

De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa *

B. Guy Peters

Afirmar que las dos décadas pasadas estuvieron marcadas por un extraordinario nivel de cambio en las burocracias públicas de los países europeos, así como de otros países de la OCDE, puede resultar una observación banal. Quizás pueda ser banal, pero ciertamente es verdadera. Bastaría con dar una mirada a cualquier descripción estándar de la administración pública británica, que se haya realizado en 1979, y luego compararla con alguna realizada en la década de los 90 para darse cuenta de que algo importante sucedió por mencionar tan sólo ese país (ver, por ejemplo, Fry, 1995).

Si bien es cierto que en la mayoría de los casos el cambio administrativo no ha sido dramático, considerando incluso que existen varios países en los cuales el sector público mantuvo gran parte de los elementos legales y estructurales que tenía desde hace dos décadas, lo cierto es que ahora la forma de realizar lo que hoy se podría denominar el negocio gubernamental es muy distinta de lo que era antes. Sin lugar a dudas, tanto el lenguaje como el comportamiento de las personas y de las organizaciones al interior del sector público, se ha transformado en un lenguaje y en un comportamiento que es propio de los negocios.

La “Nueva Gestión Pública” (NGP) es el término que se ha utilizado como un descriptor general de todos aquellos cambios, aun cuando el concepto puede no sólo iluminar sino también confundir aquellas ideas que han servido para orientar las reformas (ver Hood, 1991; Pollit, 1990).

El elemento característico dominante de la NGP ha sido el intento de lograr la eficiencia a través de técnicas de gestión similares a las que se aplican en el sector privado; pero también ha sido característico el intento de encontrar diseños de organización pública que sean más participativos e, incluso, la búsqueda de perspectivas alternativas para hacer frente al problema de la responsabilidad. La NGP puede significar tantas cosas como personas interpreten y utilicen el concepto.

Así como algunos programas de reforma administrativa en estos países resultaron verdaderamente dramáticos, aún más impresionante resulta la acumulación de cambios ocurridos al interior de las burocracias públicas en cada uno de los sistemas; y quizás más notable aún sea el hecho de que el interés por el cambio administrativo continúa vigente en la mayoría de estos países ¹.

Casi ningún gobierno nacional podría argumentar que el cambio administrativo ya se ha completado al interior de su aparato gubernamental ni tampoco podría sostener que su sector público está funcionando en el marco de un adecuado sistema de trabajo. Más bien el observador podría identificar fácilmente continuos intentos de los actores del sector público por lograr -como describe el Informe Gore (NPR, 1993) en Estados Unidos- “que el gobierno trabaje mejor y a un menor costo”.

La fatiga de la reforma se asume comúnmente como una reacción o resistencia al cambio, pero en este caso se trata más bien de esfuerzos continuos tendientes a lograr la reforma. En el pasado se han dado varios ciclos de reformas, y muchos de los intentos de cambiar la administración pública que se realizaron en la década de los sesenta y de los setenta fueron, quizás, más significativos que aquellos intentos implementados durante los ochenta y los noventa ².

La verdadera diferencia de estos últimos con respecto al período anterior es la naturaleza de los cambios actuales, y los aparentes intentos inconclusos de una gran variedad de actores por mejorar el funcionamiento del sector público en sus respectivos países.

(*) Documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.

Traducido del inglés por Sonia Sescovich. Título original: “From change to change: patterns of continuing administrative reform”.

Este artículo tiene su origen en un trabajo realizado con el Profesor Christopher Hood (London School of Economics) y con el Profesor Jens Hesse (European Center for Comparative Government, Berlin) sobre las “paradojas de la reforma administrativa”.

Este artículo examinará estas pautas de cambio continuo en los países europeos e intentará comprender por qué seguimos observando tantos trastornos en el sector público.

Argumentaré, sin embargo, que no existe una sola ni simple explicación acerca de por qué continúa existiendo ese instinto reformista en un amplio grupo de países. Más bien existe una cantidad de factores administrativos, políticos y técnicos que explican la tendencia continua hacia la reforma y reorganización del sector público. Todos esos factores ejercen alguna influencia y, en la práctica, puede resultar difícil diferenciarlos. No obstante, la razón citada con mayor frecuencia para continuar la reforma es de índole administrativa, y en torno a ella giran las diferentes reacciones frente a las reformas ya implementadas. Pero también se ha dicho que quizás la razón más importante para continuar implementando estas reformas es de naturaleza política y el principal cambio en las estrategias de reforma, que se asocia con su persistencia, podría ser el hecho de considerar la reforma como parte de un proceso político, entendiendo “político” en su acepción más amplia, la que incluye las políticas institucionales.

La progresión del cambio

Aun cuando cada país ha tenido su propio modelo distintivo de reforma, hay algunas pautas generales que se pueden identificar en casi todos los casos ³.

El listado que se presenta a continuación intenta, en parte, ilustrar un punto que ya mencionábamos: aunque a menudo la Nueva Gestión Pública se analiza como una sola identidad, en realidad existen diferentes enfoques del cambio, algunos de los cuales son contradictorios e incluso mutuamente excluyentes (Peters, 1996). Los diferentes significados de la reforma y las diferentes estrategias de cambio se pueden apreciar con mayor claridad en el primer período de cambios que fue implementado y que, en alguna medida, estableció las bases de los subsecuentes ciclos. Las reformas iniciales incluyeron los siguientes elementos:

1) Cambios estructurales. Uno de los tipos más comunes de reforma que se dio en el ciclo inicial fue el cambio de las estructuras del sector público. Particularmente se dio la tendencia a transferir poderes de los ministerios y organismos del gobierno central hacia agencias casi autónomas o hacia gobiernos subnacionales, y a crear una multitud de nuevas organizaciones, a menudo denominadas “agencias”. La mayor parte de esas nuevas organizaciones continuaron siendo responsables ante los ministerios, aun cuando fueron dotadas de mayor autonomía que aquellas unidades orgánicas típicas que conforman la línea tradicional de autoridad ministerial. Otro cambio estructural incluyó un drástico aplanamiento de las organizaciones, en parte con la intención de aumentar el poder de los niveles más bajos de trabajadores. (Ver el punto 2 que se presenta a continuación).

2) “Empoderamiento”. Un segundo tipo de reforma administrativa consistió en dotar de mayor poder a los niveles más bajos de funcionarios de las organizaciones del sector público y/o los clientes de dichas organizaciones (Peters y Pierre, 2000). La lógica de estas reformas se originó en la intención de que el sector público fuera más democrático, y además, en el convencimiento de que las organizaciones públicas funcionarían mejor en la medida que estuvieran abiertas a las ideas y al involucramiento tanto de sus trabajadores como de sus clientes. Esta es una vieja idea de la teoría y de la gestión organizacional, pero no hay duda de que recibió un nuevo hálito de vida durante este período inicial de reformas.

