y consecuencias de las reformas o porque tienen una idea falsa de las consecuencias culturales. Por lo demás, los efectos de las reformas del modelo de la nueva administración pública sobre el control político-democrático también pueden estar relacionados con la manera como los líderes administrativos definen o redefinen su papel y ponen en práctica las reformas.

La perspectiva transformadora centra su atención en las dimensiones ambientales externas y en las dimensiones instrumentales culturales y políticas internas para entender el fondo de las reformas, los rumbos tomados por éstas (su contenido) y los efectos experimentados y logrados a través del modelo de la nueva administración pública. Basándonos en esas dimensiones observadas en los tres países seleccionados, analizaremos los efectos potenciales y reales —qué efectos se esperaban según la teoría y cuáles fueron los resultados empíricos obtenidos— y cómo se relacionan esos efectos con la variedad de contextos de las reformas y con el contenido de éstas.

Las características ambientales plantean interrogantes respecto a la turbulencia y la inseguridad que generan la necesidad de introducir cambios sustanciales en el sector público o de adaptarse a los mitos internacionales de modernidad. Aparentemente, Nueva Zelanda y Australia, esta última en menor medida, sintieron que se encontraban en crisis económica y eso facilitó la presión para llevar a cabo reformas exhaustivas del servicio civil destinadas a reducir el Estado (Evans *et al.*, 1996); las reformas económicas tenían que incluir al sector estatal, que representaba una gran proporción del PIB. Uno de los posibles efectos era el fortalecimiento del control del mercado a expensas del control político. Así, la presión del medio ambiente se definió como determinista, en una especie de reflexión sobre “el peor de los escenarios”. En Australia, por ejemplo, se argumentó que, sin una “cirugía mayor”, el país terminaría como una “república bananera” (Campbell y Halligan, 1992, p. 92; Melleuish, 1998, p. 80). Además, su pertenencia al grupo de países típicamente anglo-estadunidenses o “anglohablantes” podía hacer que fuera más fácil imitar los elementos de las reformas puestas en práctica en Estados Unidos y en el Reino Unido (Castles, 1989; Halligan, 1998; Hood, 1996).

En Noruega, por otra parte, no existía una crisis económica evi-

dente que pudiera legitimar la puestas exhaustivas, y la distancia respecto al modelo anglo-estadunidense era mayor. Un factor con un sector público más grande y el control político se consideraba como un medio común.

La primera de las dimensiones instrumentales trata sobre los procesos y efectos de las reformas en las tradiciones, normas y valores culturales y políticos y normas político-administrativas. El caso de Noruega se caracteriza por una fuerte coherencia de las normas y confianza mutua entre los líderes administrativos; igualdad, cambios y reformas; muchas consideraciones y un menor énfasis en el servicio civil, así como un estilo normativo de “revolución en cámara lenta”, factores que influyeron en el modelo de la nueva administración pública. La práctica con mayor lentitud, con alguna resistencia (Christensen, 1997; Christensen y Peters, 1999; Olsen, Roness y Sætren, 1999), en un país relativamente pequeño cuyo contexto cultural tiene los mismos valores que Noruega y cuyo sistema de gobierno colectivo para la acción popular es culturalmente heterogéneo y cuenta con un liderazgo débil (Castles, 1993, p. 17; Boston *et al.*, 1993). Por su parte, es un país más grande con tradiciones culturales mucho más diversas. En Australia, los líderes políticos y los administrativos querían que ciertas áreas del sistema sean controladas hacia el modelo de la nueva administración pública de Noruega, durante algunos períodos. La confianza caracterizó las relaciones de los líderes políticos y Nueva Zelanda con sus servidores civiles. En Australia y Noruega, por otra parte, parece haber sido Nueva Zelanda en lo concerniente tanto a la práctica como a los dos corporativistas de cooperación tradicionales entre los partidos laboristas (Olsen, 1983).

La segunda dimensión interna, la cultura, también ha sido diferente en los

Zelanda, sus sistemas de dos partidos al estilo Westminster hacen más probable que las reformas puedan ponerse en práctica con mayor energía que en Noruega que, con su sistema pluripartidista y sus gobiernos minoritarios, se caracteriza más por las negociaciones y la turbulencia parlamentaria (Campbell y Halligan, 1992, pp. 5-6; Christensen y Peters, 1999). En Nueva Zelanda, en particular, el potencial de control se ha relacionado en gran medida con una forma de gobierno unitaria, un parlamento de una sola cámara, un Poder Ejecutivo fuerte y una gran disciplina partidista en el Parlamento (Boston *et al.*, 1996, pp. 43-50); además, el sistema al estilo Westminster está probablemente más expuesto que el sistema pluripartidista de Noruega, cuyo primer ministro es formalmente débil, a que los líderes políticos fuertes sean los patrocinadores de la reforma, aun cuando también se argumenta que su poder depende del poder colectivo de un gabinete concertado. A diferencia de los otros dos países, Australia es un sistema federal; y el federalismo podría generar una mayor variedad entre los estados y más posibilidades de que la reforma se inicie desde abajo, antes bien que desde arriba.

La combinación de los tres factores en la perspectiva de la transformación pone de manifiesto ciertas variaciones entre los tres países. Nueva Zelanda está siguiendo el camino más drástico hacia la reforma debido a la combinación de una crisis económica y una "dictadura electoral" (Mulgan, 1992), mientras que la tradición cultural hace que la jornada sea más problemática en algunos sentidos. El apoyo popular a un nuevo sistema de elecciones, por ejemplo, considerado por muchos como una reacción a las reformas, hace que en la actualidad sea poco probable una reforma más exhaustiva. En Australia, las reformas al modelo de la nueva administración pública se están iniciando en un contexto de tensión y conflictos entre los líderes políticos y el servicio civil y de experimentación de la reforma en algunos estados, emprendida con energía por el primer ministro como patrocinador político (Campbell y Halligan, 1992). Pero el camino adoptado es más cauteloso que el emprendido en Nueva Zelanda, debido a la mayor heterogeneidad y a las características corporativas. En Noruega, las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública comenzaron tarde y, cuando finalmente aparecieron, lo hicieron de manera gradual y con renuencia, debido a la poca compatibilidad cultural y a la relativa debilidad del poder político-administrativo; además, los agentes más importantes del cambio fueron los servidores públicos y no los dirigentes políticos (Christensen, 1997; Christensen y Læg Reid, 1998c).

Cuando se analiza el intercambio de autonomía administrativa, es importante considerar el sistema mismo y el nuevo sistema. Una consecuencia paradójica es que el proceso de reforma en Nueva Zelanda y Australia parece estar bajo control. En la práctica, el nuevo sistema podría ser más control político en favor de la autonomía administrativa. Sin embargo, el proceso de reforma estuvo más controlado pero es probable que las reformas puedan tener en menor grado el control político.

Características principales del modelo de la nueva administración pública

Antes de analizar los efectos que las reformas tendrán sobre el modelo de la nueva administración pública, esbozaremos algunas de las principales características y examinaremos las variaciones de su implementación. En primer lugar, describiremos el modelo de la nueva administración pública y daremos una explicación de las tensiones inherentes a la nueva administración pública.

La primacía de las normas y los valores

La principal característica del modelo de la nueva administración pública es su énfasis en las normas y valores. Tanto el concepto como la ola reformista relacionados con él son, a ese respecto, una especie de "preponderancia ideológica" y valores tradicionalmente legítimos subordinados a las normas económicas. Los conflictos y tensiones entre las diferentes normas (Christensen *et al.*, 1996, p. 354). En el modelo de la nueva administración pública esa preponderancia se relaciona también con las tensiones respecto a la manera como los valores ejercen ciertos efectos sobre otras cosas. El hecho de hacer énfasis en la eficiencia

tanto de la organización formal del sector público como de los procedimientos, la pericia necesaria y la relación con el sector privado.

Cuando se dice que las reformas del modelo de la nueva administración pública son típicamente “teóricas”, por ejemplo en Nueva Zelanda, lo que a menudo se quiere decir es que las teorías económicas son predominantes. Ejemplos de ello son las teorías sobre la toma de decisiones en el sector público, los modelos del agente principal y los modelos de los costos de transacción (Boston *et al.*, 1991 y 1996, pp. 17-25). Con base en esos modelos, se considera que las relaciones entre los actores del sistema político-administrativo constituyen juegos estratégicos entre actores racionales que tratan de lograr que este sistema sea más eficiente, racionalizado y congruente (Boston *et al.*, 1996, p. 3; Evans *et al.*, 1996). En esos modelos económicos parece considerarse que las metas ambiguas, las estructuras formales complejas y las normas culturales compuestas de un servicio civil complejo son síntomas de “enfermedad” y no características distintivas fundamentales del sector público. Por otra parte, los críticos de esos modelos hacen notar que ese tipo de pensamiento es simplista, pues disminuye la importancia de la ética del sector público y de las restricciones de la cultura institucional, y que no ha demostrado ser tan fructífero cuando tiene que enfrentarse a la vida cotidiana del sector público.

Examinaremos principalmente la manera como el nuevo predominio del pensamiento económico sobre el sector público, representado por el modelo de la nueva administración pública, se relaciona con las transformaciones de la estructura, los procedimientos y la cultura de los sistemas político-administrativos, centrando nuestra atención en la devolución estructural de facultades y en la contratación. Una de las interrogantes principales es la manera como los elementos de la reforma ejercen sus efectos sobre el control político-administrativo de los sistemas y cuáles son las consecuencias que tienen para dicho control.

El carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública

Aun cuando el modelo de la nueva administración pública cultiva ciertos valores y objetivos económicos, el concepto es vago y tiene muchas facetas; entre ellas, diferentes elementos que abarcan una especie de “canasta de compras” para los reformadores de la administración pública (Hood, 1991; Pollitt, 1995). Los principales componentes del modelo de la nueva administración pública son: una administración profesional

práctica que permite el control activo de las organizaciones por personas que tienen normas explícitas de rendimiento y una mayor competencia, contratación, transferencia y desagregación de unidades y técnicas de trabajo privado.

Las tensiones que surgen del carácter híbrido de la administración pública, que combina la teoría económica con la teoría de la gerencia, fueron analizadas por Hood y Hood (1991). Esas tensiones son el resultado de la centralización inherentes al contractualismo y las tensiones de las ideas del gerencialismo a la devolución. Una de las ideas proviene de la teoría de la organización de decisiones pública, y la teoría del agente principal se centra en la primacía del gobierno regional. Una de las lecciones de este paradigma es que el control político debe fortalecerse en contra de la concentración de poder requiere que se fortalezca la coordinación y el control, uno de los principales mecanismos políticos.

El segundo conjunto de ideas proviene del “gerencialista”, que centra su atención en la primacía de los principios gerenciales y la devolución en el incremento de la capacidad de acción. Las acciones requiere que se preste atención a la devolución estructural de facultades y la cultura de la organización. Así, el modelo de la nueva administración pública “filos” que prescribe tanto la centralización como la devolución de facultades. En este artículo centrando nuestra atención en las medidas para fortalecer la libertad —autonomía a través de la devolución de facultades— y en las destinadas a aumentar la libertad a través de diferentes tipos de contratación.

Nosotros suponemos que el modelo de la nueva administración pública se inclinará más hacia la devolución de facultades hacia la centralización, porque la teoría del agente principal no es totalmente clara. La teoría del agente principal no es mayor competencia, lo cual debilita el poder central (Keaudern y Van Mierlo, 1991). El gerencialismo puede incrementar el liderazgo

derazgo político; en Nueva Zelanda, por ejemplo, los contratos son diseñados y supervisados por unidades especializadas en el servicio civil, mientras que los políticos prácticamente no intervienen. Estos aspectos del contractualismo lo hacen más similar al gerencialismo y a la devolución estructural de facultades.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1995 y 1996a), el modelo de la nueva administración pública representa un cambio de paradigmas global relacionado con el control y la organización del servicio público. Nosotros ponemos en tela de juicio esta tesis de convergencia y sostenemos que los casos de Noruega y Nueva Zelanda ilustran la divergencia de las reformas del sector público. Aun cuando, en cierto grado, ambos países presenten sus reformas en términos similares y sustenten las mismas doctrinas administrativas generales, un examen más profundo revela una variación considerable entre esos países (Cheung, 1997; Hood, 1995). Nuestra tesis es que Noruega se ha mostrado moderada y renuente en cuanto a las reformas: se ha inclinado muy poco por el contractualismo y la competencia, mientras que la devolución estructural de facultades ha sido moderada. Nueva Zelanda, por su parte, se ha mostrado más radical y agresiva en la aplicación de la reforma: ha habido un alto grado tanto de devolución estructural de facultades como de contractualismo y competencia. Australia se encuentra más o menos entre los otros dos países, pero significativamente más cerca de Nueva Zelanda que de Noruega, pues se vale de los contratos en los planos federal y estatal superiores, mientras que recurre a la devolución estructural de facultades y la competencia en una medida ligeramente menor.

En Australia y, en cierto grado, en Noruega, los reformistas gubernamentales preconizan la necesidad de “dejar que los administradores administren”; a través de arreglos de devolución estructural de facultades, los administradores deben obtener un gran poder discrecional y estar en “libertad de administrar”. Los reformistas creían que los administradores sabían con exactitud qué debían hacer, pero que las reglas, procedimientos y estructuras existentes les creaban barreras para hacerlo. La idea era que el hecho de centrar la atención de los administradores en los problemas que requerían solución, y entonces darles la flexibilidad para resolverlos, fomenta el desarrollo de organizaciones que pueden adaptarse con mayor rapidez y gobiernos que funcionan mejor. Se han concentrado en la devolución estructural de facultades y en el incremento de las habilidades de sus administradores a través de la capacitación y mediante la remodelación del sistema del servicio

civil para estimular el rendimiento. En el caso australiano, si el australiano haya adaptado el discurso del servicio público en los años ochenta puede considerarse una innovación (Yeatman, 1987); en Noruega, asimismo, el discurso público en función de la administración pública es mayor que antes. El fondo de tales diferencias es diferente en esos dos países. A Australia, los políticos y administrativos bien conocidos para debilitar la burocracia, mientras que en Noruega parece considerarse como algo más tradicional. La capacidad de los líderes políticos, administrativos y políticos y administrativos sí comparados con el proceso de la reforma, a Australia, la transformación de la administración pública por los actores privados (Guthrie y Parkin). En Australia está poniendo en práctica el modelo de la administración pública es más pragmática que la más tradicional en los años ochenta y más orientada hacia el resultado; pero las similitudes entre los dos países en los noventa debido al énfasis más pronunciado: la competencia, la subcontratación y la devolución. (1998, p. 157; McIntosh *et al.*, 1997; Yeatman, 1987).

A diferencia de Australia, Nueva Zelanda ha sido una política de “hacer que los administradores administren”. Los reformadores creían que la única manera de mejorar el gobierno gubernamental era modificar los instrumentos de los públicos sometidos a las fuerzas del mercado. Los administradores de alta jerarquía, bien remunerados, se les paga de acuerdo con su desempeño. Si están a la altura, pueden ser despedidos por trabajo y rendimiento individual. El modelo del servicio civil basado en las reglas y procedimientos del contractualismo hace diferentes las reformas implementadas en Noruega y Australia (Scott, 1998). El rendimiento desplazan a la antigua ética de la administración y se espera que cada funcionario ejecute los resultados esperados. Esos acuerdos semejantes al asesoramiento en cuestiones de los ministros pueden optar por obtener información de los medios y otras fuentes externas (Bostrom, 1998).

Por lo general, el modelo de la nueva administración pública depende en gran medida de la combinación de la teoría de la microeconomía con las prácticas gerenciales, y muchos de los elementos importantes y problemáticos de la reforma, como las relaciones entre los administradores públicos y los funcionarios electos, reflejan las tensiones potenciales en la manera como están combinados. A través de la devolución estructural de facultades y la contratación, el modelo de la nueva administración pública ha buscado separar más claramente la formulación de las políticas de la administración y aplicación de estas últimas. Los responsables de la formulación de las políticas elaboran las políticas, para después delegar en los administradores su implementación y hacerlos responsables de ellas mediante contratos. Más adelante analizaremos si eso representa un cambio bien equilibrado o si, en realidad, es un sistema que debilita el control político.

La devolución de poder: ¿más autonomía y poder para los administradores?

La devolución de poder puede adoptar muchas formas, pero una de las ideas principales es fortalecer el poder discrecional de los administradores y otorgar más autonomía a los planos y agencias subordinados a la administración pública (OCDE, 1996b; Grønlie y Selle, 1998). En esta sección centraremos nuestra atención en la devolución estructural de facultades, que incluye la separación de las funciones políticas de las administrativas, la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas y la especialización interorgánica vertical, es decir, la creación de nuevas unidades subordinadas que lleven a cabo las actividades comerciales.

La separación de las funciones políticas y administrativas

La manera de pensar desde el punto de vista de la economía de los defensores del modelo de la nueva administración pública apunta hacia un axioma casi generalmente aceptado en ciertos círculos: es más eficaz separar las funciones políticas y administrativas que tenerlas integradas, como había sido tradicionalmente en la mayoría de los países (Boston *et al.*, 1996, p. 4). La argumentación consiste en que el

hecho de dividir esos elementos hace acciones diferentes con actores distintos. Establecer las metas y los servidores públicos. A menudo existe también una idea de desarrollo; esa argumentación; a saber: que el problema sería estar más cerca de los clientes, más cercanía respecto a si eso está destinado a las administrativas menos importantes o no. Dejando atrás un modelo de integración de servidores públicos de alta jerarquía hacia una cooperación que reconozca sus intereses. El modelo comprador-productor, en el que los administrativos están más claramente separados institucionalmente.

Una argumentación que sirve de
 sión más marcada entre la política y
 lución integrada hace que los políticos
 y presión de los servidores públicos
 invadir la esfera política y que una
 funciones hace que el control del serv
 fondo para la reforma en Australia
 (Campbell y Halligan, 1992). Escind
 control político a distancia llegaría a s
 Un argumento adicional fue que la s
 mismo tiempo tanto el control político
 trativa, generando así mejores polític

La discusión de los efectos de la selección por control político saca a la luz muchos aspectos. En primer lugar, muy pocos profesionales o investigadores en ciencias políticas y los servidores públicos deberían ser seleccionados, pero, dicho esto, existen muchas maneras de hacerlo desde burócratas convertidos en políticos, políticos convertidos en burócratas, políticos públicos tecnócratas y apolíticos, etc.

En segundo lugar, no es fácil aceptar que se incrementaría al máximo la influencia de los servidores públicos; en lugar de ello, se trata simplemente de que las transformaciones orgánicas permitan el patrón de influencia en una dirección que sea una de las razones por las que los procesos de transformación caracterizan a menudo por el conflicto.

