

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

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

Tom Christensen y Per Lægreid*

Los sistemas político-administrativos tales se basan en una mezcla de normas y valores relacionados con el código ético profesional, prácticas basado en reglas, responsabilidad del público y participación de los grupos a través de la complejidad de los modernos sistemas de gobernanza. La importancia de las funciones ha sido puesta en tela de juicio por el modelo de la nueva administración que representa un modelo económico de gobernanza que centra su atención en la evaluación y la mejora continua, hecho en lo que respecta a la evaluación y la mejora continua del modelo de la nueva administración con la consecución de la importante meta de la gobernanza. Sin embargo, se refiere a los efectos sobre otras instituciones y la política, ** lo cual se debe parcialmente a la falta de claridad en la definición de la gobernanza.

* Tom Christensen es investigador del Departamento de Administración Pública y Per Lægreid es investigador del Departamento de Organización en el LOS-Center de la Universidad de Oslo y Zamudio Vega. Artículo recibido: 01/2000; artículo revisado: 06/2000.

** Ponencia preparada para su presentación en el Seminario sobre la Nueva Administración Pública, Universidad de Asturias, Gijón, 1999.

** El original en inglés dice *political governance*, que es la traducción al español de *governance*. El Servicio de Traducción de la Universidad de Oslo traduciría al español por *gobernanza*. El Diccionario de la RAE define *governance* 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 administrativas de la globalización, tesis que su ministra de un modelo universal de re administración pública. Argumenta modelo se transforman cuando se enfatizan institucionales y al estilo de normatividad los diferentes países. Segundo, describimos las características del modelo de la nueva administración que, en un plano general, el concepto de eficiencia en la economía y la eficiencia, pero específico, existe un conflicto en el sistema de control político-administrativo central y la institucional “local”. Tercero, ilustramos la atención en la devolución estructural, dos características principales de la administración pública. Cuarto, analizamos la autonomía administrativa con el informe de cuentas y la responsabilidad de los principales efectos negativos y la nueva administración pública sobre

Para ilustrar nuestro análisis, miraremos algunas características de la reforma en Nueva Zelanda y Noruega, sin intentar comparar sistemática ni entrar en detalles sobre la reforma. Tanto Australia como Nueva Zelanda iniciaron un proceso de reforma sustancial entre gobiernos laboristas, pero eligieron rutas distintas: Nueva Zelanda optó por un proceso cerniente a la rapidez, alcance y contenido civil, pues Nueva Zelanda adoptó un proceso más lento y exhaustivo, mientras que Australia optó por un proceso más orientado hacia el consenso (Castles y Davies, 1997). En Noruega, las reformas comenzaron lentamente con grandes reservas, la mayoría de las cuales fueron realizadas por el Partido Laborista en el poder, si bien adquirió una mayor legitimidad mediados de los años noventa (Lægreid, 1997).

La base empírica de los ejemplos tracción 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 iniciales para explicar por qué el modelo de la nueva administración puede tener efectos y consecuencias (Christensen y Lægreid, 1998b). En un ambiente internacional para adoptar la nueva administración pública puede ser que los sistemas nacionales, favorecidos por la globalización y la compatibilidad con las tradiciones, y la presión del medio ambiente, produzcan pocos cambios y efectos, porque los administrativos tratan conscientemente de adaptarse a las demandas, debido a que no son compatibles con las demandas (Brunsson y Olsen, 1993). Esos efectos de descontextualización, que ponen el énfasis entre los conceptos de cambios ambientales y en procesos de contextualización, tienen la ventaja de la flexibilidad de los sistemas nacionales y de las reformas producidas en el exterior, a través de las estrategias de las reformas de dichas reformas (Røvik, 1996).

Debemos ser realistas y admitir que las reformas se transfieren a los sistemas nacionales, los conceptos y procesos de reforma son más complejos y tienen efectos y consecuencias que los extremos que acabamos de mencionar. Los países pueden utilizar pragmáticamente algunas estrategias generadas en el exterior o tratar de adaptarlas al contexto nacional con el propósito de mantenerlas instrumentales; o pueden manipularlas como mitos y símbolos, aparentando tener realmente la intención de hacer cambios, pero sin la voluntad ni la timidez a través de ambigüedades o contradicciones y las acciones (Brunsson, 1989), de forma que las pongan en práctica y dejar que las pongan en práctica, permitiendo así que los ajustes y modificaciones se adapten a las características culturales institucionales.

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

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 en práctica exhaustivas, y la distancia respetuosa entre el sector público y el sector privado anglo-estadunidense era mayor. Un Ejecutivo con un sector público más grande y más centralizado que en el resto del mundo político se consideraba como un medio más común.