3) Procesos. Así como en este primer ciclo de reformas del sector público se alteraron las estructuras del gobierno, también se cambiaron los procesos a través de los cuales los gobiernos toman sus decisiones. Particularmente, esas reformas se concentraron en cambiar los medios a través de los cuales se asignan los recursos dentro del sector público y la forma en que se toman las decisiones en ese ámbito. Estos cambios no sólo implicaron dotar de mayor poder a los niveles más bajos de la administración, tal como se mencionó en el punto 2, sino también implicaron lo que se puede denominar una “reingeniería” de los procesos.

La reforma de los procesos fue más frecuente a nivel de los gobiernos locales, que tienen una serie de resultados más tangibles que entregar; pero también se dio a nivel de los gobiernos centrales.

4) Desregulación. Los gobiernos también desregularon y desinstitucionalizaron sus sistemas de carrera administrativa de manera tal que los ejecutivos públicos pudieran tener un mayor margen de maniobra en la manera cómo ellos contrataban, despedían, promovían y recompensaban a los empleados dentro del sistema (Horner, 1994). No cabe dudas de que en algunos casos es difícil sostener que existe un “sistema” de carrera para los empleados públicos después que esas reformas fueron implementadas. Aunque esa reducción de las normas sea quizás más evidente en el ámbito de la gestión de los recursos humanos del sector público, también es una reforma que se implementó en el ámbito del presupuesto, por ejemplo, en el proceso de la formulación presupuestaria (Summa, 1995) y en el ámbito de las adquisiciones (Keyman, 1994).

5) “Mercadización”. Aun en aquellos países en los cuales el proceso de privatización no ha sido un tema relevante, el sector público ha implementado los criterios de mercado como un medio de reducir los costos de los programas públicos y quizás también, incidentalmente, de mejorar la calidad del servicio que se proporciona al público. Uno de los cambios más comunes en este ámbito fue la creación de mercados internos en áreas de políticas tales como salud y atención de la tercera edad (Jerome-Forget, White y Wiener, 1995). Además, los gobiernos introdujeron el tema de los “estudios de mercado” que obligan a las organizaciones públicas a competir con las organizaciones privadas para ganar algunos espacios particulares del trabajo gubernamental, con la posibilidad que se abre de que gran parte de las actividades del sector público puedan ser contratadas externamente.

En la medida que se crearon quasi-mercados para la formulación de las políticas, los gobiernos comenzaron a recurrir también a técnicas de mercado para gestionar su personal. Estas técnicas incluyen la remuneración en función del rendimiento (ver Ingraham, 1993) y el reclutamiento competitivo de personas provenientes tanto de fuera como de dentro del sistema público de carrera. Además, el contrato se transformó en una forma popular de reclutar personal y de controlar tanto el comportamiento de los miembros de la organización como la forma en que se les recompensa (Fortin y Van Hassel, 2000).

También podemos notar que esas reformas tienden a ocurrir más bien al principio del proceso de cambios y también tienden a ocurrir en una determinada sucesión; incluso en algunos casos, ciertos cambios pueden preceder a otros en el mismo ámbito. Por ejemplo, en el caso británico, una serie de reformas a nivel de los procesos (por ejemplo, la Iniciativa de Gestión Financiera) fue seguida por reformas estructurales tales como la creación de agencias. Como ya lo puntualizaremos más adelante, estas reformas estructurales fueron luego seguidas por otra ronda de reformas en los procedimientos.

La naturaleza de los cambios continuos

Lo que se ha descrito anteriormente ha sido un catálogo de los tipos de cambio que fueron característicos de la primera ronda de reformas administrativas implementadas en la mayoría de los sistemas administrativos europeos, así como en varios otros sistemas políticos “industrialmente avanzados” tales como Estados Unidos, Canadá y las Antípodas. Estas pautas pueden ser identificadas con bastante claridad y no existe ninguna dificultad en documentar casos correspondientes a cada tipo de cambio ocurrido en esos países, aun cuando dichos países no siguieran el mismo orden temporal en su proceso de cambios ni todos adoptaran, en la práctica, el mismo modelo de Nueva Gestión Pública. Los países de Norteamérica, por ejemplo, estuvieron menos interesados en las reformas basadas en los criterios de mercado que muchos otros países (ver Peters, 2000).

Sin embargo, resulta más difícil identificar las pautas del proceso emergente de cambios, en parte debido a que dichas pautas aún están surgiendo. Tal como se dijo, aparecieron al menos cuatro orientaciones importantes de cambio en la administración pública, implementadas durante los primeros años de este siglo. Ellas contienen algunas de las pautas que se dieron en las etapas precedentes pero

también aparecen algunas pautas nuevas. Estos cambios más contemporáneos incluyen:

1) Desempeño. Un sucesor directo de varias de las reformas que fueron implementadas en las etapas anteriores se relaciona con el mejoramiento del desempeño o rendimiento. Esta idea ya se había hecho popular en la década de los 80, incluyendo alguna atención que se otorgó al *benchmarking* y otras formas de medir el rendimiento (ver Pollitt, 1986). De la misma manera, la idea del ciudadano en tanto consumidor se hizo también popular en esa primera ronda de reformas. Sin embargo, ese concepto se ha transformado ahora en un componente central de la reforma en muchos sistemas.

La noción de desempeño consiste simplemente en la utilización de estándares y medidas que permitan evaluar cuán bien está el gobierno cumpliendo sus tareas; y el desempeño (incluyendo la correspondiente categoría de calidad) debería ser una de las maneras centrales -si no la central- para evaluar los logros organizacionales y de gestión.

Esta perspectiva, entonces, se ubica de alguna manera en oposición respecto de la perspectiva normativa más tradicional del comportamiento administrativo del sector público, perspectiva que enfatiza más los *procedimientos* que el criterio del desempeño, y que a menudo tiende a considerar la ausencia de problemas como el indicador de un adecuado desempeño. Más aún, la utilización de medidas de desempeño se transforma en un medio para contrarrestar la posible pérdida de control que produce la desregulación, por ejemplo en el ámbito de la formulación presupuestaria. Los ejecutivos pueden tener la flexibilidad para hacer un uso más independiente de su presupuesto, pero en ese caso deben ser responsables por la calidad de lo que ellos producen.