Una cuestión de capital importancia relativa al control político parece ser también el saber si entre los líderes políticos y los administrativos existe acuerdo en lo relacionado con las prioridades, las normas y los valores. A este respecto, parece ser políticamente menos problemático separar las funciones políticas de las administrativas, por ejemplo en el caso de Noruega, donde ese tipo de coherencia es más bien alto (Christensen, 1991; Christensen y Egeberg, 1997).

Otra forma de la devolución estructural de facultades, encontrada en muchos países que han puesto en práctica una reforma relacionada con el modelo de la nueva administración pública, es la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas, como el asesoramiento en cuestiones políticas, las tareas de regulación, las funciones de propiedad, las de control y las de comprador-proveedor, lo cual puede considerarse como una especie de resultado de una división más marcada entre las funciones políticas y las administrativas. Nueva Zelanda es el ejemplo más típico de ese tipo de cambio estructural, cuyo resultado ha sido un gran número de agencias y departamentos centrales y que las entidades de la Corona, incluidas las empresas propiedad del Estado, adopten el principio de las organizaciones con un solo propósito o una sola tarea (Boston *et al.*, 1996, pp. 56-66 y 77-80). Los argumentos en favor de esta solución son que mejora la efectividad y la eficiencia a través de una definición más clara de las funciones administrativas y que evita los traslapes y la combinación ambigua de funciones que difuminan las líneas de mando y autoridad.

70

Un efecto posible de la profunda reorganización de las funciones es el incremento de la necesidad de espacio: hay una mayor fragmentación del sistema, al crearse las nuevas unidades especializadas con independencia de la especialización; por ejemplo, las bibliotecas se añaden funciones de asesoramiento y actividades. Todo ello podría llevar a un incremento de los espacios públicos y de recursos utilizados, en contraposición al original. Nueva Zelanda, al igual que el Reino Unido, al mero de servidores públicos en el planeamiento urbano, avanzó en dirección opuesta a la tendencia de la disminución del tamaño puede ser una solución para controlar y coordinar las instituciones descentralizadas creadas a través de la devolución de funciones.

Una tercera forma de devolución estr con el modelo de la nueva administr otras dos mencionadas es la tendenci ganizacional vertical. Muchos países formas organizacionales político-ad des a formas organizacionales que se político central.

Los argumentos que se esgrimen nomía para justificar esa devolución en una especie de lógica determinista cooperación y la competencia adopte de que haya mayor competencia en vastos procesos de cambio a los que por sí solos no pueden hacer frente al desarrollo haciendo hincapié en una de las funciones comerciales para ha

petencia. Lo anterior es también un reflejo del axioma que establece que la política y los negocios deben estar separados y que los actores privados son mejores actores en el mercado que los públicos; para el sector público, consecuentemente, la manera más efectiva de hacer negocios es, ya sea crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que los actores privados absorban algunas de las funciones comerciales del sector público.

Existen muchas variedades de esa forma de la devolución estructural de facultades. En algunos países, como Noruega, tanto los departamentos como las agencias están otorgando gradualmente una mayor autoridad y autonomía en la toma de decisiones a organismos subordinados independientes y, dentro de los propios departamentos y agencias, a niveles inferiores de administración (Lægreid y Roness, 1998). Algunas unidades administrativas han sido reorganizadas como fundaciones, mientras que otras han sido transformadas en compañías de propiedad estatal. La argumentación es en el sentido de que esa clase de devolución estructural de facultades mejorará tanto la competitividad como el método de gobierno. En los años noventa, tal evolución puede considerarse como un dispositivo para un Estado defensivo (Grønlie, 1998). Algunas de las agencias cuya personalidad jurídica ha sido transformada eran muy grandes; entre ellas: la compañía telefónica nacional, el servicio postal y los ferrocarriles estatales. Cuando, en una encuesta, se planteó la pregunta acerca de la importancia de cambiar la estructura interorgánica en el sentido indicado, sólo 25% de los servidores públicos noruegos de los ministerios y las agencias centrales atribuyeron una gran importancia a su propio campo de trabajo, lo cual indica que la reforma ha sido gradual y que ha habido reacciones de renuencia (Christensen y Lægreid, 1998a).

La combinación de los valores económicos con la devolución estructural de facultades a través de la especialización interorganizacional vertical se puede observar con mayor claridad en las reformas puestas en práctica por Nueva Zelanda. En las primeras etapas del proceso de reforma, se estableció que el gobierno no debería participar en actividades que pudieran ser desempeñadas con más efectividad por organizaciones no gubernamentales (Boston *et al.*, 1996, p. 4). En primer lugar, ello significó que los aspectos económicos o comerciales de las políticas públicas pasaran a primer plano. En segundo lugar, implicó que esos aspectos tuvieran que ser diferenciados de otros, como las consideraciones sociales y político-sectoriales más generales. En tercer lugar, definió al gobierno como un actor que no está bien equipado para llevar a cabo

actividades comerciales. Y, en cuarto lugar, la devolución estructural de las actividades comerciales.

La argumentación en contra de la devolución de facultades a los actores privados que sirven de apoyo a la devolución de facultades podría ser que las funciones políticas y administrativas gradadas durante largo tiempo en muchos países, que el sector público gana mucho dinero y que éstas se deberían mantener como funciones más importantes que el sector público controla. Las actividades económicas, incluso mediante la devolución de facultades, la cuestión de saber si el sector privado puede hacerlas. Algunos argumentan que eso es importante, pero que las organizaciones públicas tienen que ser más complejas, mientras que otros piensan que la eficiencia tiene más que ver con el tamaño de las organizaciones que con la devolución de facultades (Allison, 1983).

La devolución estructural de facultades

Una de las ideas principales relacionadas con la devolución estructural de facultades es que las actividades comerciales y administrativas deben estar separadas orgánicamente, pero que las actividades administrativas y políticas deben estar en formas orgánicas con menos control y más autonomía en la realidad. Las reformas de ese tipo, por ejemplo, en el sector de las comunicaciones, han sido impulsadas por una combinación de factores. Según los países: líderes políticos y administrativos, el incremento de la competencia internacional, el control como a la eficiencia, líderes políticos, gustaría que aumentara la discreción y la autonomía con un perfil más comercial y actores privados que hacen negocios.

Esta manera de pensar se relaciona con la idea de "los administradores administran", o sea, que los administradores gocen de discreción y autonomía, sin interferencia cotidiana de los líderes políticos. La consigna en lo referente al control por parte de los líderes políticos es la división marcada entre la

principales ejecutivos son mejores para administrar y, por lo tanto, debe dárseles la discrecionalidad y la oportunidad para hacerlo, reduciendo de ese modo la carga sobre el liderazgo político y aumentando el control político; pero también podría argumentarse que la consigna refleja una tendencia contraria a la política que potencialmente debilitaría el control político. "Dejar que los administradores administren" podría significar que los administradores estén adquiriendo más recursos, tareas y responsabilidad, haciendo menos legítimo que el político interfiera en sus asuntos.

Un efecto evidente del incremento de la transferencia estructural de las funciones comerciales sobre el sector público es un sector público más racionalizado, debido a las reducciones de la fuerza de trabajo en las empresas públicas y a la privatización (Gregory, 1998b). Otro efecto es el aumento de la complejidad estructural o de formas híbridas, debido a la existencia de nuevas combinaciones de intereses políticos y comerciales incorporadas en las nuevas unidades públicas.

Ahora bien, ¿resulta debilitado el control político por el aumento de la devolución estructural de facultades, independientemente de que ésta sea eficaz? Uno de los principales argumentos para responder afirmativamente a esta pregunta es que la devolución estructural de facultades incrementa la distancia entre el liderazgo político y las unidades y planos inferiores subordinados de la administración (Egeberg, 1989). Esta lógica se basa en la noción de erigir nuevas barreras o límites estructurales. Las encuestas llevadas a cabo en el servicio civil de Noruega han demostrado, por ejemplo, que los servidores públicos de las agencias centrales fuera de los ministerios, a diferencia de los burócratas de los ministerios, consideran que las señales y las consideraciones políticas son significativamente menos importantes para la toma de decisiones (Christensen y Egeberg, 1997; Christensen y Lægveid, 1998a). Cuanto más separados estructuralmente estén los servidores públicos del liderazgo político, tanto mayor relativamente será la importancia de otras señales de decisión —como la eficiencia relacionada con los costos, las normas profesionales, los intereses de los clientes, etc.—, lo cual significa que los actores de las empresas públicas y otras unidades comparables prestarán aún menos atención a las señales políticas. Un informe sobre la propiedad pública en Noruega indica que, aun cuando formalmente se supone que las compañías públicas deben tomar en consideración las señales políticas generales o sectoriales, en realidad cada vez prestan más atención a los intereses comerciales (Statskonsult, 1998).

Por consiguiente, la principal lección del cambio estructural de facultades significa la disminución de control central y que las unidades orientadas hacia el mercado, presten más atención a las consideraciones políticas. Existe la tendencia en las empresas públicas como una i... asuntos comerciales.

Una explicación más detallada de incluso las actividades comerciales de control político y que del liderazgo depende de las actividades y desarrollar su control activo el nombramiento político de los líderes de empleo más activo de los diferentes intereses y las reglas, los consejos de administración o el contacto informal. Un ejemplo de más atención a las señales políticas es el establecimiento de que los desacuerdos entre el control político y la administración de las empresas de propiedad pública se discuten en el parlamento para su discusión y arbitraje.

Debido a problemas de capacidad, las actividades comerciales dependen muy de los servidores públicos de más alta jerarquía política. Potencialmente, ello podría ser porque se esté dando una base de datos de más alta jerarquía, ya sea por la necesidad de hacer alianzas con el liderazgo administrativo.