La primera de las dimensiones internas que se consideran es la forma en que los procesos y efectos de las reformas se reflejan en las tradiciones, normas y valores culturales y políticos que caracterizan a los países. Noruega se caracteriza por una fuerte tradición de igualdad y solidaridad entre los ciudadanos, así como una cultura política que apoya la democracia y la participación. El servicio civil, así como un estilo político que se basa en la moderación y la concordia, son aspectos clave de la cultura noruega. El modelo de la nueva administración noruega se basa en la eficiencia y la eficacia, con una práctica más lenta y cuidadosa que en otros países. Los líderes políticos y los administradores noruegos tienden a ser más conservadores y a defender las tradiciones culturales y políticas establecidas. La confianza en el servicio civil y en la administración pública es muy alta en Noruega, y esto ha sido fundamental para la implementación exitosa de las reformas. Sin embargo, la cultura noruega también tiene sus desventajas, como la falta de innovación y la resistencia a los cambios drásticos. Los líderes políticos y los administradores noruegos tienden a ser más conservadores y a defender las tradiciones culturales y políticas establecidas. La confianza en el servicio civil y en la administración pública es muy alta en Noruega, y esto ha sido fundamental para la implementación exitosa de las reformas. Sin embargo, la cultura noruega también tiene sus desventajas, como la falta de innovación y la resistencia a los cambios drásticos.

La segunda dimensión interna, las tradiciones culturales y políticas, también ha sido diferente en los tres países. Australia y Nueva Zelanda tienen una historia más larga y más profunda de reformas y cambios, lo que les ha permitido desarrollar una cultura más abierta y receptiva a los cambios. Los líderes políticos y los administradores australianos y neozelandeses tienden a ser más innovadores y a promover cambios más drásticos. La confianza en el servicio civil y en la administración pública es más baja en Australia y Nueva Zelanda que en Noruega, lo que ha resultado en una implementación más rápida y menos exitosa de las reformas. Los líderes políticos y los administradores australianos y neozelandeses tienden a ser más innovadores y a promover cambios más drásticos. La confianza en el servicio civil y en la administración pública es más baja en Australia y Nueva Zelanda que en Noruega, lo que ha resultado en una implementación más rápida y menos exitosa de las reformas.

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; Cristensen y Lægreid, 1998c).

Cuando se analiza el intercambio de autonomía administrativa, es importante recordar que tanto el sistema mismo y el nuevo sistema tienen sus ventajas y desventajas. Una consecuencia paradójica es que el país que parece tener más control político, Nueva Zelanda y Australia parecen estar bajando el control político en la práctica, el nuevo sistema podría ser más controlador que el viejo, el proceso de reforma estuvo más centrado en la administración que en la política, pero es probable que las reformas puden ser más controladoras que el control político.

Características principales del modelo de la nueva administración pública

Antes de analizar los efectos que las reformas tienen en el control político de la nueva administración pública, es necesario esbozar algunas de las principales características del modelo y examinaremos las variaciones de acuerdo a los países. En primer lugar, describiremos las principales características del modelo de la nueva administración pública y luego daremos una explicación de las tensiones inherentes a la 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 los valores. De hecho, tanto el concepto como la ola reformista que lo impulsó, están relacionados con él son, a ese respecto, una especie de "preponderancia ideológica". Los valores tradicionalmente legítimos y autoritarios, que estaban subordinados a las normas económicas y a los conflictos y tensiones entre las diferentes partes interesadas (Campbell *et al.*, 1996, p. 354). En el modelo de la nueva administración pública, esa preponderancia se relaciona tanto con las normas como con los valores, y ejercen ciertos efectos sobre otras condiciones. La primacía de las normas y los valores, el hecho de hacer énfasis en la eficiencia y la eficacia, y la importancia de la ética y la moralidad, son las principales características del modelo de la nueva administración pública.

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, desagregación de unidades y técnicas 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 las contradicciones inherentes al contractualismo. La oposición entre las ideas del gerencialismo y la devolución es clara. La idea de la devolución proviene de la teoría de la organización de decisiones pública, y la teoría del administrador centralizada en la primacía del gobierno regulador. Una de las lecciones de este paradigma es que el control político debe fortalecerse en contra de la concentración de poder requiere que la centralización, la coordinación y el control, sean uno de los principales mecanismos para lograrlo.

El segundo conjunto de ideas proviene del "gerencialista", que centra su atención en la primacía de los principios gerenciales y en el incremento de la capacidad de respuesta. La centralización requiere que se preste atención a la devolución estructural de facultades y la contratación. Así, el modelo de la nueva administración es "centralizado y descentralizado" que prescribe tanto la centralización como la descentralización de facultades. En este artículo se centrará nuestra atención en las medidas para garantizar la libertad —autonomía a través de las facultades— y en las destinadas a aumentar la centralización —a través de diferentes tipos de contratación.