2) Re-regulación. Otra reacción a las reformas que ya habían sido implementadas consistió en un regreso a la regulación al interior del propio sector público (Hood et al., 1999). La diferencia entra la actual etapa de regulación interna y las anteriores pautas en esta ámbito, reside en que la regulación actual es de carácter *ex post*, en cambio la anterior era *ex ante*. Más que controlar lo que los ejecutivos pueden hacer antes de que lo hagan, las pautas actuales consisten más bien en monitorear y evaluar la situación después que las políticas hayan sido elaboradas e implementadas.

También hay que hacer notar que las actuales regulaciones son más draconianas que en el pasado.

3) Coordinación y coherencia. Esta categoría de reforma, más que un conjunto particular de ellas, consiste en la identificación de metas correspondientes a una amplia gama de cambios estructurales y de procedimientos implementados en el sector público (ver Peters, 1999a). Por ejemplo, en el Reino Unido, el gobierno de Blair ha enfatizado la necesidad de crear un gobierno “ensamblado”, o un modelo de gobierno que sea menos fragmentado que lo que ha llegado a ser la mayoría de los gobiernos actuales. Tal como apuntaremos más adelante, una parte de esta ausencia de coordinación adecuada es producto de las reformas previas, especialmente de las reformas estructurales que tendieron a desagregar y descentralizar el gobierno.

4) Responsabilidad (*accountability*). Finalmente, el problema ya familiar de aumentar la responsabilidad de las organizaciones públicas ha regresado a una posición central cuando se trata de las consideraciones sobre la administración pública, que en parte se había desdibujado como resultado de la primera ronda de reformas. Una de las consecuencias de dichas reformas estructurales fue justamente que la línea de responsabilidad se hizo menos clara, especialmente debido a la creación de organismos autónomos y semi-autónomos (ver Skelcher, 1998). Las rondas posteriores de reformas se propusieron, como una de sus metas, clarificar y fortalecer los mecanismos de responsabilidad.

La lógica del cambio continuo

Quizás ya tenemos cierta idea de la naturaleza de los cambios implementados, al menos durante la primera ronda de reformas; pero ahora lo que necesitamos es preguntarnos por qué se ha dado un proceso continuo de cambios en el sector público. Sin importar cuánto un gobierno haya ya cambiado su sistema administrativo, parecen existir esfuerzos persistentes que motivan al sistema gubernamental a implementar aún mayores cambios. Existe un gran número de razones que explican este hecho. Estas

razones se pueden separar analíticamente, pero se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, las razones administrativas citadas aquí pueden motivar algunas de las respuestas políticas que hemos separado analíticamente del cuadro global de cambios y reformas realizados por algún gobierno.

Razones administrativas

El primer conjunto de razones que explican la reforma continua y que vamos a analizar, lo denominaré “administrativo”. La continuidad del proceso de reformas refleja el hecho de que las reformas administrativas tienen consecuencias administrativas, y una primera ronda de reformas a menudo genera la necesidad de rondas subsiguientes. Esta pauta de continuidad en las reformas ha sido observada anteriormente (Salamon, 1980), pero lo que pareciera ser diferente ahora es que el período de tiempo entre una ronda y la subsiguiente se ha acortado en los últimos años.

Frustraciones. La explicación más simple para el hecho de que las reformas engendren nuevas reformas es la frustración o decepción con respecto a las consecuencias del primer intento. Los observadores del proceso frecuentemente pueden notar que producir cambios es muy difícil, especialmente en las organizaciones del sector público. De la misma manera, los actores políticos son, a menudo, refractarios a autorizar reformas por temor a que se vean amenazados los intereses de quienes son sus representados o de sus grupos afines de poder. Es por ello que, para tener alguna oportunidad real de ser adoptada, las consecuencias *predecibles* de una reforma deben ser tan beneficiosas como para contrarrestar los resultados reales del proceso, que probablemente puedan ser decepcionantes. Fue esta misma tendencia a “sobre-vender”, que se dio durante las reformas de la década de los 80 y los 90, la que hizo más refractarios a los políticos y miembros del público en general a comprometerse en lo que podría resultar un proceso dificultoso.

La implementación de la Iniciativa de Gestión Financiera en el Reino Unido parece ser un buen ejemplo de la decepción producida por una gran reforma. Había grandes esperanzas de que dicha reforma podría producir un clima más parecido al espíritu empresarial en el cumplimiento de las tareas al interior del sector público británico, y que, además, permitiera ahorrar una buena cantidad de dinero (Zifcak, 1994). Quizás estas expectativas eran poco realistas, dada la naturaleza más bien modesta de las reformas que se hicieron. Lo cierto es que el fracaso de dichos cambios para producir alguna modificación significativa en el comportamiento del sector, dio como resultado la búsqueda de cambios aún mayores que posibilitaran aumentar aún más la eficacia y la economía de recursos del gobierno⁴. La larga duración del gobierno de Thatcher permitió generar cambios como el denominado Próximos Pasos (*Next Steps*), que se mantuvo hasta el gobierno de su sucesor, John Major (Hood, 1996).

Éxitos: Se puede esperar, y con razón, que los analistas académicos de lo público se burlen de la ingenuidad de los reformadores gubernamentales y que, además, consideren a dichos reformadores como una especie de Quijotes en búsqueda del Santo Grial administrativo (¿mezcla de metáforas?).

Lo que ha resultado sorprendente en muchas de las reformas observadas durante las décadas pasadas es que ellas han sido de verdad implementadas y, más aún, que han funcionado. No estamos diciendo que todas hayan resultado un éxito, pero funcionaron mejor de lo que podríamos haber predicho nosotros, inteligentes académicos.

Dado que existe un razonable número de casos exitosos, no resulta sorprendente que los gobiernos continúen defendiendo las reformas e intenten ver cuán lejos pueden llegar al impulsar cambios en sus burocracias. La capacidad demostrada de producir cambios significativos en el ámbito administrativo sólo pudo abrir el apetito de los reformadores; al mismo tiempo, ha hecho más difícil de sostener la oposición a estos cambios basándose en su inviabilidad. Burócratas y políticos, que en el pasado tuvieron éxito al oponerse al cambio, ahora encuentran mayores dificultades para sostener que las reformas no funcionarían, por lo que deben encontrar otro tipo de argumentos.

El éxito, como muchas otras cosas de la vida administrativa, es difícil de medir o de demostrar inequívocamente; más bien debe ser políticamente construido como “real”. Esta capacidad de construir

la realidad política es la que capacita justamente a los gobiernos que desean continuar implementando los cambios para encontrar buenas bases de sustentación para sus acciones.

Otra versión de éxitos que promueven posteriores reformas se puede percibir en la experiencia alemana, en la cual se han sostenido reformas incrementales -más modestas pero continuas- en lugar de elaborar ambiciosos programas que son conducidos, de alguna manera, a través de “proclamas políticas”, como las que encontramos en muchos otros países.