Boston *et al.* (1996, pp. 13, 87-89) y la devolución estructural de facultades ha sido un tema en Nueva Zelanda. Por una parte, se ha separado de las funciones no comerciales de las empresas públicas el establecimiento de empresas públicas. Por otra, las entidades de la Corona, en cambio, han provocado que el control y la gestión sean más problemáticos y las líneas de autoridad más difíciles de garantizar los intereses comerciales y los costos del cambio, que en general.

Nueva Zelanda es una especie de ejemplo del cambio estructural, porque decidió la implementación horizontal con una marcada separación. Por otra parte, Australia muestra un perfil similar.

lución estructural de facultades, pero eligió otra solución horizontal, mucho más integrada, en lo concerniente a las cuestiones de la "maquinaria de gobierno": estableció 16 departamentos principales, los denominados "megadepartamentos", y esa característica dio apoyo a la política de Hawke de fortalecimiento de los aspectos integrantes del gabinete (Campbell y Halligan, 1992, pp. 16-20). En comparación con una solución más fragmentada, probablemente eso puede haber fortalecido la influencia del liderazgo político, tanto en lo que respecta a los servidores públicos de mayor jerarquía de las agencias y departamentos centrales como en cuanto contrapeso a las instituciones y entidades comerciales subordinadas; por otra parte, en cuanto instrumentos de generación de políticas, los departamentos gigantescos constituyen unidades cuyo control resulta complejo.

Noruega eligió un curso más semejante al de Australia que al de Nueva Zelanda para la reforma estructural. Ha puesto un mayor énfasis en la especialización horizontal moderada de los ministerios, si bien no ha hecho nada que se parezca a los departamentos gigantescos. En lo que respecta a la devolución estructural de facultades, Noruega ha sido más renuente que Australia y Nueva Zelanda, lo cual quizás ha dado como resultado un énfasis relativamente mayor en el control y la centralización políticos que en los otros dos países.

A través de las reformas, a Australia se le ocurrió el concepto de "gerencia política", lo que indica el deseo de combinar el control político con la administración gerencial, la centralización con la descentralización y la devolución estructural de facultades (Campbell y Halligan, 1992, pp. 39-41 y 203). Un análisis de la devolución estructural de facultades practicada en Australia durante una de sus primeras etapas que centra la atención en la reforma de la administración presupuestal y financiera, indica que ese país se las ha arreglado para combinar una mayor flexibilidad y una mayor devolución estructural de facultades con un mejor control central (Keating y Holmes, 1990). El fortalecimiento del liderazgo político se inició en los años setenta con más recursos para el gabinete y los ministros, asesoramiento alternativo en cuestiones normativas, más apoyo de los partidos políticos, politización del nombramiento de los servidores públicos de mayor jerarquía y un mayor énfasis en las prioridades y directrices políticas, mientras que en los años ochenta se produjo el desarrollo de una "identidad corporativa" más marcada y de más estrategias colectivas y se prestó más atención a una administración de los recursos y el personal más cercana al liderazgo político (Halligan, 1996). Los elementos gerenciales

fueron evidentes en el establecimiento de la jerarquía, los cambios en la administración de fondos presupuestarios para proyectos y más abajo en la jerarquía de la comercialización de las actividades en los años noventa (Guthrie y Parker, 1996) como resultado un cambio hacia la descentralización.

La devolución estructural de facultades es un tema del desarrollo de sistemas de control. ¿Se necesitan temas de control cuando el liderazgo político tiene la autoridad para la toma de decisiones y para implementar las políticas, ya sea a través de la devolución de facultades o no? Una solución es la de las leyes, reglas y reuniones formales que controlan las unidades y actividades subyacentes. De ello es que puede modificar los problemas. Una de sus desventajas es que con frecuencia los instrumentos de control más formales y rígidos pueden controlar tales sistemas de control administrativos. Esto implica que para una solución, solución que sería más tranquila, los políticos y profesionales fuesen compa- quilizadora si hubiese conflictos y gración al problema del control es la sub- ahora.

La subcontratación: ¿instrumento para un mayor control?

El modelo de la nueva administración es una mayor competencia entre los sectores del sector público, como un reflejo de las prioridades más importantes. El tipo de competencia es el que se basa en la devolución estructural que acabamos de analizar. En muchos casos se trata de una mayor devolución estructural y flexibilidad y por el hecho de que los a-

nomía y poder discrecional es tener un sistema de control jerárquico más rígido mediante el recurso generalizado de la subcontratación. Se supone que, a través de los contratos, los líderes políticos especifican más claramente las metas y objetivos, y que el rendimiento se debe controlar mediante el empleo de indicadores cuantitativos para supervisar los resultados y medir la eficiencia. El explosivo incremento de las auditorías entraña elementos de centralización potencialmente fuertes e implica una atención cada vez más centrada en la "administración como Dios manda", formal y externa a expensas de las más tradicionales formas de control internas e informales basadas en la confianza (Power, 1994).

El concepto integrado del modelo de reforma administrativa de Nueva Zelanda es el gobierno por contrato (Schick, 1998). La mayoría de los elementos de la reforma han sido diseñados para que las relaciones entre, por una parte, el gobierno y los ministros y, por la otra, las entidades subordinadas, incluidas las instituciones y cada uno de los líderes, sean cada vez más semejantes a las contractuales. Nueva Zelanda ha hecho todo lo posible por crear las condiciones adecuadas para que se negocien y se pongan en vigor los contratos formales.

En la administración central de Noruega, en cambio, los sistemas de contratación tienen muy poca importancia para los servidores públicos (Christensen y Lægrevik, 1998c). En 1996, sólo el 9% de los servidores públicos informó que los sistemas de contratos tenían una gran importancia en su propia esfera de trabajo; no obstante, el servicio civil de Noruega ha adoptado una versión "suave" de la subcontratación a través de la aplicación del método de la "administración por objetivos y resultados", sistema que, antes bien que orientarse hacia los individuos, se basa más en las agencias.

Un tipo de subcontratación lo constituyen los contratos entre el gobierno como comprador de rendimiento y las agencias en cuanto proveedores y abastecedores. El argumento es que los contratos mejoran tanto la eficacia como el rendimiento de cuentas, porque combinan la competencia comercial con un sistema más rígido de control del rendimiento. Cuando se dividen la política y los negocios mediante la utilización de contratos, se hace más fácil que las empresas públicas compitan, se facilita la comparación de la eficacia entre los sectores público y privado y entre los organismos públicos y se puede atraer con mayor facilidad a expertos en el mercado. Todos estos son argumentos que se esgrimen a menudo cuando se hace el análisis de los efectos de las reformas contractuales en Nueva Zelanda (Boston *et al.*, 1996; Nagel, 1997).

Ahora bien, el hecho de dividir orga- bien en unidades orgánicas que dese- rias, proveedoras y compradoras podr- la experiencia pública, un increment- del empleo de más personal que antes- vados costosos y tendencias a la cre- privados. Un efecto del aumento de la- disminución de las relaciones de coope- los salarios y las fortunas de los fun- se argumenta que parece haber pocos- los que se demuestre que el incremen- ción de contratos mejoran los servici-

Otro tipo de subcontratación afect- han sido mantenidas ajenas a la com- en cuestiones normativas (Boston *et al.* estudiados, siempre ha sido evidente- res políticos en cuestiones normativ- dores públicos permanentes de alta je- profesional; pero Australia y Nueva- asesoramiento a la subcontratación, lo- entre las firmas de asesoramiento pr- servidores públicos, y los secretarios- permanentes (Martin, 1998, pp. 71-98- cesos políticos siempre en marcha en- el gobierno como en los partidos y rela- ses, para decidir acerca del contenido-

Evidentemente, una de las razones- debilitar la burocracia y fortalecer el l- lograrse si los asesores privados logra- sobre todo de lo que a estos últimos le- rían hacer. Otra de las razones para- aumentar la calidad del asesoramiento- de decisión, en busca de alternativas- miento de los líderes administrativos-

Pero también es muy probable qu- nere ambigüedad y debilite el lideraz- y los líderes administrativos podrían- actuaran en contra del liderazgo pol- Estados Unidos; por otra parte, los ac- ría que consistiera en soluciones mal-

grupos de intereses y de presión, probablemente sin que ello incrementara la calidad de las premisas de decisión. Además, la confianza entre los líderes políticos y administrativos podría disminuir debido al desarrollo de la competencia entre los asesores en cuestiones normativas. Como podemos ver, la contratación de asesoramiento en cuestiones normativas tiene límites claros. No parece probable que aumente la eficiencia o la efectividad con las que dicho asesoramiento se produce y existe un gran riesgo de que surja un comportamiento oportunista entre los proveedores de asesoramiento y se genere un problema más grave con respecto a la coordinación de las políticas (Boston, 1994, p. 1).

Un tercer tipo de subcontratación es la competencia por las auditorías en Australia y Nueva Zelanda, competencia que provoca una división estructural en la organización de las auditorías entre una unidad administrativa y una unidad que lleva a cabo la auditoría en la práctica en competencia con firmas privadas (Guthrie y Parker, 1998). Esta forma de organización puede plantear interrogantes acerca de la independencia y neutralidad del proceso de auditoría, lo cual es en particular el caso de un nuevo tipo de auditoría con una importancia creciente: la auditoría del rendimiento, que deja la puerta abierta al desarrollo de procesos políticos más típicos, a la construcción de alianzas y al empleo de un poder discrecional en el proceso de auditoría.