Nosotros suponemos que el modelo de la nueva administración pública se inclinará más hacia la devolución y hacia la centralización, porque la tendencia a la centralización no es totalmente clara. La centralización no implica mayor competencia, lo cual debilita la autoridad central (Keaudern y Van Mierlo, 1991). El centralismo 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. El australiano haya adaptado el discurso en los años ochenta puede considerarse (Yeatman, 1987); en Noruega, asimismo, el efecto público en función de la administración es mayor que antes. El fondo de tales diferencias es diferente en esos dos países. A Australia les políticos y administrativos bien para debilitar la burocracia, mientras parece considerarse como algo más la capacidad de los líderes políticos, australianos y administrativos si comparten los riesgos del proceso de la reforma, a Australia transformación de la administración, los actores privados (Guthrie y Parlamento, 1998). Australia está poniendo en práctica el manejo público es más pragmática que la mayoría en los años ochenta y más orientada al social; pero las similitudes entre los dos países son evidentes: en los años noventa debido al énfasis más pronunciado: la competencia, la subcontratación, 1998, p. 157; McIntosh *et al.*, 1997; Vidal, 1998).

A diferencia de Australia, Nueva Zelanda sivamente una política de "hacer que las cosas sucedan". Los reformadores creían que la única manera de transformar el sistema gubernamental era modificar los intereses y las actitudes públicos sometiéndolos a las fuerzas del mercado. Los administradores de alta jerarquía, una vez nombrados, se les paga de acuerdo con su desempeño. Si un funcionario está a la altura, pueden ser despedidos por trabajo y rendimiento individuales. El servicio civil basado en las reglas y procedimientos del contractualismo hace diferentes las reformas propuestas en Noruega y Australia (Scarborough, 1988). Los cambios desplazan a la antigua ética de la administración y se espera que cada funcionario ejecute las tareas establecidas esperadas. Esos acuerdos semejan la relación entre el gobernante y el gobernado al asesoramiento en cuestiones nacionales. Los ministros pueden optar por obtener información de los medios de comunicación y otras fuentes externas (Boston, 1988).

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 que las funciones diferentes con actores distintos puedan establecer las metas y los servidores públicos. De modo menudo existe también una idea de que en esa argumentación; a saber: que el público debería estar más cerca de los clientes, tanto respecto a si eso está destinado a las administrativas menos importantes o no. Se ha dejado atrás un modelo de integración entre los servidores públicos de alta jerarquía lucrativa y cooperación que reconozca sus intereses. El modelo comprador-productor, en el cual los administrativos están más claramente separados institucionalmente.

Una argumentación que sirve de base para la separación más marcada entre la política y la administración integrada hace que los políticos y la presión de los servidores públicos invadían la esfera política y que una separación de las funciones hace que el control del servicio sea más fuerte para la reforma en Australia y Nueva Zelanda (Campbell y Halligan, 1992). Escindir el control político a distancia llegaría a ser más efectivo. Un argumento adicional fue que la separación de las funciones políticas y administrativas, generando así mejores políticas.

La discusión de los efectos de la separación de las funciones políticas y administrativas saca a la luz muchos argumentos. En primer lugar, muy pocos profesionales o investigadores políticos y los servidores públicos deberían quererlo. Sin embargo, dicho esto, existen muchas maneras de control político que no pasan por el control político de los servidores públicos tecnócratas y apolíticos,

En segundo lugar, no es fácil aceptar la separación porque incrementaría al máximo la influencia de los servidores públicos; en lugar de ello, se argumenta que las transformaciones organizacionales cambian el patrón de influencia en una dirección que no es necesariamente la que las autoridades caracterizan a menudo por el conflicto.

En tercer lugar, la única diferencia importante entre una solución integrada y una segregada es que la primera combina un control potencialmente firme del servicio civil con un acceso fácil al liderazgo político para los burócratas, mientras que la segunda combina un control potencialmente débil del servicio civil con un reducido acceso al liderazgo político para los burócratas (Egeberg, 1989). Esto ilustra que cualquier solución estructural tiene ventajas y desventajas.

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).

La separación estructural de las funciones administrativas

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.