Algunos analistas han argumentado que, en realidad, Alemania apenas ha realizado reformas significativas en su administración, en comparación con los otros gobiernos europeos; mientras que otros analistas apuntan hacia un ciclo de mejoramiento continuo de la administración alemana que ha sido implementado por el gobierno desde antes, incluso, que se iniciaran las grandes reformas en los demás países europeos (Jann, 1994).

Como un tema que es discutible, más de alguien ha sostenido que los procesos incrementales podrían tener más éxito que los programas de reformas mayores, dado que los pequeños pasos que se requiere dar en dichos programas incrementales provocan sólo desviaciones menores en relación con el *status quo*. Sin embargo, para que la implementación de cambios mayores sea exitosa se requiere de una burocracia estable, justamente como la que encontramos en Alemania.

La interesante paradoja que encontramos aquí es que, tanto el éxito como el fracaso, pueden ser conceptualizados como razones para continuar con las reformas administrativas. Dado que ambos extremos de una misma dimensión son capaces de producir idénticos resultados, sería necesario encontrar una variable adicional que permita explicar esos resultados. Una pregunta interesante puede apuntar a lo siguiente: ¿cómo pueden aquellos líderes políticos, cuyos esfuerzos a favor de la reforma fueron menores de lo esperado, persistir en el proceso de reformas? Como se dijo, el caso Thatcher constituye quizás el ejemplo más claro: la ronda inicial de reformas que se inició en su gobierno fue más bien modesta y produjo menos beneficios de los esperados, pero el compromiso con los cambios, de todas formas, impulsó reformas posteriores.

Consecuencias perversas. Una de las principales razones por las cuales existe un modelo de cambio continuo es que muchas de las transformaciones que aparecen como prometedoras cuando el proceso es considerado en abstracto, resultan tener más bien consecuencias perversas cuando son implementadas en la realidad. Esto es, más que reformas decepcionantes por falta de resultados, se trata de reformas que producen resultados pero totalmente opuestos a los planeados; o bien producen efectos secundarios negativos que neutralizan cualquier ventaja que el proceso pudiera haber producido. Esto ha sido así para procesos de reforma que, siendo exitosos en un contexto, al aplicarlos en otro país, o incluso en otro nivel de un mismo gobierno, han presentado lo que llamamos consecuencias perversas⁵.

La “Ciencia Administrativa” aún no se ha desarrollado lo suficiente como para proporcionar una buena asesoría que pueda orientar adecuadamente los procesos de reforma (ver Hood y Peters, 2000). Por lo tanto, los intentos de reforma del sector público pueden depender en gran medida de la intuición, de la experiencia y de la buena suerte, tanto como de la capacidad que se tenga para predecir resultados; pero aun a pesar de todo ello, los resultados perversos siempre podrán esperarse (ver Hood y Peters, 2000).

Pero, por supuesto, el hecho de que sean esperables no los hace deseables; pero lo que sí hace probable es que ellos produzcan, rápidamente, posteriores acciones de reforma.

El césped es siempre más verde. Mientras gran parte de los procesos continuos de reforma administrativa son lineales, otros en cambio han sido cíclicos; en estos casos encontramos reformas que se han implementado en una dirección, seguidas por reformas que se hacen en la dirección opuesta, o que, incluso, vuelven al *status quo* anterior a la primera reforma. Esta oscilación puede ser el resultado del dualismo que existe en muchos temas administrativos⁶ y de la resultante incapacidad para encontrar una estrategia óptima para organizar y reformar el gobierno (ver Peters, 1998).

La organización de varios de los ministerios en Dinamarca ilustra muy bien este modelo del cual

hablamos. Dinamarca ha sido más bien agnóstica en lo que se refiere a utilizar el modelo de implementación centrado en agencias que tienen sus vecinos escandinavos; pero aún así, ha organizado algunas de las funciones públicas orientándose por dichas pautas (ver Statens Information, 1998). En particular, el Ministerio de Educación, dado que tiene un número significativo de instituciones y organizaciones bajo su supervisión, se organizó durante algunos años siguiendo el modelo de agencia. Como resultado de una primera ronda de reformas, el gobierno decidió adoptar una estructura más unificada a lo largo de toda la estructura del ministerio; sin embargo, algunas instituciones retuvieron su autonomía. Entonces, después de varios años, los ejecutivos decidieron volver a la anterior estructura (Krarup, 2000) y reintroducir el modelo de agencia para realizar la mayor parte de las actividades operativas.

Estos cambios en el Ministerio reflejan las dificultades para enfrentar adecuadamente la dicotomía política/administración, al menos a nivel estructural. Por un lado, el hecho de separar la implementación de la formulación de las políticas puede liberar al ministerio de la responsabilidad de los temas del día a día y permitir que el personal se concentre justamente en asuntos de políticas. Por otro lado, articular más estrechamente la implementación con la elaboración de políticas puede mejorar la calidad de ambas. Sin importar la opción que el gobierno haya tomado, siempre existirán muy buenas razones para haber escogido una alternativa organizacional distinta a la que se eligió.

Razones técnicas

El último tipo de razones para que se produzca este proceso de reformas que impulsan nuevas reformas se puede discutir bajo el título de “técnicas”. Este factor puede ser considerado como un subconjunto de las razones de tipo administrativo que expusimos antes. Pero este tipo de razones se refiere más bien a las dificultades para medir y conceptualizar las consecuencias de las reformas más que a los factores propios de su implementación. Todas estas categorías, sin embargo, se encuentran y se solapan a discreción, de manera que su categorización se hace más bien con propósitos de presentación así como de claridad analítica.

Medición. Uno de los problemas técnicos dominantes en lo que respecta a las reformas de gobierno es la medición, tanto de la situación inicial como de los resultados, de manera tal que se puedan determinar con cierta exactitud los logros del proceso. En la medida que el proceso de cambio opera, este problema puede observarse a lo largo de dos dimensiones. Primero, en el ámbito económico: ¿cuánto dinero se ha ahorrado y cuánto ha mejorado la eficiencia con la cual se entregaron los servicios? Al menos para algunos reformadores, este problema financiero es de primera prioridad. El otro problema de la medición se relaciona con la calidad de los servicios: ¿cuánto mejoró la calidad de esos servicios después de implementados los cambios? ¿Está el usuario más satisfecho? Una vez más nos enfrentamos con el problema de identificar exactamente cómo se puede medir la calidad de los servicios de manera inequívoca (ver, por ejemplo, Bouckaert, 1995).