Un cuarto tipo de subcontratación, como elemento del modelo de la nueva administración pública, se refiere al reclutamiento y el empleo. En ese tipo de contratación, la creciente utilización de contratos individuales de corto tiempo reemplaza al empleo más permanente basado en los contratos colectivos. Lo anterior es el resultado de un mercado de mano de obra más competitivo, tanto dentro del servicio civil como entre los sectores público y privado, que a su vez ha provocado que las compensaciones se basen con menos frecuencia en la posición y la antigüedad, que los sistemas de paga se basen más en el mercado y en el rendimiento, que haya un menor interés en la pertenencia a los sindicatos y que se recurra más a menudo a los asesores y abogados privados para negociar los salarios. Este tipo de subcontratación es más visible en Nueva Zelanda, pero también es evidente en Australia. Por lo demás, el modelo de la nueva administración pública ha tenido parte en la transformación de la demografía del servicio civil o de algunas porciones de él. Los ejemplos de ello son los economistas que, a partir del Ministerio de Hacienda en ambos países, han proliferado y llegado a predominar en el servicio civil y abogan por más modelos de "racionalismo económico" (Campbell y Halligan, 1992, p. 105). Noruega introdujo

incluso una versión "ligera" del sistema de los servidores públicos de alta jerarquía, con una estructura de facultades, mayor flexibilidad y un sistema de paga basada en el mercado y en el rendimiento. En ese país, Noruega se ha mostrado renuente a ese nuevo sistema de paga, en especial en lo que respecta a los individuos y al elemento de paga basado en el rendimiento (Campbell y Halligan, 1994 y 1997). En ese país, el sistema de contratación se basó en el consenso sobre las reformas.

¿Qué efectos tienen los contratos políticos? Un punto de vista es que ese tipo de contratación está debilitando el control político, porque los líderes políticos reclutamiento de los líderes administrativos más directamente, debilitando los controles políticos (Boston *et al.*, 1991). Los ejecutivos políticos y los contratos pueden ser más renuentes a las consecuencias" a los políticos, lo que reduce los incentivos, cuya brecha entre los líderes políticos y los servidores públicos de menor jerarquía se aminorando la lealtad política de los políticos (Campbell y Halligan (1992, p. 31) llega a los efectos de las reformas relacionadas con la administración pública consiste en que los líderes políticos de Australia viven más en sus propios intereses altos y a la posición más alta de los líderes políticos, aquellos de las agencias centrales primarias y la competencia económica.

Un argumento en contra de los contratos políticos es que debilitan la formulación de objetivos específicos para los servidores públicos de alta jerarquía, que los contratos individuales incrementan los conflictos entre las instituciones, los grupos de interés y el argumento es que el reclutamiento político debilita el liderazgo político y el argumento es que el reclutamiento político puede explicar por qué Australia pudo embarrancar la reforma que siguió. Se dice que la elite administrativa reclutada convenció a los líderes políticos en la reforma.

En la práctica, además, no son los líderes políticos los que formulan o controlan n

lo ejemplifica Nueva Zelanda. Los contratos individuales pueden también ser un reflejo de debilitamiento del control político a través del debilitamiento de la responsabilidad política, la identidad colectiva y el espíritu público de los líderes administrativos (Boston *et al.*, 1996, p. 87). Mientras que el compromiso de los servidores públicos de alta jerarquía se había basado tradicionalmente en un sentimiento institucional y colectivo de largo plazo con un alto grado de lealtad política, ahora la situación se caracteriza más por los incentivos individuales estratégicos de corto plazo para los funcionarios ejecutivos que están a la búsqueda de las agencias que puedan ofrecerles el mejor contrato. Esa situación podría provocar el debilitamiento del control político, una menor continuidad en las instituciones públicas y que la experiencia profesional sea más pobre. El nuevo tipo de líderes administrativos es menos dependiente del liderazgo político en muchos sentidos.

Gregory (1998) hace notar que las reformas están llevando los procesos políticos en una dirección más tecnócrata en Nueva Zelanda. La cultura igualitaria tradicional está siendo reemplazada por una más elitista, fomentada por una nueva clase de burócratas de alta jerarquía, bien pagados con actitudes del sector privado, escépticos por lo general respecto a los procesos y el control políticos. El rendimiento de cuentas es más gerencial que político (Nagel, 1997). Al comparar la reorganización estatal en Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia, que incluye características típicas del modelo de la nueva administración pública, Schwartz (1994) llega a la conclusión de que los políticos han perdido influencia, mientras que los burócratas de alta jerarquía, entre ellos los "burócratas fiscales", son los vencedores. La lección general es que los nuevos regímenes de contratación adoptados para los servidores públicos de alta jerarquía no necesariamente concuerdan con las intenciones de los arquitectos de la reforma (Hood, 1998, p. 443).

El caso de la subcontratación de asesoramiento político en Nueva Zelanda y Australia ilustra los límites de los contratos en un sistema político-administrativo. La intención de la reforma es incrementar el control del gobierno sobre sus asesores, pero puede terminar disminuyéndolo. La incertidumbre política, como los cambios de ministros o gobiernos, incrementaría los problemas de la contratación externa y probablemente habría un mayor riesgo de comportamiento oportunista con consecuencias negativas para el mantenimiento de la confianza entre los ministros y los asesores (Boston, 1995, p. 98).

Una lección que nos deja el caso de Noruega es que la introducción

de la técnica de "administración por objetivos" ha tenido como resultado que los servidores públicos cumplieran con sus obligaciones de manera más coherente y evaluar exhaustivamente el desempeño. La "administración por objetivos" ha tenido un efecto sobre el control administrativo de agencias y ha llevado a una reestructuración para mejorar la gobernanza y la eficiencia (Hood, 1998a). Esto puede reflejar el hecho de que los contratos complican la función del servidor público y que las normas normativas y de que incrementar el control reduce las posibilidades de gobernanza (Hood, 1990; Peters, 1996).

Una importante cuestión de principio es si éstos deben ser utilizados para cualquier clase de tarea del servicio público. La selección debe ser diferenciada y llevada a cabo en algunos sectores seleccionados. Los analistas políticos ponen de relieve este problema, ya que se da una fuerte discusión sobre si se debe utilizar en áreas como la salud, el trabajo social, el medio ambiente. El argumento es que al utilizar los contratos para discriminar entre diferentes tipos de departamentos públicos y diferentes funciones y tareas, el resultado es una pérdida de eficiencia (Hood, 1995).

La cuestión del rendimiento de cuentas y de la responsabilidad

Un aspecto importante de la reforma es la cuestión del control político y del rendimiento de cuentas de los servidores de alta jerarquía. El modelo de la nueva administración es el que el rendimiento de cuentas se basa en la competencia y las relaciones contractuales en lugar de la competencia con respecto a la "antigua" administración. El rendimiento de cuentas se basan en el contrato y las tradiciones culturales. Se va de un rendimiento de cuentas simples a los contratos a una noción tradicional de rendimiento de cuentas responsable ante el pueblo a través de

formulación de las políticas— es puesta en tela de juicio por el énfasis que se pone tanto en los clientes como en los resultados y cuya atención va de los administradores hacia abajo, hacia los ciudadanos, antes bien que hacia arriba, hacia los funcionarios electos.

En las reformas administrativas como el modelo de la nueva administración pública, se ha prestado mucha atención al rendimiento de cuentas de corte gerencial y se ha tomado muy poco en consideración la responsabilidad política. Por rendimiento de cuentas de corte gerencial queremos decir la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía. La responsabilidad, por otra parte, se acepta *por* las acciones propias o de otros y es más subjetiva como sentimiento de obligación (Gregory, 1995, p. 60). Lo anterior significa que el rendimiento de cuentas podría ser un componente necesario, pero no suficiente, de la responsabilidad. El ser responsable entraña la capacidad para actuar, al igual que simplemente para rendir cuentas, y la preocupación por las consecuencias de ese actuar. El rendimiento de cuentas carece de elementos morales (Martin, 1997).

March y Olsen (1989) ponen de relieve la misma diferencia al establecer una distinción entre los procesos agregativos y los integradores en las organizaciones públicas. En los procesos integradores, los servidores públicos tienen un sentimiento de pertenencia, una historia y una tradición compartidas, que hace más fácil creer en la integración, en las obligaciones y en un propósito común y actuar en consecuencia (March, 1994). En los procesos agregativos, los actores están más dispersos y no sienten la integración; tienen que recibir incentivos para actuar en cierto sentido. En lugar de estar socializados en una cultura administrativa y un código de ética, están disciplinados para modificar su comportamiento mediante el empleo de diferentes clases de motivaciones (Lægreid y Olsen, 1984).

En Noruega y Nueva Zelanda ha existido tradicionalmente la doctrina de responsabilidad ministerial que establece que el ministro acepta tanto la culpa como el reconocimiento por las acciones de los administradores, los cuales deben permanecer anónimos e inmunes al reconocimiento o la culpa. Las reformas administrativas han aumentado el conocimiento del público sobre la identidad y las políticas de muchos servidores públicos de alta jerarquía y alejado más a los ministros del proceso administrativo y, por ende, desafían esa doctrina. En Nueva Zelanda, las reformas administrativas han alterado, quizá destruido, la doctrina de la responsabilidad ministerial; mientras tanto,

se ha desarrollado una nueva versión basada en las relaciones contractualistas entre los principales ejecutivos (McLay, 1995, pp. 1-2).

Esta cuestión presenta al menos dos problemas: ¿qué hacer para que los servidores públicos actúen por sí mismos?; y, en segundo lugar, ¿cómo mejorar los análisis y asesoramiento político de las actividades de formulación de políticas? Nueva Zelanda ha mejorado el rendimiento de cuentas; por el otro, las reformas han provocado una pérdida de responsabilidad pública y que se reduzca la aceptación de cuentas por parte de los ministros. Lo anterior significa que la reducción de la responsabilidad política entraña una pérdida de eficiencia y eficiencia (Boston *et al.*, 1997).

