

La literatura comparada sobre reformas administrativas

Desarrollos, limitaciones y posibilidades

Mauricio I. Dussauge Laguna*

Durante las últimas dos décadas, la literatura comparada sobre reformas administrativas ha crecido significativamente. ¿Cuáles han sido sus aportaciones y cuáles sus limitaciones? ¿Qué nos queda por aprender sobre el tema? Este ensayo repasa los debates centrales de la literatura, analiza sus principales debilidades y sugiere un conjunto de futuras líneas de investigación. El argumento central del ensayo es que la literatura comparada en esta materia ha avanzado en forma considerable en términos descriptivos, informativos y hasta analíticos, pero sus omisiones y sesgos han minado sus capacidades para ofrecer inferencias causales, explicaciones, conceptualizaciones y generalizaciones teóricas convincentes.

Palabras clave: reformas administrativas, administración pública comparada, nueva gestión pública.

The Comparative Literature on Administrative Reforms: Developments, Shortcomings, and Possibilities

During the last two decades, the comparative literature on administrative reforms has significantly increased. What have been its contributions and limitations? What do we still need to learn about this topic? This essay reviews the key debates in the literature, analyzes its main shortcomings, and suggests some avenues for future research. The essay

* Candidato a doctor en Ciencia Política (especialidad en Administración Pública Comparada), por la London School of Economics and Political Science. Licenciado y maestro en Administración Pública por El Colegio de México y la Maxwell School of Syracuse University, respectivamente. Ha sido funcionario del gobierno federal mexicano, director ejecutivo de la *Revista Servicio Profesional de Carrera* y Fulbright Fellow en la US Office of Personnel Management. Tel. ++079 72 41 84 65. Correo-e: m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk. Sitio personal: <http://mdussauge.googlepages.com>. El autor agradece los comentarios de dos dictaminadores anónimos, así como las útiles sugerencias que Maira Vaca, Simon Hix, Paul Mitchell y Edward Page le expresaron en diversas conversaciones durante la preparación del ensayo. Asimismo, agradece el apoyo financiero que Conacyt, la Secretaría de Educación Pública y el Departamento de Gobierno de LSE le han brindado para desarrollar la investigación doctoral de la cual este ensayo forma parte.

Artículo recibido el 3 de octubre de 2008 y aceptado el 22 de enero de 2009.

argues that the comparative literature has made important progress in descriptive, informative, and even analytical terms, but its omissions and biases have constrained its capacity to offer convincing causal inferences, explanations, conceptualizations and generalizations.

Keywords: Administrative reforms, comparative public administration, new public management.

A lo largo de las últimas décadas, los gobiernos alrededor del mundo parecieran haber vivido una “era de las reformas administrativas” (Wright, 1994; Cassesse, 2003). Si bien los esfuerzos por cambiar deliberadamente los aparatos administrativos del Estado –sus organizaciones, procedimientos, servicios y actividades– cuentan con una larga historia en México y muchos otros países (Pardo, 1991; Sánchez, 2004; Spink, 1999; Argyriades, 2007; Hood, 2000; Caiden, 2007), la “reforma”, “reinención”, “renovación”, “modernización” o “transformación” de los gobiernos ha ocupado un lugar prominente tanto en los discursos políticos como en las realidades administrativas de los últimos 25 o 30 años (Toonen, 2001, 2003a, 2003b; Pollitt y Bouckaert, 2004; OECD, 1995, 2005a; Arellano, 2004; Schneider y Heredia, 2003; Cheung, 2005; Kim *et al.*, 2005; Dussauge, 2009b).

Como consecuencia natural, las contribuciones académicas sobre el tema han crecido exponencialmente. De acuerdo con Peters y Pierre (2001, 1), “para los estudiosos de la administración pública, y en general de la maquinaria institucional del sector público, las décadas anteriores han sido los *anni mirabili*”. Y es que numerosos libros, volúmenes editados, artículos y hasta reflexiones o memorias personales (por ejemplo Bresser, 2003; Barber, 2008) han reseñado, analizado y tratado de explicar los procesos nacionales e internacionales de reforma. Frente a esta amplia producción intelectual, vale la pena preguntarse, ¿qué nos han dejado todos estos textos? ¿Cuáles han sido sus debates e intereses principales? ¿Cuáles han sido las aportaciones de la literatura comparada y cuáles sus limitaciones? ¿Qué nos queda por aprender sobre las reformas administrativas?