En alguna medida, la noción de mejoramiento continuo se ha institucionalizado como un medio para utilizar la medición en tanto parámetro para dirigir los cambios.

¿Cuáles son los límites? Relacionado con el problema técnico de la medición en el sector público, ya analizado, se encuentra otro problema técnico relacionado con la evaluación de los efectos de las reformas: ¿hasta dónde se pueden empujar los cambios? ¿existen estándares absolutos contra los cuales se pueda comparar la eficiencia de las organizaciones?. Un ejemplo extremo, quizás, podría ser el caso de los gobiernos sueco e irlandés, que continúan impulsando sus programas de reducción del presupuesto operacional de las agencias y departamentos a través de la fijación de un porcentaje cada año⁷. Dejando de lado la paradoja de Zeno, este proceso eventualmente podría terminar en un presupuesto no operativo para ambos tipos de organizaciones.

El ejemplo del presupuesto operativo ilustra bien el problema: rara vez un gobierno puede decir hasta qué punto la eficiencia es posible, y hasta qué punto el gasto público para cada propósito es

suficiente y a partir de qué punto es demasiado.

Hay, por supuesto, juicios políticos, pero también hay juicios de gestión que se hacen en ausencia de medidas adecuadas del valor de lo que se está produciendo y de los verdaderos costos de producción de esos bienes y servicios. El salto hacia un énfasis en el desempeño del gobierno está ayudando a rectificar algunas de estas dificultades, pero aun los defensores de este enfoque de la reforma están muy conscientes de los problemas de medición existentes y de la carencia de estándares claros.

Razones políticas

Finalmente, las razones dominantes que explican los continuos ciclos de reformas de la administración pública son políticas. Dominantes significa aquí que son las más poderosas, aunque no sean necesariamente las más frecuentes. Algunas de las reformas que hemos analizado pueden efectivamente haber comenzado a partir de las propias agencias administrativas, pero la evaluación última de su utilidad y de la conveniencia de continuar implementándolas se realiza, generalmente, al interior de las instituciones políticas de tipo partidista. Como en la mayoría de las materias de importancia relacionadas con el sector público, las reformas administrativas pueden ser una carta de triunfo en la política, y la continuidad del proceso de cambios no podría explicarse sin considerar ni entender las presiones políticas que rodean este proceso.

El término “político” debería ser un concepto entendido de manera amplia en este contexto, lo que significa incluir las políticas tanto inter-organizacionales como partidistas. En particular, las reformas administrativas introducidas durante las décadas pasadas alteraron la distribución relativa del poder de las distintas organizaciones dentro del gobierno, en alguna medida reduciendo el poder de las agencias de control central -e incluso de los ministerios- y ampliando el poder de las organizaciones autónomas y semi-autónomas (Bouckaert, Ormond y Peters, 2000; Peters, 1998).

Esas políticas pueden estar revestidas de una serie de elementos partidistas, especialmente cuando se trata de que la oposición utilice estos temas para cuestionar al gobierno en ejercicio⁸, pero al margen de ello, muchas de sus manifestaciones son de naturaleza puramente organizacional.

La paradoja de la calidad. Como ya se ha dicho, hemos asistido a un énfasis creciente en el tema de la calidad de los servicios proporcionados, como parte del proceso de reformas. Los resultados aparecen aquí algo paradójales (ver también Hesse, Hood y Peters, 2000). Pudiera parecer que, levantando el tema de la calidad de los servicios públicos e intentando medirla, la calidad aparente de los servicios pudiera haber decrecido en circunstancias que, en realidad, se ha estado mejorando. El problema político aquí (que está relacionado con aquel de la medición ya analizado anteriormente) es que una vez abiertos los canales para que los usuarios puedan reclamar y para que se pueda expresar un tipo diferente de “voz”, la preocupación por la calidad se transforma en un tema más difícil de ignorar por parte de quienes actúan en la política (ver Norris, 1999).

La paradoja que se puede observar aquí es que si bien la calidad de los servicios públicos probablemente ha mejorado en numerosos países y en numerosos ámbitos de políticas, la creación de nuevos mecanismos que permiten al usuario ejercer su derecho a voz hace aparecer como si dichos servicios realmente se hubieran deteriorado significativamente.

A su vez, esta percepción del problema de la calidad ha conducido al movimiento por el desempeño, descrito anteriormente. Este resultado paradójico de la reforma parece haberse presentado incluso en los países escandinavos, los que pusieron en marcha mecanismos para la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos desde hace ya un largo período de tiempo.

Sin duda, la paradoja también se ha dado en países donde esas tradiciones están ausentes, probablemente de manera más notable en el Reino Unido.

La política involucrada aquí ha sido tanto organizacional como partidista. Por un lado, las agencias centrales han sido capaces de utilizar las deficiencias percibidas en la provisión de servicios para intentar reafirmar en parte su poder sobre la política y sobre las organizaciones. Esta paradoja, por

lo tanto, está ligada tanto a la responsabilidad como al desempeño en el marco de una segunda etapa de la reforma. Para los políticos, el tema de la responsabilidad apareció como supremo. Las dificultades (reales o percibidas) que tienen las organizaciones para proporcionar los servicios públicos con la calidad esperada ha significado un renovado interés en los medios para sustentar la responsabilidad de la burocracia pública, aun cuando esos medios signifiquen, normalmente, reafirmar los modelos convencionales de responsabilidad ministerial (Aucoin y Heintzman, 2000).

Cambios en partidos e ideologías. La explicación política más obvia para los cambios que se producen en las prioridades de la reforma se pudiera encontrar en el hecho de que cuando cambian los partidos políticos en el gobierno, con ello se produce también un cambio en el enfoque ideológico acerca del gobierno y la naturaleza de lo que se considera una “buena” administración pública.

Por atractiva que pueda resultar esta explicación, el registro histórico de las experiencias de reforma realizadas en las últimas décadas realmente muestra que ello no es así, y que se da un notorio grado de persistencia de las ideas sobre el cambio del sector público aun cuando en los partidos políticos se produzcan cambios ideológicos.

En los sistemas políticos de los países escandinavos y de los Países Bajos, dicha persistencia puede explicarse por la existencia de gobiernos de coalición, por los altos niveles de consenso político y por los amplios acuerdos que existen al interior de la sociedad respecto de la naturaleza deseable del sector público (Arter, 1999). Incluso en el gobierno “mayoritario” (Lijphart, 1984) del Reino Unido, la reforma administrativa, desde Major hasta Blair, ha resultado casi un tejido sin costuras, más allá de los esfuerzos del gobierno laborista por imponer draconianamente sus propios puntos de vista acerca de la organización del gobierno central y de los gobiernos locales.