La preocupación por la eficiencia y la necesidad del rendimiento de cuentas entraña la responsabilidad política. La falta de alguna del buen juicio político y social y la responsabilidad y la legitimidad política. La lucha por lograr el rendimiento de cuentas entraña la disminución del sentido de responsabilidad de cuentas en la especificación *ex ante* de las consecuencias previstas, con lo que las consecuencias imprevistas, como las que han sido especificadas escapan al rendimiento de cuentas. El problema no podrá remediarse mediante el rendimiento; antes bien, la solución es el modelo de responsabilidad (Schick, 1997).

Una de las grandes preocupaciones es la que se relaciona con la cuestión de equilibrio entre el rendimiento de cuentas y la libertad de acción. El modelo burocrático tradicionalmente se basa en el rendimiento de cuentas sobre los resultados y la responsabilidad por que se sigan las reglas, pero la acción pública extraordinariamente exitosa de los administradores públicos de todo el mundo muestra que los administradores públicos no están más ansiosos por obtener rendimientos. Un sistema que extiende la libertad de acción y el rendimiento de cuentas, debilita el poder del modelo de administración burocrática y entraña un desequilibrio entre la libertad y la responsabilidad. El sistema no funciona.

narios sin tener una expectativa clara sobre el rendimiento personal (Scott, 1996, p. 89).

Por otra parte, todas las grandes organizaciones tienen un dilema fundamental: se puede contar con un mejor rendimiento de cuentas (léase control) o con una mayor previsión (léase libertad), pero no se puede tener ambas cosas simultáneamente (Gregory, 1997, p. 96). El que los líderes administrativos pongan un énfasis más fuerte en la conducta emprendedora provocará probablemente que la coordinación y el control centrales sean más difíciles. Las ideas del modelo de la nueva administración pública acerca de la descentralización, la devolución estructural de facultades y la consecuente fragmentación crean la necesidad de una mayor coordinación con el propósito de asegurar la coherencia de las políticas en el gobierno (Peters y Savoie, 1995, p. 17; Hart, 1998, p. 286). Un argumento en favor de ello es que el dar más autoridad a los gerentes públicos para administrar programas muy probablemente dará como resultado el que se otorgue a los ministros una mayor capacidad para establecer criterios y prioridades centrales y una mayor intervención en las cuestiones de personal, con el propósito de resolver los problemas de pérdida del control sobre la aplicación de las políticas planteados por las reformas del modelo de la nueva administración pública (Maor, 1999). En conjunto, no obstante, dichas reformas parecen dar como resultado una pérdida del control político.

La transformación del modelo de la nueva administración pública —en algunos países más que en otros

La perspectiva transformadora esbozada apunta hacia varias dimensiones para explicar el fondo de la reforma pública, su contenido y sus efectos y consecuencias. Este último aspecto es el que se ha puesto particularmente de relieve en este artículo. En un sentido más técnico, la dimensión determinista-ambiental, ejemplificada por la crisis económica, es importante para explicar por qué los líderes de Nueva Zelanda comenzaron su ola reformista y, también, quizá parcialmente, por qué eligieron la senda de una reforma radical; pero, después de un tiempo, las reformas puestas en práctica en ese país parecieron adquirir características más ideológicas, con el predominio en el medio ambiente institucional de ideas económicas de desmantelamiento y reducción del Estado. Nueva Zelanda se convirtió en un caso de prueba del modelo de la nueva administración pública, apoyado por la Orga-

nización para la Cooperación y el Desarrollo. El mito de éxito que adquirió la calidad de realidad al darse en ese mito al desarrollar las reformas, también parece haber sido importante en Australia, aun cuando el contexto fue diferente en muchos aspectos al de Nueva Zelanda.

En comparación con los otros dos casos, el caso de Nueva Zelanda con la reforma fue menos "amenazante" (Christensen y Lægveid, 1998c). No se avecinaba nada que pudiera dar inicio a una ola reformista más interrogantes que nunca acerca de la reforma. El sector público contaba con un gran prestigio a principios de los ochenta. Lo anterior se emprendieron las reformas a finales de los ochenta, cuando el inicio fuese tardío y lento y su contenido fuese más limitado.

Ahora bien, cuando se pasa a la dimensión estructural, tanto las variables estructurales como el contexto más complejo y desconcertante de los países industrializados, existen importantes diferencias: en la estructura de sus sistemas políticos, en la cultura política y administrativa, en la fuerza e ideología de los partidos políticos, en las reformas que llevarían a esperar que las reformas se llevarían a cabo entre ellos existen también algunas diferencias. Los diferentes rumbos de las reformas en Westminster en Australia y Nueva Zelanda, en los conservadores de Australia y la homogeneidad de las reformas en Nueva Zelanda y Nueva Zelanda hayan sido los gobiernos que llevaron a cabo las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública (Castles *et al.*, 1996), mientras que en Australia fue muy similar a como ocurrió en muchos otros países. El reformista se mostró mucho más renuente a aceptar las reformas.

La crisis económica parece explicar por qué se dio inicio a las reformas, pero las consecuencias de las reformas son diferentes por qué eligió un rumbo diferente. En el contrario, se podía haber esperado que las reformas fuesen diferentes y con una menor influencia de las reformas debido a la incompatibilidad con el modelo de la nueva administración pública y a que ninguna de las reformas

del público; pero, una vez adoptado el curso radical, en vista del sistema Westminster, de la tradición de centralización y de la debilidad de las fuerzas compensatorias, es comprensible que las reformas fuesen puestas en vigor con energía, sin prestar mucha atención a los sentimientos del público en general. La fuerza de impulso fundamental de la reforma fue un pequeño grupo de elites institucionales estratégicamente situadas y encabezadas por el Ministerio de Hacienda; no hubo una oposición efectiva dentro de la burocracia, el gabinete o los sectores; y las reformas fueron puestas en práctica por dos partidos gobernantes diferentes (Goldfinch, 1998; Nagel, 1998); sin embargo, resulta desconcertante que los economistas del Ministerio de Hacienda hayan logrado tanta influencia sobre los líderes políticos fuertes que eran importantes para impulsar el proceso (Pallott, 1998).

En una evaluación del experimento de Nueva Zelanda, el autor llega a la conclusión de que el rendimiento orgánico ha mejorado, pero también de que existen varios problemas (Schick, 1996 y 1998). Los principales ejecutivos atribuyen la mayor parte de la mejora del rendimiento gubernamental a la discrecionalidad otorgada a los gerentes a través de la devolución estructural de facultades, antes bien que a través de contratos formales, además de que la puesta en práctica de éstos entraña altos costos de transacción. Otro efecto secundario es que, en ocasiones, los contratos benefician los intereses personales a expensas de los intereses colectivos del gobierno; y las reformas basadas en un punto de vista economicista estrecho del comportamiento humano en las organizaciones pueden cambiar la conducta de los funcionarios en ese sentido: se puede esperar que actúen como si fuesen poco dignos de fiar, interesados, oportunistas y moralmente peligrosos (Gregory, 1995, p. 71).

El contractualismo también podría debilitar los valores tradicionales del servicio público, la responsabilidad personal y el profesionalismo. Existen temores de que la calidad del asesoramiento y los servicios en cuestiones de políticas podrían deteriorarse y de que el grado de coordinación de las políticas se haya reducido (Scott *et al.*, 1990; Verheijen, 1998). Además, podría provocar que los gerentes adopten un enfoque de lista de control del rendimiento de cuentas: "Si no está especificado, no es responsabilidad mía" (Schick, 1998, p. 126). Algunas investigaciones empíricas indican que en Nueva Zelanda podría estar surgiendo una mentalidad más legalista entre los servidores públicos con menor antigüedad debido a la introducción del contractualismo (Gregory, 1998a). Las reformas amenazan el capital social que

constituye el servicio público y hacen nacer la idea de verlo como una comunidad de confianza (Christensen, 1998). Queda por analizar de manera sistemática si la nueva administración pública provocará una pérdida del capital ético del servicio público (Christensen, 1998).

En Australia, las reformas administrativas tienen como principal explicación en una diversidad de factores, muchos años sin una influencia política fuerte. El Laborista necesitaba llegar al poder nuevo y la reforma era uno de los instrumentos para ello. La reforma volver a definir las funciones políticas y la estructura, marcadamente en el rumbo adoptado en Nueva Zelanda, menos énfasis inicial en los aspectos económicos que la reforma que en Nueva Zelanda. La burocracia general de Australia podía obstruir la reforma, pero su puesta en práctica, pero también la introducción de elementos radicalmente nuevos. Otros obstáculos potenciales a la reforma eran los corporativistas y la tensión entre las reformas, pero los funcionarios de mayor jerarquía aceptaron los fundamentos del racionalismo económico. El primer ministro fuerte, como "patrocinador", dio el impulso inicial para ella al generar un entusiasmo y conquistar para la causa a los funcionarios. Los funcionarios renuementemente aceptaron la reforma. El Partido Laborista volviera al gobierno. Para sorpresa de muchos que habían criticado las elecciones, el primer ministro fue elegido. El primer ministro influido más profundamente por los economistas, la conciencia de lo que se creía posible, consideró la reforma y el programa que lo llevó a ganar las elecciones.

El caso australiano se complica por la imitación de las soluciones a las cuestiones de la reforma de las del Reino Unido. La reforma, como algunos de los elementos de la reforma, más tarde, fueron imitados de algunos países de Nueva Zelanda; y toda esa complejidad dificulta el análisis de los efectos de la reforma (Campbell y Houghton, 1998, p. 274).