Vale la pena hacer notar que Australia eligió una solución más integrada que Nueva Zelanda en las cuestiones relativas a la "maquinaria de gobierno" a través de la creación de departamentos gigantescos a finales de los años ochenta. El resultado potencial de ello, a pesar de

las medidas adoptadas para separar las administrativas unos años antes durante el m (Stewart y Kimber, 1996). En Noruega durante los años noventa ha sido a sición y regulación de las de producción cimiento de autoridades de control i

Un efecto posible de la profunda e las funciones es el incremento de la n hay una mayor fragmentación del sis las nuevas unidades especializadas cr dieron con la especialización; por ejempr se les añadan funciones de ases tivas. Todo ello podría llevar a un inc públicos y de recursos utilizados, en c original. Nueva Zelanda, al igual que nmero de servidores públicos en el pla es, avanzó en dirección opuesta a la la disminución del tamaño puede para controlar y coordinar las institu creadas a través de la devolución es

La especialización interorganizacional

Una tercera forma de devolución estructuralizada, que complementa con el modelo de la nueva administración las otras dos mencionadas es la tendencia a la especialización interorganizacional vertical. Muchos países han pasado de formas organizacionales político-administrativas a formas organizacionales que se centran en el político central.

Los argumentos que se esgrimen nomía para justificar esa devolución e en una especie de lógica determinista de la 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 f al desarrollo haciendo hincapié en u 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, implicó la devolución estructural de las actividades

La argumentación en contra de la devolución estructural de facultades económicos que sirven de apoyo a la devolución estructural de facultades. Una de las ideas principales relacionadas con la devolución estructural de facultades es que las actividades económicas que sirven de apoyo a la devolución estructural de facultades podrían ser que las funciones políticas y las funciones económicas se graden durante largo tiempo en mucha medida. La argumentación en contra de la devolución estructural de facultades es que el sector público gana mucho dinero y que éstas se deberían mantener como una actividad económica importante que el sector público controla. Algunos argumentan que eso es imposible porque las organizaciones públicas tienen que ser más complejas, mientras que otros piensan que la eficiencia tiene más que ver con el tipo de control que tienen las organizaciones que con la distinción entre el sector público y el sector privado (Allison, 1983).

La devolución estructural de facultades

Una de las ideas principales relacionadas con la devolución estructural de facultades es que las actividades económicas que sirven de apoyo a la devolución estructural de facultades podrían ser que las funciones políticas y las funciones económicas se graden durante largo tiempo en mucha medida. La argumentación en contra de la devolución estructural de facultades es que el sector público gana mucho dinero y que éstas se deberían mantener como una actividad económica importante que el sector público controla. Algunos argumentan que eso es imposible porque las organizaciones públicas tienen que ser más complejas, mientras que otros piensan que la eficiencia tiene más que ver con el tipo de control que tienen las organizaciones que con la distinción entre el sector público y el sector privado (Allison, 1983).

Esta manera de pensar se relaciona con la idea de que "los administradores administran" y "los administradores gocean de discrecionalidad". La interferencia cotidiana de los líderes en las operaciones de las organizaciones es una constante en lo referente al control político, a través de una división marcada entre las

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 burocratas 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 Lægreid, 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 de facultades significa la disminución de control centrales y que las unidades orientadas hacia el mercado, prestadoras políticas. Existe la tendencia en las empresas públicas como una interrupción comercial.

Una explicación más detallada de las actividades comerciales de control político y que del liderazgo dependen las actividades y desarrollar su control activo mediante el nombramiento político de los líderes, el empleo más activo de los diferentes instrumentos, las leyes y las reglas, los consejos de administración anual o el contacto informal. Un ejemplo más atento a las señales políticas establece que los desacuerdos entre administración de las empresas de propiedad privada y parlamento para su discusión y arbitraje.

Debido a problemas de capacidad, las actividades comerciales dependen muy poco de los servidores públicos de más alta jerarquía políticos. Potencialmente, ello podría ser porque se esté dando una base de cratas de más alta jerarquía, ya sea que las empresas hagan alianzas con el liderazgo administrativo.

Boston *et al.* (1996, pp. 13, 87-89) y la evolución estructural de facultades ha sido en Nueva Zelanda. Por una parte, se ha dividido las funciones no comerciales de las empresas públicas en otra, el establecimiento de empresas públicas y otra, las entidades de la Corona, en otros, han provocado que el control y las problemáticas y las líneas de autoridad más difícil garantizar los intereses contra los costos del cambio, que en general.

Nueva Zelanda es una especie de modelo al cambio estructural, porque decididamente horizontal con una marcada parte, Australia muestra un perfil sin

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 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 centralización.