El presente ensayo intenta responder estas preguntas. Cabe aclarar que no se hace aquí una revisión exhaustiva de la literatura (algo por demás

imposible), sino tan sólo de algunos de los autores y textos que suelen citarse con mayor frecuencia y que han marcado de manera fundamental los debates internacionales. No se trata tampoco de construir una revisión bibliográfica detallada como las ya realizadas por otros reconocidos autores (Aguilar, 2006; Barzelay, 2001; Arellano, 2004; Lynn, 2006), sino de ofrecer una interpretación de la literatura comparada sobre reformas administrativas, sus desarrollos, limitaciones y posibles líneas de investigación futuras.

El argumento central del ensayo es el siguiente. Por una parte, actualmente contamos con un amplio y detallado conocimiento de diversas experiencias empíricas, las dinámicas, los actores, las características y (hasta cierto punto) algunas de las consecuencias de los procesos de reforma administrativa. Es decir, los *qués*, los *quiénes* y los *cómos*. Tenemos, asimismo, un conjunto de conceptos, tipologías y modelos que han contribuido a comprender y ordenar en términos analíticos las realidades nacionales. Sin embargo, la literatura que se ha desarrollado todavía presenta limitaciones importantes en varios aspectos. Aún permanecen dudas importantes sobre los orígenes de las reformas, su relación con los entornos políticos y las tradiciones administrativas o su “transferibilidad” internacional, es decir, los *porqués*, los *cuándos* o los *en qué circunstancias*. Puesto en otros términos, podría decirse que la literatura comparada en esta materia ha avanzado de manera significativa en términos descriptivos, informativos y hasta analíticos, pero sus omisiones y sesgos han minado sus capacidades para ofrecer inferencias causales, explicaciones, conceptualizaciones o generalizaciones teóricas convincentes.

Lo que resta del ensayo se divide en tres grandes secciones. La primera busca sintetizar algunos de los temas principales que se han abordado en la literatura comparada sobre reformas administrativas. La segunda sección ofrece un conjunto de apreciaciones críticas sobre el estado actual de dicha literatura. La tercera sección sugiere algunas ideas y estrategias de investigación que podrían seguirse en los próximos años para enriquecer las aportaciones empíricas y, sobre todo, teóricas en este campo de estudios. Finalmente el ensayo cierra con un apartado de conclusiones.

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS DISCUSIONES ACADÉMICAS

Como se mencionó, la literatura sobre reformas administrativas es hoy en día inmensa. Además de docenas de libros y compilaciones, durante las últimas décadas la mayoría de las principales publicaciones internacionales en administración pública (*Governance, International Review of Administrative Sciences, Public Administration, Public Administration Review, Journal of Public Administration Theory and Research, International Journal of Public Administration*) han incluido con regularidad uno o más artículos sobre reformas administrativas en sus volúmenes anuales y en no pocos números especiales. De hecho, algunas publicaciones recientes se han creado en buena medida para servir de foro de discusión sobre estos temas (*International Journal of Public Management, International Public Management Review, Buen Gobierno*). En el ámbito latinoamericano la tendencia ha sido similar, con frecuencia suelen aparecer artículos sobre reformas administrativas en las principales publicaciones académicas de la región (*Reforma y Democracia, Gestión y Política Pública, Foro Internacional*, por citar sólo algunas).

La abundancia y diversidad de las contribuciones académicas (que lo mismo incluyen descripciones empíricas detalladas, que propuestas teóricas complejas) vuelven difícil la tarea de identificar un conjunto claro e indisputable de temas centrales. Sin embargo, aquí se sugiere estructurar la discusión en torno a cuatro áreas principales: los “paradigmas” que se han propuesto, los enfoques teóricos y los desarrollos conceptuales, los análisis sobre los efectos de las reformas y otros temas de reforma administrativa.

VIEJOS Y NUEVOS PARADIGMAS

Quizás uno de los aspectos más emblemáticos de la literatura especializada de los últimos años ha sido la intensa discusión en torno a la existencia de cuatro *paradigmas* de reforma. En particular, vale la pena destacar la gran cantidad de trabajos que han tratado de discutir las diferencias, los contrastes, las limitaciones, las ventajas relativas y los elementos particulares del paradigma de la

vieja administración pública *vis-à-vis* la nueva gestión pública (NGP) (Lynn, 1998, 2001, 2006; Pollitt, 2009; Olsen, 2005; Arellano, 2004).