Los casos de Australia y Nueva Zelanda

mas radicales no necesariamente producen mejores resultados. La ventaja de la opción australiana sobre la neozelandesa consiste en que es menos probable que la coordinación sea un problema en el sistema australiano que en el más fragmentado sistema neozelandés. La introducción gradual de las reformas, combinada con los intentos por obtener un consenso amplio sobre la introducción de las reformas, parece haber tenido un efecto positivo en Australia (Verheijen, 1998). Una lección del caso australiano es la paradoja de que el aumento del control político ha provocado la reducción del control sobre el sistema (Halligan, 1997). El objetivo clave de la reforma en lo concerniente al control político era romper el monopolio del servicio civil sobre el desarrollo y el asesoramiento políticos y redistribuir el poder en el seno del poder ejecutivo en favor del ejecutivo político. El resultado probablemente ha sido una pérdida de control de las políticas públicas debido a la pérdida de confianza en la competencia del Estado.

En el caso de Noruega, los factores que desencadenaron la reforma, ya fuesen internos o externos, fueron muy pocos. La inexistencia de una crisis económica y la gran confianza en un sector público activo y extenso explican que la presión externa fuese relativamente menor. Ello, combinado con la turbulencia parlamentaria, los gobiernos minoritarios, las reformas impulsadas internamente por la burocracia y la cultura administrativa tradicional, incompatible probablemente con muchos elementos del modelo de la nueva administración pública, podría explicar por qué Noruega inició tarde las reformas relacionadas con ese modelo y eligió un rumbo de incremento gradual en su aplicación. Durante la década de los noventa, no obstante, tanto las reformas administrativas como las relacionadas con la devolución estructural de facultades han ido cobrando más impulso en ese país, sin que hasta ahora se haya tenido que recurrir sino en menor medida al elemento de privatización experimentado en Australia y Nueva Zelanda. Las razones de ese tipo de evolución parecen haber sido tanto internas como externas. Por una parte, fue importante el que el Partido Laborista haya pasado por un periodo de introspección, en lucha con su identidad tradicional, y salido de él con una postura más favorable a las reformas del modelo de la nueva administración pública, pues eso provocó también algunos cambios en las actitudes de los sindicatos asociados al partido; por la otra, la adaptación gradual de Noruega a Estados Unidos, a través del tratado EEA, la presión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la convicción profunda sobre el proceso de mundialización generaron tam-

bién una mayor aceptación que antes nada con el modelo de la nueva admini

Los estudios sobre la aplicación de la reforma en la administración pública en el servicio civil de los países nórdicos reacciones a él son de renuencia, agrado y rechazo (Christensen y Lægreid, 1998b y 1998c). De renuencia pocos elementos de la reforma son importantes que las reformas estructurales, pero de agrado, aun cuando relativamente pocos, de manera significativa con las metas de la reforma. Por lo general, el modelo de la nueva administración pública más con la aceptación de los líderes políticos y funcionarios ejecutivos y más con la de los funcionarios de personal de desarrollo que con la de los funcionarios judiciales tradicionales. En los últimos años, la transferencia de las actividades corrientes de los servicios políticos y administrativos y posiblemente de los servicios jurídicos tradicionales. El control político de los servicios, fuerte, pero en la práctica se considera débil, dada por el mito internacional relacionado con la administración pública (Statskonsult, 1998).

Conclusión: ¿menos control político?

Hemos argumentado que, por lo general, el modelo de la nueva administración pública, con el modelo de la nueva administración pública, control político, con lo cual queremos decir el control político de los departamentos y agencias, las empresas públicas comerciales, es el modelo de la nueva administración pública, que también, de manera más general, el modelo de la nueva administración pública, y los consumidores. Las reformas han provocado cambios en las soluciones colectivas, la despolitización de los conflictos acerca de qué es público (Bjorklund, 1998).

Los efectos mencionados parecen ser efectos entrelazados. En primer lugar son los efectos "lógicos" mundiales de las normas y valores, el modelo de la nueva administración pública.

cialmente la cultura político-administrativa en muchos países. En segundo lugar, ese predominio ha ido acompañado por fuertes argumentos en favor de una mayor especialización horizontal y vertical del aparato público. La combinación de esos dos tipos de especialización ha preparado el terreno para la devolución estructural de facultades de las unidades y actividades comerciales, lo que significa una mayor fragmentación y un menor control político en general y, más particularmente, sobre las actividades comerciales. En tercer lugar, el modelo de la nueva administración pública ha incrementado por lo general la competencia y la utilización de contratos, transformando con ello la relación entre, por una parte, los líderes políticos y, por la otra, las instituciones subordinadas y los actores individuales subordinados. Esa relación parece poner más atención a los aspectos individuales de corto plazo y estratégicos, con lo que posiblemente debilita el perfil tradicional del compromiso y el espíritu de las instituciones y la colectividad.

Existen, por supuesto, puntos de vista diferentes sobre los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública que ponen de relieve el mensaje de que las consecuencias de los nuevos sistemas y estructuras gubernamentales raramente son de un solo tipo. Uno de ellos toma como punto de partida el hecho de que el modelo de la nueva administración pública ha sido el reflejo de una crisis internacional del sector público que abarca problemas económicos, de inercia, estructurales, de disminución de la confianza y de la calidad de los servicios, lo cual ha llevado a que se ponga el énfasis en los valores y normas económicos y en la transferencia de las actividades comerciales, la competencia o los contratos. Según ese punto de vista, el modelo de la nueva administración pública ha ayudado a muchos países, como Nueva Zelanda, a recuperar su fortaleza económica y a ser más efectivos y eficientes en muchos aspectos (Evans *et al.*, 1996; Scott, 1996); sin embargo, la relación entre las reformas y los parámetros económicos es muy discutible: algunos podrían argumentar que Nueva Zelanda está económicamente peor ahora que lo que podría haber estado sin las reformas, mientras que otros pondrían de relieve que sigue siendo económicamente débil y vulnerable a pesar de las reformas.

Otro tipo de opinión adopta como su punto de partida una especie de necesidad de aclarar y fortalecer el control político. Se dice que los procesos políticos se han vuelto muy complejos, que los líderes políticos están teniendo problemas de capacidad, que los líderes administrativos están ganando en influencia y que el gobierno interviene en dema-

siadas actividades. En esa situación, se debe desempeñar una función que sea un tanto diferente, la cual implica un sector público más reducido, más actividades comerciales, más competencia, más claridad de las funciones de los líderes políticos, más contratos y sistemas de incentivos. Se dice que, con un control político más fuerte, aun cuando los líderes afirmen controlar ahora sea más libremente, cambiando cualitativamente, porque las reglas rectrices y el desarrollo generales de políticas dependen de la intervención política específica en cada caso.

Una lección de las reformas del sector público es que un sistema exhaustivo de evaluación de rendimiento, en el que se hagan grandes esfuerzos para evaluar este último, podría fortalecer el control político; sin embargo, el que dicho sistema sea efectivo depende del control político y el buen gobierno es una intención. El modelo de la nueva administración pública es un modelo basado en la confianza mutua entre los líderes políticos y diferentes jerarquías y entre los políticos y los funcionarios del sistema que fomenta potencialmente la confianza. El modelo de la nueva administración pública supone que los incentivos externos sean los correctos y que, sin importar la personalidad de los funcionarios, la nueva administración pública ha sido mejor que la del peor caso de un plan institucional. El modelo supone sobre la solidaridad, la identidad colectiva y la confianza democráticas entre los servidores públicos. Por el contrario, la "vieja" administración pública supone que los funcionarios que tengan una mentalidad de "vieja" administración, el buen gobierno es imposible; es imposible las administrativas democráticas y funcionales. Los funcionarios burócratas sólo se sienten motivados por los incentivos de los privados. Consecuentemente, existe un supuesto del escenario del peor caso de un plan institucional en la manera como la reforma administrativa depende de la personalidad y la identidad de los funcionarios.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (1983), "Public and Private Managers: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?", en J.L. Perry y K.L. Kraemer (coords.), *Public Management. Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield Publishing.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, pp. 115-137.
- Boston, J. (1994), "Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out", *Governance*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-30.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (coords.) (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, Nueva York, Wiley.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres y Nueva York, Rutledge.
- Campbell, C. y J. Halligan (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Castle, F.G. (1993), "Changing Course in Economic Policy: The English-Speaking Nations in the 1980s", en F.G. Castle (coord.), *Family of Nations*, Aldershot, Dartmouth.
- Castles, F. (1989), "Big Government in Weak States: The Paradox of State Size in English-Speaking Nations of Advanced Capitalism", *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, núm. 27, pp. 267-293.
- Castles, F., R. Gerritsen y J. Vowles (1996), *The Great Experiment: Labor Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Auckland, Auckland University Press.
- Cheung, A.B.L. (1997), "Understanding Public-Sector Reform: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, núm. 4, pp. 435-458.
- Christensen, T. (1997), "Structure and Culture Reinforced-The Development and Current Features of the Norwegian Civil Services System", ponencia presentada en la Conferencia sobre el Sistema del Servicio Civil en una Perspectiva Comparativa, Universidad de Indiana, Bloomington, 5 al 8 de abril.
- Christensen, T. (1991), "Bureaucratic Professional Autonomy", *Scandinavian Journal of Public Administration*, pp. 303-320.
- Christensen, T. y M. Egeberg (1997), "En oversikt over trekk ved departementene", en Christensen y M. Egeberg (coords.), *Organizing Organizations*, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. y P. Lægveid (1998a), "The Changing Face of Public Administration", Tano Aschehoug.
- (1998b), "New Public Management: A Transformation?", ponencia presentada en la Conferencia American Political Science Association, Washington, D.C., 1-3 de octubre.
- (1998c), "Administrative Reform in Norway", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 64, núm. 2, pp. 177-208.
- (1998d), "Public Administration in Norway: A Review of Norwegian Research", en Christensen y M. Egeberg (coords.), *Organizing Organizations*, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. y B.G. Peters (1999), "The Norwegian Model of Public Administration: A Comparative Analysis of the Norwegian Model", en Maryland, Rowman & Littlefield.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountability and Control*, Tavistock Publishers.
- Egeberg, M. (1989), "Om å organisere offentlige tjenester", en Egeberg (coord.), *Organizing Organizations*, Tano Aschehoug.
- Evans, L. et al. (1996), "Economic Reform in Norway: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Public Administration*, vol. 34, diciembre, pp. 1856-1902.
- Goldfinch, S. (1998), "Remarking New Public Administration: Institutional Elites as Radical Innovators", *Public Administration*, vol. 11, núm. 2, pp. 177-208.
- Gregory, R. (1999), "Social Capital and Public Administration: Maintaining Ethical Probity", *Administration Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 1-10.
- (1998a), "The Changing Face of Public Administration: Rolling Back the Public Service?", ponencia presentada en la Conferencia Anual de la American Political Science Association, 1-3 de septiembre.
- (1998b), "Political Responsibility and Public Administration", *Public Administration*, vol. 11, núm. 2, pp. 177-208.