La devolución estructural de facultades es un tema de desarrollo de sistemas de control. ¿Qué tipo de control cuando el liderazgo político tiene autoridad para la toma de decisiones y la implementación de las políticas, ya sea a través de la centralización de facultades o no? Una solución que combina las leyes, reglas y reuniones formales para controlar las unidades y actividades subordinadas. Una de las ventajas de ello es que puede modificar los problemas de control. Una de las desventajas es que con frecuencia los instrumentos de control más formales no pueden controlar tales sistemas administrativos. Esto implica que la centralización es una solución que sería más tranquila para los funcionarios y profesionales que fuesen comprensible si hubiese conflictos y garantizaría la resolución al problema del control es la subordinación a la jerarquía.

La subcontratación: ¿instrumento para un mayor control?

El modelo de la nueva administración es un instrumento para lograr una mayor competencia entre los sectores público y privado y entre el sector público, como un reflejo de las transformaciones más importantes. El tipo de competencia que se basa en la devolución estructural es el que se basa en la devolución estructural, que acabamos de analizar. En muchos países se ha centrado en la subcontratación por una mayor devolución estructural, que implica una mayor flexibilidad y por el hecho de que los administradores

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 Lægreid, 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 orgánicamente las agencias en unidades orgánicas que desempeñan funciones de proveedoras y compradoras podría implicar la experiencia pública, un incremento del empleo de más personal que antes estaban costosos y tendencias a la creación de empresas privadas. Un efecto del aumento de la centralización es la disminución de las relaciones de cooperación entre los servidores públicos y los funcionarios. Se argumenta que parece haber pocas razones para que los servidores públicos y los funcionarios mejoren sus relaciones si se demuestra que el incremento de contratos mejoran los servicios.

Otro tipo de subcontratación afecta a los servidores públicos que han sido mantenidas ajenas a la competencia. A pesar de que en cuestiones normativas (Boston *et al.*, 1996) se han estudiado, siempre ha sido evidente que los líderes políticos en cuestiones normativas tienen que trabajar con servidores públicos permanentes de alta jerarquía y profesional; pero Australia y Nueva Zelanda han optado por el asesoramiento a la subcontratación, lo que significa que los servidores públicos, entre las firmas de asesoramiento privadas y los secretarios permanentes (Martin, 1998, pp. 71-95), tienen que ser elegidos por los líderes políticos siempre en marcha en función de las necesidades del gobierno como en los partidos y relaciones, para decidir acerca del contenido de las leyes.

Evidentemente, una de las razones para la subcontratación es debilitar la burocracia y fortalecer el liderazgo político. Sin embargo, si los asesores privados logran imponer su criterio sobre todo de lo que a estos últimos les convenga hacer. Otra de las razones para la subcontratación es aumentar la calidad del asesoramiento político y mejorar la eficiencia de decisión, en busca de alternativas para la toma de decisiones y el manejo de los líderes administrativos.

Pero también es muy probable que el resultado sea la ambigüedad y debilidad del liderazgo político y los líderes administrativos podrían actuar en contra del liderazgo político. En Estados Unidos, por otra parte, los argumentos a favor de la subcontratación consisten en soluciones malas.

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 "racionamiento económico" (Campbell y Halligan, 1992, p. 105). Noruega introdujo

incluso una versión "ligera" del sistema de servidores públicos de alta jerarquía de facultades, mayor flexibilidad en la paga basada en el mercado y en el rendimiento, Noruega se ha mostrado renuente a ese nuevo sistema de paga, en especial las individuales y del elemento de paga basado en el rendimiento (1994 y 1997). En ese país, el sistema para el consenso sobre las reformas

¿Qué efectos tienen los contratos políticos? Un punto de vista es que ese control político, porque los líderes administrativos reclutados directamente, debilitando los poderes ejecutivos (Boston *et al.*, 1991). Los ejecutivos perciben que los contratos pueden ser más renuentes a las consecuencias" a los políticos incentivos, cuya brecha entre los líderes públicos de menor jerarquía se aumentando la lealtad política de los (Campbell y Halligan (1992, p. 31) llegan los efectos de las reformas relacionadas a la administración pública consiste en que los líderes de Australia viven más en situaciones altas y a la posición más alta de los líderes aquellos de las agencias centrales de presencia económica.

Un argumento en contra de los conflictos entre las instituciones, los grupos que los contratos individuales incrementan los conflictos entre las instituciones, los grupos que el reclutamiento político debilitamiento del liderazgo político explicar por qué Australia pudo embargar que siguió. Se dice que la élite administrativa convenció a los líderes políticos a reforma.