Como se sabe, desde finales de los setenta, a raíz de las crisis fiscales, económicas y políticas (Aguilar, 2006), comenzó a implementarse un conjunto de reformas administrativas en diversos países, particularmente los anglosajones como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido (Boston *et al.*, 1996; Barzelay, 2001; Christensen y Læg Reid, 2001; Halligan, 2007). No fue, sin embargo, sino a principios de los noventa cuando la existencia de un *nuevo* paradigma fue conceptualizado como tal. En su texto ya clásico, Christopher Hood (1991, 3) destacaba que “el surgimiento de la ‘nueva gestión pública’ (en adelante NGP) durante los pasados 15 años es una de las tendencias internacionales en la administración pública más destacables” (véanse también Hood y Jackson, 1997; Dunleavy y Hood, 1994; Wright, 1994). Según Hood, diversos gobiernos habían comenzado a implementar reformas, como la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados y, en general, reformas que prestaban mayor atención a valores administrativos, como la eficiencia y la eficacia. De manera similar, con base en las reformas administrativas del estado norteamericano de Minnesota, Michael Barzelay (1992) señaló la transición de la burocracia a la “posburocracia”, es decir, a organizaciones más horizontales (menos jerárquicas), orientadas a resultados más que a procesos y, sobre todo, enfocadas a los servicios y la atención a los ciudadanos entendidos como *clientes*.

Por otra parte, en los noventa aparecieron dos publicaciones más que, si bien no tuvieron orígenes académicos, marcaron de manera fundamental tanto la práctica de las reformas como la discusión intelectual que les siguió. En 1992 se publicó el texto de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, que ofrecería un decálogo de principios administrativos (véase el cuadro 1) y un conjunto de ideas con enorme potencial retórico, cuya influencia se notaría, tanto en la agenda modernizadora del gobierno de Estados Unidos en los noventa (Peters, 2001; Ingraham y Moynihan, 2003; Kettl, 2005) como en las discusiones y los foros internacionales (Kim *et al.*, 2005). Finalmente, el texto *Governance in Transition*, publicado por la Organiza-

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sintetizaría y, sobre todo, endorsaría un conjunto de medidas de reforma empleadas en algunos de los países que la integran, cuyo punto de convergencia parecía ser la “búsqueda de resultados”, la “gestión del desempeño”, la “descentralización” y el uso de “mecanismos tipo mercado” para la prestación de servicios, entre otros (OECD, 1995; véase también OECD, 1997).

La importancia que estos y algunos otros textos clave han tenido en los últimos tres decenios es considerable (véanse Barzelay, 2000, 2001; Aguilar, 2006; Arellano, 2004). Desde un punto de vista práctico, los textos ofrecieron una serie de ideas, críticas y conceptos que, como diría Mark Blyth (2002), sirvieron como *armas en la guerra* por transformar los marcos institucionales administrativos. Por otra parte, desde un punto de vista académico, las publicaciones tuvieron una función doble: definieron un *nuevo* paradigma administrativo y, al mismo tiempo, establecieron la idea de que existía un paradigma *tradicional*, que estaba fuera de sintonía con los tiempos actuales y que debía ser superado tanto en términos normativos como organizacionales. Las jerarquías organizacionales, el apego a los procedimientos normativos, los reclutamientos meritocráticos de por vida, que habían sido descritos en los trabajos clásicos de Weber (Page, 1992; Pollitt, 2009), se veían ahora como herramientas ineficientes, *burocráticas* en un sentido ya no descriptivo sino peyorativo (Barzelay, 1992; Osborne y Gaebler, 1992).

En respuesta a esta construcción teórica de paradigmas, durante los noventa y hasta nuestros días se ha ido desarrollando una inmensa literatura dedicada a analizar la NGP. Algunos trabajos se han concentrado en explicar y describir sus orígenes y fundamentos teóricos (Dunleavy y Hood, 1994; Gruening, 2001; Arellano, 2002, 2004; Dunn y Miller, 2007; Aguilar, 2006). Otros han tratado de llamar la atención sobre los riesgos potenciales que la NGP puede implicar para el funcionamiento de los aparatos administrativos o la consolidación de los principios democráticos (Wright, 1997; Peters y Pierre, 2003). Algunos textos han mostrado que el “paradigma” de la administración pública tradicional, si es que alguna vez existió, fue desarticulado mucho antes de que las ideas neogerenciales aparecieran (Lynn, 1998; Arellano, 2004), mientras que otros han demostrado que las es-