- tence: Tragedy at Cave Creek", *Public Administration*, núm. 76, otoño, pp. 519-538.
- Gregory, R. (1997), "After the Reforms: Some Patterns of Attitudinal Change among Senior Public Servants in Canberra and Wellington", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, núm. 1, pp. 82-99.
- (1995), "Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'", en J. Boston (coord.), *The State under Contract*, Wellington, Bridget Williams Books.
- Grønlie, T. (1998), "Drømmen om en konkurranseilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1994-1995", en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- Grønlie, T. y P. Selle (coords.) (1998), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- Guthrie, J. y L.D. Parker (1998), "'Managerialism' and 'Marketisation' in Financial Management Change in Australia", en O. Olson, J. Guthrie y C. Humphrey (coords.), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk.
- Halligan, J. (1998), "Comparing Public Service Reform in OECD Countries", en J. Halligan (coord.), *Public Service Reform*, Centro para la Investigación sobre Administración en el Sector Público, Universidad de Australia en colaboración con la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.
- (1997), "Paradoxes in Reform: Australia", ponencia para el Proyecto sobre Paradojas en la Reforma del Sector Público, Berlín, 25 al 27 de septiembre.
- (1996), "Balancing Principles and Pragmatism", en J.P. Olsen y B.G. Peters, *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Hart, J. (1998), "Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination", en B. Guy Peters y D.J. Savoie (coords.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Hesse, J.J., C. Hood y B.G. Peters (1999), "Paradoxes in Public Sector Reform: Soft Theory and Hard Cases", en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos, en preparación.
- Hood, C. (1998), "Individualized Contracts for Top Public Servants:

- Copying Business, Path-Dependence and the Role of the State: A Case Study of the Australian Cricket", *Governance*, vol. 10, núm. 4, pp. 446-462.
- Hood, C. (1996), "Exploring Variation in Public Service Reform: The Case of the 1980s", en H.A.G. M. Bekke, J. L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- (1995), "The New Public Management: A Theme", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, pp. 93-109.
- (1991), "A Public Management Perspective", *Administration*, núm. 69, primavera, pp. 1-10.
- Ingraham, P.W. (1996), "The Reform of the Public Service System: External Stress and Internal Change", en J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- Keating, M. y M. Holmes (1990), "A New Public Management Reform", *Governance*, vol. 10, núm. 4, pp. 446-462.
- Keauden, P. y H. van Mierlo (1998), "The New Public Management Reform and Their Practical Implications", en J. Halligan y P. Lægheid (coords.), *Innovation in Public Administration*, Edward Elgar.
- Kettl, D.F., "The Global Revolution in Public Administration: Themes, Missing Links", *Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 3, pp. 446-462.
- Lægheid, P. (1997), "Pay Reforms for Public Servants: Towards Market and Performance", *Documento de Trabajo* núm. 03, Lægheid.
- (1994), "Going against the Culture of Public Administration", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Rewards and Incentives in Public Administration*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Lægheid, P. y J.P. Olsen (1984), "Top Management: The Role of the State", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Public Administration*, vol. 20, pp. 1-10.
- Lægheid, P. y P.G. Roness (1999), "Adaptation and Institutional Response in Norway", en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos.
- (1998), "Frå einskap til marknad: En studie av fristilling i staten", en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- March, J.G. (1994), *A Primer on Decision Making*, Free Press.

- March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Mascarenhas, R. C. (1996), *Government and the Economy in Australia and New Zealand*, San Francisco, Austin & Winfield.
- (1990), "Reform of Public Service in Australia and New Zealand", *Governance*, vol. 3, núm. 1, pp. 75-95.
- Maor, M. (1999), "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 1, pp. 5-18.
- Martin, J. (1998), *Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy*, Aldershot, Ashgate.
- (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market", *PUMA/PAC*, vol. 97, núm. 1, París, OCDE.
- McIntosh, K., J. Shauness y R. Wettenhall (1997), *Contracting Out in Australia: An Indicative Story*, University of Canberra, Center for Research in Public Sector Management.
- McLeay, E. (1995), *The Cabinet and Political Power*, Auckland, Oxford University Press.
- Melleuish, G. (1998), *The Packaging of Australia: Politics and Culture Wars*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Meyer, J.W. y B. Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83, septiembre, pp. 340-363.
- Mulgan, R. (1992), "The Elective Dictatorship in New Zealand", en H. Gold (coord.), *New Zealand Politics in Perspective*, Auckland, Longman.
- Nagel, J.H. (1998), "Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand", *British Journal of Political Science*, núm. 28, pp. 223-267.
- (1997), "Editor's Introduction", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, núm. 3, pp. 357-381.
- OCDE (1996b), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, París, OCDE.
- (1996a), *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?*, PUMA, París, OECD.
- (1995), *Governance in Transition*, París, OCDE.
- Olsen, J.P. (1998), "Civil Service in Transition – Dilemmas and Lessons Learned", en J.J. Hesse y T.A. J. Toonen (coords.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol. III/1996, pp. 389-406, Baden-Baden, Nomos.
- (1997), "Institutional Design in Democratic Context", *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, núm. 3, pp. 203-229.

- Olsen, J.P. (1996), "Norway: Slow Le... the Tortoise?", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Experience*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- (1983), "The Dilemmas of Organization in a Welfare State – The Case of Norway", en J.P. Olsen, *Organizations in a Welfare State – The Case of Norway*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P. y B.G. Peters (coords.) (1996), *The Future of Government*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P., P.G. Roness y H. Sævi (coords.) (1998), *Coexistence and Revolution in Scandinavia*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- (coord.), *Policy Styles in Western Europe*, Oslo, The Scandinavian University Press, pp. 7-79.
- Pallot, J. (1998), "The New Zealand Reforms", en J.P. Olsen y C. Humphrey (coords.), *Globalization and the Future of Public Finance*, Oslo, Akademisk Forlag.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Government*, Lawrence, The University of Kansas Press.
- Peters, B.G. y D.J. Savoie (coords.) (1998), *Sector Reforms*, Montreal, The McGill-Queen's University Press.
- (1995), *Governance in a Changing World*, McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, C. (1995), "Justification by Values", *Public Administration*, vol. 1, núm. 2, pp. 133-154.
- Pusey, M. (1991), *Economic Rationalism and the State*, The Cambridge University Press.
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, London, Routledge.
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner og ledelse i tilsynesskiftet*, Bergen, Universitetsforlaget.
- (1996), "Deinstitutionalization of the State", en B. Czarniawska y G. Sevón (coords.), *Change*, Nueva York, De Gruyter.
- Schick, A. (1998), "Why Most Developed Countries Have Not Adopted New Zealand's Reforms", *The World Bank*, vol. 13, núm. 1, pp. 121-131.
- (1996), *The Spirit of Reform: Managing Change in the Public Sector in a Time of Change*, informe para el Comité de Servicios Estatales (State Services Committee), Wellington, Hacienda, Wellington.

- Schwartz, H. (1994), "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980's", *World Politics*, núm. 46, pp. 527-555.
- Scott, G.C. (1996), *Government Reform in New Zealand*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Scott, G.C., P. Bushnell y N. Salle (1990), "Reform on Core Public Sector: New Zealand Experiences", *Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 138-167.
- Statskonsult (1998), *I godt selskap. Report 1998*, Oslo, Statskonsult.
- Stewart, J. y M. Kimber (1996), "The Transformation of Bureaucracy? Structural Change in the Commonwealth Public Service 1983-93", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 3, septiembre, pp. 37-48.
- Verheijen, T. (1998), "Public Management Reform in New Zealand and Australia", en T. Verheijen y D. Coombes (coords.), *Innovation in Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wettenhall, R. (1998), "Privatization in Australia: How Much and What Impact?", ponencia presentada en el 45th Executive Council Meeting and Seminar-Workshop on Administration in Transition, Eastern Regional Organization for Public Administration, Macao, 26 al 30 de octubre.
- Yeatman, A. (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980's", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, núm. 4, pp. 339-353.