En la práctica, además, no son los lítratarios, 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 régímenes 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

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

La cuestión del rendimiento de c y de la responsabilidad

Un aspecto importante de la reforma del control político y del rendimiento de los de alta jerarquía. El modelo de la norma que el rendimiento de cuentas se basa en la competencia y las relaciones de competencia con respecto a la "antigua" administración. Los sistemas de rendimiento de cuentas se basan en el contexto político y las tradiciones culturales. Se pasa de la rendición de cuentas simples a los conocimientos tradicionales de rendimiento de responsables ante el pueblo a través de la

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, quizás destruido, la doctrina de la responsabilidad ministerial; mientras tanto,

se ha desarrollado una nueva versión basada en las relaciones contractuales ejecutivas (McLay, 1995, pp. 19).

Esta cuestión presenta al menos dos aspectos. ¿Qué se espera de los servidores públicos para que actúen de acuerdo con su responsabilidad? y, en segundo lugar, ¿cómo se puede promover la mejoría en las actividades de formulación de políticas? Nueva Zelanda ha mejorado el rendimiento de cuentas de corte gerencial; por el otro, las reformas han provocado cambios en el servicio público y que se reduzca la aceptación de la responsabilidad por parte de los ministros. Lo anterior significa la reducción de la responsabilidad política y la eficiencia (Boston *et al.*, 1995).

La preocupación por la eficiencia y la necesidad del rendimiento de cuentas no debe disminuir la responsabilidad política. La eficiencia no es más que una parte alguna del buen juicio político y social. La eficiencia no implica la responsabilidad y la legitimidad política. La lucha por lograr el rendimiento de cuentas no debe disminuir el sentido de responsabilidad. La disminución del sentido de responsabilidad de los servidores públicos en la especificación *ex ante* de las obligaciones y las consecuencias imprevistas, como las que han sido especificadas, escapan al control. El problema no podrá remediarlo mediante la mejora del rendimiento; antes bien, la solución es mejorar el modelo de responsabilidad (Schick, 1995).

Una de las grandes preocupaciones de la administración pública se relaciona con la cuestión de equilibrio entre la eficiencia y la responsabilidad. El modelo burocrático tradicional no logra el equilibrio entre el rendimiento de cuentas sobre los resultados y la responsabilidad por que se sigan las reglas, ya que el servicio público extraordinariamente exitoso es administrado por administradores públicos de todo el mundo, pero están más ansiosos por obtener resultados que por cumplir las reglas. Un sistema que extiende la libertad de los servidores públicos para rendir cuentas, debilita el control social. La separación entre el modelo de administración burocrática y el modelo de administración democrática entraña un desequilibrio entre la libertad y la responsabilidad, que es disfuncional. El sistema no funcionará bien.

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 Savoi, 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 que adquirió la calidad de mito en ese mito al desarrollar las relaciones entre Australia y las Américas. Aunque también parece haber sido importante el factor geográfico, ya que las relaciones entre Australia y las Américas, aun cuando el contexto fue diferente en muchos aspectos al de las relaciones entre Australia y Europa.

En comparación con los otros dos nado con la reforma fue menos “amen y Lægreid, 1998c). No se avecinaba n que pudiera dar inicio a una ola reform más interrogantes que nunca acerca el sector público contaba con un gran principios de los ochenta. Lo anterior se emprendieron las reformas a final inicio fuese tardío y lento y su conte

La crisis económica parece explicar por qué eligió un rumbo contrario, se podía haber esperado que las reformas fueran más profundas y con una menor influencia de los sectores económicos.

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 élites 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 mejoría 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 una cultura de la ética como una comunidad de confianza (Carrasco, 2006). Sin embargo, queda por analizar de manera sistemática si la nueva administración pública provoca cambios en la percepción del capital ético del servicio público (Gómez, 2006).

En Australia, las reformas administrativas tuvieron su principal explicación en una diversidad de factores. Hasta muchos años sin una influencia política claramente socialista necesitaba llegar al poder nuevo. Los partidos liberales eran uno de los instrumentos para lograrlo. La necesidad de volver a definir las funciones políticas y administrativas se marcó claramente en el rumbo adoptado, con una mayor y más clara menor énfasis inicial en los aspectos económicos que en la reforma que en Nueva Zelanda. La influencia del Partido Liberal de Australia podía obstruir la reforma, pero también impulsarla, como en la su puesta en práctica, pero también impulsarla, como en la introducción de elementos radicales en la legislación. Otros obstáculos potenciales a la reforma fueron las tensiones corporativistas y la tensión entre las élites y las clases trabajadoras, pero los funcionarios de mayor jerarquía y los partidarios fundamentales del racionalismo económico fueron los principales detractores. El primer ministro fuerte, como "patrón" del sistema, impulsó inicialmente la reforma para generar un ambiente favorable y conquistar apoyo para la causa a los líderes sindicatos. Los dirigentes sindicatos, renuentemente, aceptaron la reforma, ya que el Partido Laborista volviera al gobierno. Para sorpresa de muchos que habían apoyado la victoria laborista, las elecciones, el primer ministro era un hombre influido más profundamente por los elementos conservadores de lo que se creía posible, considerando el programa que lo llevó a ganar las elecciones.