Por otro lado, en cambio, a menudo se han podido observar interesantes transformaciones a nivel de las estrategias de reforma cuando se dan cambios en el control partidista del gobierno. Uno de los casos más claros lo encontramos en Francia, cuando los gobiernos de Rocard y Juppe implementaron más bien enfoques diferentes de la reforma y, en general, del sector público (Bezes, 1999). El gobierno socialista de Rocard, quizás algo sorpresivamente, enfrentó la reforma desde una perspectiva gerencial y de mercado, adoptando reformas tales como la introducción de los “centros de responsabilidad” e intentando lograr que los funcionarios públicos tomaran mayor conciencia respecto de los costos involucrados en la prestación de los servicios públicos (Ministerio de la Función Pública, 1994). Quizás porque fue una reforma de mercado conducida por un gobierno de centro-izquierda, ésta es considerada generalmente como exitosa⁹.

El gobierno Gaullista de Juppe, que sucedió al de Rocard, por otro lado, buscó primero aumentar la responsabilidad separando la política de la administración, y a lo largo de este proceso redujo el poder del servicio público mientras aumentaba el poder de los políticos y sus designados. Además de esta reforma estructural, dicho gobierno también persiguió el fortalecimiento de las instituciones semi-corporativas que ya existían al interior del gobierno francés. El programa de reformas del gobierno de Juppe de alguna manera revirtió la visión tecnocrática de un Estado y de un gobierno francés fuertes, que había sido un rasgo central de las políticas Gaullistas, tendientes a promover de alguna forma mayores niveles de democracia, tanto al interior de las organizaciones públicas como entre esas organizaciones y la sociedad (ver Knapp, 1994).

Lo que resulta interesante en el caso de estas dos reformas francesas que analizamos, es lo siguiente: el cambio político no sólo trajo consigo un alejamiento de las pautas de la reforma que ya estaban establecidas, sino que, también, produjo cambios en la dirección del proceso de reformas que estaban lejos de lo que se podría haber previsto a partir de las ideologías de los partidos involucrados. Sin lugar a dudas, ambos gobiernos adoptaron programas que podrían ser exactamente lo contrario de lo que cualquier observador informado hubiese esperado.

Pareciera que existe una cierta necesidad de parte de un gobierno dado de realizar un proceso de persuasión ideológica, revirtiendo las reformas implementadas por el gobierno anterior, o al menos,

moderándolas, aun cuando ello implique no ser exactamente consistente con el programa y las políticas convencionales del partido.

Otra versión de la conducta partidaria en lo que respecta a la conducción de la reforma es que muchos de los cambios implementados durante las décadas anteriores han tendido a disminuir el grado de control sobre la burocracia que han alcanzado los demás actores políticos, sea que la responsabilidad es manejada directamente por funcionarios políticos o a través de otros mecanismos que puedan asegurar dicha responsabilidad (Aucoin y Heintzman, 2000; Peters, 1999b).

Con la desvalorización que se ha producido de las instituciones más conocidas relacionadas con la responsabilidad, los políticos de muchos gobiernos han vuelto a lo más antiguo, esto es, a la versión politizada de la responsabilidad, con el objeto de recuperar algún nivel de control sobre lo que sucede en las organizaciones de las cuales ellos son nominalmente responsables. De esta manera, se ha dado una fuerte orientación a utilizar las designaciones políticas en posiciones que también podrían ocupar funcionarios de carrera.

La continua carrera por el poder. Otra justificación política para continuar implementando reformas es que los partidos políticos están en carrera permanente para alcanzar o retener el poder. En muchos países resulta políticamente más provechoso oponerse a la burocracia y continuar sugiriendo medios para disminuir el poder del sector público.

Esta reducción del sector público generalmente es aceptable si el gobierno es capaz de producirla sin afectar para nada los servicios que se proporcionan al público; por ello, la reducción de los costos debe alcanzarse mediante el logro de mayores niveles de eficiencia. Incluso en aquellos países que tienen sectores públicos bien considerados y existe un compromiso con el *servicio público*, la burocracia no es valorada por sí misma y existe una ventaja política en el hecho de proponer minimizarla.

La continua presión tendiente a implementar reformas y reducir los costos del gobierno puede observarse en el caso de los gobiernos holandeses desde la mitad de la década de los 80. Dicho proceso comenzó ya en el período de gobierno de Lubbers I. Su gobierno se embarcó en la más importante y progresiva serie de reformas de ese país, y este comportamiento de presiones continuas en búsqueda del cambio parece haberse transformado en una expectativa de gobierno, cualquiera que éste sea. Este modelo de reforma continua siguió implementándose durante el gobierno de Lubbers II, durante el gobierno de la “coalición púrpura” e incluso durante el actual gobierno, sin que se perciba ninguna señal de que esto termine. La reforma administrativa ha llegado a ser, simplemente, parte de lo que el gobierno hace. En alguna medida, el proceso continuo de reformas en Finlandia representa el mismo compromiso tendiente a lograr que la acción de gobierno sea más efectiva.

Yendo demasiado lejos. Otra posible explicación para los esfuerzos continuos de reforma es que la ronda inicial de cambios puede sobrestimar tanto las posibilidades como los propios deseos de realizar ciertas transformaciones y, de esa manera, se puede ir muy lejos presionando las reformas, o proponiendo cambios que son demasiado extremos. Quizás sea ésta otra manera en que se manifiesta un punto que ya analizamos, a saber, que la ciencia administrativa no tiene aún la capacidad de hacer afirmaciones que no sean ambiguas y que puedan orientar tanto el diseño inicial como la aplicación de la reforma de las organizaciones del sector público. Puede resultar muy claro que algo no marcha bien en el sector público, pero puede ser bastante menos claro lo que se debe hacer exactamente para enfrentar el problema.

La experiencia del gobierno holandés al implementar las reformas estructurales ilustra justamente esa posibilidad de ir muy lejos y muy rápido al cambiar la configuración estructural del gobierno. El gobierno estaba interesado en transferir ciertas funciones fuera de los ministerios, y muy tempranamente, en dicho proceso, decidió crear una serie de organizaciones semi-gubernamentales que debían funcionar a cierta distancia del gobierno. Estas organizaciones -que están representadas por la sigla holandesa ZBO- permitieron mover una serie de funciones fuera de los ministerios pero generaron

sus propios problemas de responsabilidad.

La siguiente ronda de reformas estructurales que se implementó en Holanda representa, de alguna manera, una vuelta atrás en relación con la estrategia de creación de las ZBO; se crearon organizaciones más parecidas a la estructura de agencias que llegó luego a ser tan popular en el sector público británico. Dichas agencias son substancialmente más autónomas que los componentes orgánicos de un ministerio convencional, pero a la vez están ligadas más estrechamente a las autoridades políticas jerárquicas de lo que han estado las ZBO.