El caso australiano se complica con las soluciones a las cuestiones de la 'reforma', una imitación de las del Reino Unido. Los efectos de la reforma, como algunos de los elecciones más tarde, fueron imitados de algunas Zelanda; y toda esa complejidad dificulta los efectos de la reforma (Campbell y Hart, 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-

bien una mayor aceptación que antes nada con el modelo de la nueva administración.

Los estudios sobre la aplicación de la nueva administración en la administración pública en el servicio civil de Noruega y Australia (*ibidem*, reacciones a él son de renuencia, agrado y Lægreid, 1998b y 1998c). De renuencia, porque los resultados de la reforma son impredecibles y poco claros, porque se considera que los elementos más importantes que las reformas estructurales tienen que ver con la personal de desarrollo que con la de los jueces y magistrados y los funcionarios judiciales tradicionales. En los últimos años, la transferencia de las actividades administrativas a la iniciativa privada ha provocado una mayor confusión entre las responsabilidades políticas y administrativas y posiblemente la pérdida de control político tradicional. El control político de la administración es fuerte, pero en la práctica se considera que es más débil que en la administración pública (Statskonsult, 1998).

Conclusión: ¿menos control político?

Hemos argumentado que, por lo general, las reformas administrativas con el modelo de la nueva administración han llevado a un menor control político, con lo cual queremos decir que las autoridades ejecutivas de los departamentos y agencias, las empresas públicas comerciales, los sindicatos y las organizaciones de trabajadores, que también, de manera más general, las empresas privadas y los consumidores. Las reformas han llevado a una menor dependencia de las soluciones colectivas, la despolitización de las decisiones y conflictos acerca de qué es público (Bjørn, 1998).

Los efectos mencionados parecen ser más bien "secundarios" o "consecuentes" entretejidos. En primer lugar se ha establecido un "espacio lógico" mundial de las normas y valores que rigen la administración y el modelo de la nueva administración.

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 sempeñar una función que sea un tanto más reducida implica un sector público más reducido, más competencia entre las actividades comerciales, más competencia entre las funciones de los líderes políticos, más contratos y sistemas de incentivos. Se necesita un control político más fuerte, aunque los que afirman controlar ahora sea más limitado, cambiando cualitativamente, porque las restricciones y el desarrollo generales de la política a la intervención política específica están cambiando.

Una lección de las reformas del sector público es que un sistema exhaustivo y eficiente de control no es suficiente para garantizar el rendimiento, en el que se hagan grandes mejoras. Para evaluar este último, podría fortalecerse el control político; sin embargo, el que dicho sistema de control político y el buen gobierno es una integración fundamental de la nueva administración pública, basado en la confianza mutua entre los diferentes jerarquías y entre los políticos. Un sistema que fomenta potencialmente la corrupción es un modelo de la nueva administración público que no es deseable. Los incentivos externos sean los correctos, sin importar la personalidad de los funcionarios. La nueva administración pública ha sido criticada por el peor caso de un plan institucional que no responde a la solidaridad, la identidad colectiva y las normas democráticas entre los servidores públicos. Por el contrario, la "vieja" administración tiene funcionarios que tengan una mentalidad burocrática, el buen gobierno es imposible; esas administraciones democráticas y funcionales. Los burócratas sólo se sienten motivados por intereses privados. Consecuentemente, existe una suposición del escenario del peor caso, en la medida en que la reforma administrativa no responde a 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), "Administrative Reform: An Overview over trekks ved departementene", en T. Christensen y M. Egeberg (coords.), *Administrative Reform in Norway*, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. y P. Lægreid (1998a), "The New Public Management: A Comparative Analysis", en Tano Aschehoug.
- (1998b), "New Public Management: A Comparative Analysis", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Atlanta, Georgia.
- (1998c), "Administrative Reform in Norway", *International Review of Administration*, vol. 13, núm. 1, pp. 1-20.
- (1998d), "Public Administration in Norway", *Review of Norwegian Research*, en T. Christensen y M. Egeberg (coords.), *Organizing Organizations*, Tano Aschehoug.
- Christensen, T. y B.G. Peters (1999), "The Pursuit of Efficiency: A Comparative Analysis of Public Sector Reforms in the United States and Denmark", Maryland, Rowman & Littlefield.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountability*, London, Tavistock Publishers.
- Egeberg, M. (1989), "Om å organisere staten: et utkast til en rapport om statens opprettelse i myndighetsstrukturer", Oslo, Tano Aschehoug.
- Evans, L. et al. (1996), "Economic Reforms in the United Kingdom: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic History*, vol. 54, diciembre, pp. 1856-1902.
- Goldfinch, S. (1998), "Remarking New Zealand: How Constitutional Elites as Radical Innovators are Transforming the Public Sector", *Journal of Public Administration Review*, vol. 11, núm. 2, pp. 177-208.
- Gregory, R. (1999), "Social Capital and the Public Sector: Maintaining Ethical Probits", *Journal of Public Administration Review*, vol. 59, núm. 4, pp. 435-458.
- (1998a), "The Changing Face of the Public Sector: Rolling Back the Public Service?", *Review of Public Administration*, vol. 1, núm. 1, pp. 1-20.
- (1998b), "Political Responsibility in the Public Sector", *Journal of Public Administration Review*, vol. 59, núm. 4, pp. 435-458.