La utilización del modelo de agencias aún presenta problemas serios de responsabilidad dentro del gobierno holandés, pero son problemas bastante menores en relación con los que se generaron con el radical cambio inicial. En este caso, es muy claro que en el inicio de la reforma se fue demasiado lejos y el gobierno debió involucrarse en un proceso de aprendizaje en relación a cómo lograr un equilibrio entre los objetivos de autonomía y de responsabilidad.

Políticas organizacionales. En la medida que los partidos políticos se involucran en las reformas gubernamentales, encontramos ejemplos claros en los cuales la dirección de las reformas proviene de conflictos, ya sean potenciales o reales, entre las organizaciones al interior del gobierno. Como ya dijimos, estos conflictos políticos surgen a menudo entre las agencias centrales -que desean mantener, o quizás recuperar, su tradicional control sobre el presupuesto y la gestión- y las nuevas organizaciones creadas por el desarrollo del sector público. Estas organizaciones, que son el producto de los esfuerzos iniciales de la reforma, quieren, a su vez, mantener y ampliar su propia autonomía dado que la lógica misma de su creación era dotarlas de la capacidad para funcionar con menos controles. Esta pugna puede terminar en una vuelta atrás, produciendo entonces, a la larga, un reforzamiento de las organizaciones centrales.

Algunas de estas reacciones a las reformas previas pueden resultar fácilmente identificables en el proceso de consolidación de ciertas funciones de gestión financiera y de personal producido durante los últimos años. En la década de los 80 y de los 90, la moda organizacional fue la creación de numerosas organizaciones independientes, cada una de las cuales realizaba una parte de las tareas de gestión financiera dentro del sector público. Por ejemplo, Suecia tenía, en 1988, tres ministerios económicos - Finanzas, Asuntos Económicos y Presupuesto-, y en varios otros países se separaron las funciones de presupuesto y de finanzas o su equivalente ¹⁰.

En cambio, actualmente, el modelo más común es tener un solo ministerio que ejerce toda la gama de controles sobre el conjunto del sector público. De la misma manera, en algunos casos, el ministerio de finanzas o alguna otra agencia central ha recapturado las funciones de personal, que podrían haberle dado mayor autonomía a las organizaciones, una vez más producto del intento de unificar los controles sobre la gestión al interior del gobierno ¹¹.

Conclusiones

Las reformas del sector público que hemos estado citando en este artículo son notables por varias razones. La primera se refiere a la simple magnitud del cambio ocurrido en los sistemas administrativos que tienen, normalmente, una natural inclinación a permanecer estáticos. Además, tenemos el hecho de que los cambios han sido realizados en casi todos los países del mundo, y que su intensidad muchas veces ha sido dramática. Quizás sólo en tiempos de guerra o de gran trastorno económico los gobiernos intentaron reformarse a sí mismos con tanto celo y durante tan largo tiempo.

Más aún, incluso cuando los resultados de las reformas implementadas no han sido los esperados y han decepcionado a sus defensores, o aun cuando los resultados obtenidos fueron definitivamente contrarios a las intenciones de quienes diseñaron las reformas, muchos de estos han persistido en el camino general que se trazaron desde el principio.

En la terminología de los institucionalistas históricos, parece haberse dado un gran acuerdo de “dependencia de trayectoria” en estos programas de reforma, y una aparente incapacidad para

reaccionar ante el fracaso de manera que otros no han hecho más que aquello que ya fracasó. Así, independientemente de que los resultados obtenidos a través de los cambios de gestión hayan producido o no beneficios para los gobiernos, las élites involucradas en el proceso de reformas han tenido la inclinación a continuar implementando más cambios del mismo tipo.

La multiplicidad de razones para implementar reformas y la demostrada incapacidad para decir claramente en qué momento ya se logró el cambio suficiente, reflejan el inadecuado estado de la teorización sobre las organizaciones y sobre el desempeño organizacional en el sector público. Todavía es difícil afirmar que un determinado formato organizacional tendrá probabilidad de ser más efectivo que otro en determinadas circunstancias, o afirmar que un tipo de reforma será capaz de producir determinados resultados deseados en circunstancias que otro no lo será.

Expresado brevemente, la ciencia administrativa tiene un largo camino que recorrer para llegar a ser la ciencia predictiva que podría hacer que la asesoría que presta sea más útil. De la misma manera, aun cuando se ha desarrollado un interesante catálogo de causas que explican los esfuerzos continuos de reforma, aún no existe una orientación teórica que permita comprender los procesos políticos y administrativos involucrados en la reforma.

La reforma administrativa ha sido, y continúa siendo, una importante preocupación de los gobiernos, tanto en Europa, en Norteamérica y en las Antípodas, como en la mayoría de los países del mundo. Las reformas se han caracterizado por un amplio rango de “soluciones” y por una variedad de estilos de intervención. Ciertamente, la administración pública se ve ahora diferente de lo que se veía hace dos décadas atrás, y ahora se utiliza un lenguaje diferente para describir la manera en que funcionan los gobiernos. Pero aún debemos preguntarnos hasta qué punto se puede aplicar a esta situación el aforismo “mientras más cambia” (“*plus ça change*”). Es decir, al margen de todas las reformas -sean éstas exitosas o no-, continúan existiendo una serie de problemas en la administración pública de estos países, y algunos de esos problemas constituyen justamente el producto de los procesos previos de reforma.

Hemos reformado, y encontramos que algunas de esas reformas tuvieron sus beneficios, pero también tuvieron sus costos, de manera que existe todavía una gran cantidad de trabajo por hacer para lograr que el desempeño del gobierno sea como el que realmente quisieran, tanto los ciudadanos como los políticos.

Notas

¹ Ver Pollitt y Bouckaert (2000) para una evaluación detallada de la reforma en las democracias desarrolladas.

² El ejemplo obvio es la combinación de los informes Fulton y Plowden en el Reino Unido y la sucesión de Glassco y Lambert en Canadá. Anteriormente, las dos Comisiones Hoover, en Estados Unidos, se implementaron en rápida sucesión.

³ En el presente análisis no discutiré los cambios en la responsabilidad del Estado en temas como, por ejemplo, las privatizaciones, sino más bien me enfocaré hacia las reformas que están más relacionadas con la administración *per se*. El mismo hecho de una reforma que provoca otra también se puede encontrar en esos ámbitos; por ejemplo, las privatizaciones provocan las regulaciones de las funciones privatizadas.