- 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 konkurransetilpasset 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-Dependent Trobriand Cricket?”, *Governance*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-20.
- Hood, C. (1996), “Exploring Variations in Public Sector Reforms 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 Critical Appraisal on a Theme”, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, núms. 2-3, pp. 93-109.
- (1991), “A Public Management of the Future”, *Public Administration*, núm. 69, primavera, pp. 1-12.
- Ingraham, P.W. (1996), “The Reform of the Public Sector: The Service System: External Stress and Internal Response”, en H.A.G. M. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- Keating, M. y M. Holmes (1990), “Australian Public Sector Management Reform”, *Governance*, vol. 3, pp. 1-12.
- Keauden, P. y H. van Mierlo (1998), “Reform of the Public Sector and Their Practical Implications”, en P. Coombes (coords.), *Innovation in Public Sector Management*, Edward Elgar.
- Kettl, D.F., “The Global Revolution in Public Sector Management: Themes, Missing Links”, *Journal of Public Administration and Management*, vol. 16, núm. 3, pp. 446-462.
- Lægreid, P. (1997), “Pay Reforms for Public Sector Employees: Towards Market and Performance Based Pay”, Documento de Trabajo núm. 03, London School of Economics.
- (1994), “Going against the Cultural Tradition”, en J. Halligan y B.G. Peters (coords.), *Rewards and Recognition in the Public Sector*, Baden-Baden, Nomos.
- Lægreid, P. y J.P. Olsen (1984), “Top Managers: The Problem of Playing on Different Teams”, en P. Lægreid y J.P. Olsen (coords.), *Administrators and Policy Making*, Nueva York, Academic Press.
- Lægreid, P. y P.G. Roness (1999), “Administrative Reforms and Institutional Response in Norway”, en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos.
- (1998), “Frå ein skap til mange fristilling i staten”, en T. Grønlie (coord.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- March, J.G. (1994), *A Primer on Decentralization*, Washington, 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 Learner or the Tortoise?", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Organizing Government in a Welfare State – The Case of Norway*, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P. y B.G. Peters (coords.) (1996), *Policy Styles in Western Europe*, The Scandinavian University Press.
- Olsen, J.P., P.G. Roness y H. Sætren (1996), "Coexistence and Revolution in Sliding", en J.P. Olsen, *Organizing Government in a Welfare State – The Case of Norway*, The Scandinavian University Press, pp. 7-79.
- Pallot, J. (1998), "The New Zealand Reforms", en J.C. Humphrey (coords.), *Global Welfare Developments in New Public Finance*, Akademisk Forlag.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Government*, Lawrence, The University of Kansas.
- Peters, B.G. y D.J. Savoie (coords.) (1995), *Reforming Government: Sector Reforms*, Montreal, The McClelland and Stewart.
- (1995), *Governance in a Changing World*, McGill-Queen's University Press.
- Pollitt, C. (1995), "Justification by Value", *Journal of Public Administration and Research*, vol. 1, núm. 2, pp. 133-154.
- Pusey, M. (1991), *Economic Rationalization*, The Cambridge University Press.
- Power, M. (1994), *The Audit Explosion*, Oxford, Clarendon.
- Røvik, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner og teknologien ved tusenårsstiftet*, Berger.
- (1996), "Deinstitutionalization and the Politics of Change", en B. Czarniawska y G. Sevon (coords.), *Deinstitutionalization and the Politics of Change*, Nueva York, De Gruyter.
- Schick, A. (1998), "Why Most Developmental Reforms Fail", *Journal of Politics*, vol. 60, núm. 1, pp. 121-131.
- (1996), *The Spirit of Reform: Modernization and the Politics of Change in a Time of Change*, informe para los Servicios Estatales (State Services), 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.