⁴ Aun cuando este programa fue considerado un fracaso por muchos analistas, lo cierto es que al menos dejó un marco de trabajo para subsiguientes reformas y sirvió como modelo para programas similares (entre otros) en Australia y Francia.

⁵ Para un análisis más completo de este tipo de resultados del proceso de reformas, ver el estudio contenido en Hesse, Hood y Peters (2000).

⁶ Este dualismo fue identificado por Herbert Simon como “los proverbios de la administración”.

⁷ El gobierno sueco se ha referido a este programa como “la rebanada de queso”, queriendo decir que

como con un *osthovel*, una fina rebanada se puede separar o cortar; en el caso de este programa, una fina rebanada del presupuesto se separaba cada año.

⁸ El laborismo, en Gran Bretaña, fue más bien exitoso al realizar esto durante el problema generado con el despido de las jefaturas del Servicio de Prisiones.

⁹ Estas reformas no son diferentes a aquellas contenidas en la Iniciativa de Gestión Financiera del Reino Unido, y para el FMI se considera, generalmente, como su fracaso principal.

¹⁰ Algunos países -tres, en una reciente revisión de las democracias desarrolladas- han mantenido un Ministerio del Presupuesto separado. También existe una tendencia a separar los componentes de comercio exterior, contenidos en la política económica, de los otros aspectos de dicha política, dada la creciente importancia del comercio en una economía globalizada.

¹¹ Este modelo de cambio está plenamente documentado en Bouckaert, Ormond y Peters (2000).

Bibliografía

ARTER, D. (1999) Scandinavian Politics Today. Manchester: University of Manchester Press.

AUCOIN, P. y R. HEINTZMAN (2000) The Changing Nature of Political Accountability. En: B. G. PETERS y D. J. SAVOIE (eds.), Revitalizing the Public Service. Montreal: McGill/Queens University Press.

BEZES, P. (1999) Documento presentado en European Consortium for Political Research Workshop on "Politicians and Bureaucrats in the Reform Process". Mannheim, Germany, Abril.

BOUCKAERT, G. (1995) Improving Performance Measurement. En: A. HALACHMI and BOUCKAERT (eds), The Enduring Challenges of Public Management. San Francisco: Jossey-Bass.

BOUCKAERT, G., D. ORMOND y B. G. PETERS (2000) Government Structure: A Report to the Ministry of Finance. Helsinki: Ministry of Finance, Marzo.

FORTIN, Y. y H. VAN HASSEL (2000) Contracting in the New Public Management. Brussels: IOS Press.

FRY, G. (1995) Policy and Management in the British Civil Service. Hemel Hempstead, Prentice/Hall.

HESSE, J. J., C. HOOD y B. G. PETERS (2000) The Paradoxes of Administrative Reform. Berlin: Nomos.

HOOD, C. (1991) A Public Management for All Seasons?. En: Public Administration. No. 69, pp. 3-19.

_____ (1996) Of Shocks and Long-Tenure. En: J. P. OLSEN and B. G. PETERS (eds.) Lessons from Experience: Learning About Administrative Reform. Oslo: Scandinavian University Press.

HOOD, C., C. SCOTT, O. JAMES, G. JONES y T. TRAVERS (1999) Regulating Inside Government. Oxford: Oxford University Press.

HOOD, C. y B. G. PETERS (2000) Towards Paradox Free Reform?. Documento presentado en la Conference of Public Administration in the New Millennium, City University of Hong Kong, Enero.

HORNER, C. (1994) Deregulating the Federal Service: Is the Time Right?. En: J. J. DIJULIO (ed.), Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved? Washington, DC; The Brookings Institution.

INGRAHAM, P. W. (1993) Of Pigs and Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance. En: Public Administration Review No. 53, pp. 348-56

JANN, W. (1994) Moderner Staat und effizient Verwaltung. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

JEROME-FORGET, M., J. WHITE y J.M. WIENER (1995) Health Care Reform Through Internal Markets. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

KEYMAN, S. (1994) Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself?. En: J.

- J. DIJULIO (ed.), Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved? Washington, DC: The Brookings Institution.
- KNAPP, A. (1994) Le gaullisme apres de Gaulle. Paris: Le Seuil.
- KRARUP, A. S. (2000) Administrative Reform in Danish Central Government. Documento preparado para un Seminario de Reforma Administrativa, University of Aarhus.
- LIJPHART, A. (1984) Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven: Yale University Press.
- Ministere de la Fonction Publique (1994) L'Etat dans tous ses projets. Paris: La Documentation Francaise.
- National Performance Review (1993) Creating a Government That Works Better and Costs Less. The Gore Report. Washington, DC: Government Printing Office, March.
- NORRIS, P. (1999) Critical Citizens. Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, B. G. (1996) The Future of Governing: Four Emerging Models. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- _____ (1998) What Works?: The Antiphon's of Administrative Reform. En: PETERS and D. J. SAVOIE (eds.), Taking Stock: Two Decades of Administrative Reform. Montreal: McGill/Queens University Press.
- _____ (1999a) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. En: Public Administration Vol. 76 No. 2, pp. 295-311
- _____ (1999b) Is Democracy a Substitute for Ethics? Documento presentado en la Conference on Ethics in Public Management. University of Durham, Durham, England.
- _____ (2000) The Paradox of the Market in the United States and Canada. En: J. HESSE, C. HOOD y B. G. PETERS. Paradoxes of Public Sector Reform. Berlin: Nomos.
- PETERS, B. G. y J. PIERRE (2000) Citizens versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment. En: Administration and Society. No. 32, pp. 9-28.
- POLLITT, C. (1986) Beyond the Managerial Model: The Case for Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services. En: Financial Accountability and Management. No. 12, pp. 115-20.
- POLLITT, C. (1990) Managerialism and the Public Service. Oxford: Basil Blackwell.
- POLLITT, C. y G. BOUCKAERT (2000) Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.
- SALAMON, L. M. (1980) The Goals of Reorganization. En: P. SZANTON (ed.), Federal Reorganization: What Have We Learned? Chatham, NJ: Chatham House.
- SKELCHER, C. (1998) The Appointed State: Quasi-governmental Organizations and Democracy. Buckingham: Open University Press.
- Statens Information (1998) Forholdtet mellem minister og embedsmaend. Kobenhavn: Schultz.
- SUMMA, H. (1995) Old and New Techniques for Productivity Promotion: From the Cheese Slicing to a Quest for Quality. En: A. HALACHMI y G. BOUCKAERT (eds.), Public Productivity through Quality and Performance Management. Amsterdam: IOS Press.
- ZIFCAK, S. (1994) New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra. Buckingham: Open University Press.