CUADRO 1. *Vieja y nueva gestión pública*

<i>La vieja AP, según Weber</i>	<i>La NGP, según Hood</i>	<i>La reinención del gobierno, según Osborne y Gaebler</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Estructuras organizacionales con jerarquías claras • Las funciones de cada oficina están claramente delimitadas • Los funcionarios son seleccionados con base en un conjunto transparente de requisitos vinculados a grados de educación/formación • Los funcionarios reciben un salario, vinculado a su posición, y adquieren derechos de pensión • La ocupación principal de los funcionarios son las labores de sus puestos públicos • Existe una estructura de carrera y la promoción se realiza con base en la antigüedad o el mérito (o una combinación), de acuerdo con decisiones de oficiales en rangos superiores • La gestión de la oficina se basa en archivos escritos; las decisiones se registran en el archivo oficial • Los funcionarios no pueden apropiarse del puesto o los recursos que lo acompañan • Los funcionarios están sujetos a controles unificados y a un sistema disciplinario • La organización en su conjunto está gobernada por reglas y leyes 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía gerencial en el sector público (<i>hands-on professional management</i>) • Estándares explícitos y mediciones de desempeño • Mayor énfasis en controles por producto (<i>outputs</i>) • Cambio a la desagregación de unidades en el sector público • Cambio a una mayor competencia en el sector público • Énfasis en prácticas gerenciales del sector privado • Énfasis en mayor disciplina y parsimonia en el uso de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno catalítico: guiar más que remar • Gobierno propiedad de la comunidad: empoderar más que servir • Gobierno competitivo: inyectar competencia a la provisión de servicios • Gobierno guiado por una misión: transformar organizaciones guiadas por las reglas • Gobierno orientado a resultados: financiando impactos, no insumos • Gobierno guiado por los clientes: alcanzando las necesidades de los clientes, no de la burocracia • Gobierno empresarial: ganando más que gastando • Gobierno con capacidad de anticipación: prevenir más que curar • Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo • Gobierno orientado al mercado: promoviendo el cambio por medio del mercado

Fuente: Elaboración propia con base en Pollitt (2009, 2), Hood (1991, 4-5) y Osborne y Gaebler (1992).

estructuras organizacionales diseñadas de acuerdo con patrones jerárquicos (*hierarchical governance*) siguen predominando en el entorno público (Hill y Lynn, 2005).

Más recientemente, la literatura académica ha discutido el proceso de *maduración* (*middle-aging*) de la NGP, es decir, una fase en la que algunas estrategias modernizadoras se han afianzado mientras otras han comenzado a arrojar consecuencias no deseadas (Hood y Peters, 2004). Otros textos han debatido si la NGP finalmente ha quedado desacreditada o no (Jones, 2004), si enfrenta un futuro problemático (Lapsley, 2008), o si más bien podría decirse que en realidad el paradigma se encuentra “muerto” (Dunleavy *et al.*, 2006). Por otro lado, algunos autores han buscado reivindicar la validez y la actualidad de los análisis de Weber *vis-à-vis* las críticas neogereenciales (Gregory, 2007); algunos más han subrayado que, frente a las limitaciones mostradas por el “nuevo paradigma”, quizá sea tiempo de “redescubrir a la burocracia” (Olsen, 2005). Finalmente, Pollitt y Bouckaert (2004) han sugerido la idea de que es posible observar en algunos países la emergencia de un “Estado neoweberiano”, que combina elementos de ambos paradigmas, idea que por cierto ha sido ya criticada por otros autores (Lynn, 2008; Dunn y Miller, 2007).

Aunque la literatura comparada sobre reformas administrativas se ha concentrado en los debates NGP *vs.* “vieja” AP ya mencionados, existen por lo menos otros dos paradigmas administrativos que vale la pena mencionar. En primer lugar, se ha desarrollado una vasta literatura especializada sobre lo que Giandomenico Majone denominó el paso del “Estado positivo” al “Estado regulador” (Majone, 1994, 1997, 1999). Esta literatura ha girado en torno al estudio de tres temas centrales: la privatización de monopolios públicos de servicios, la creación de agencias reguladoras autónomas y el desarrollo, en general, de nuevos mecanismos y herramientas de política para regular la provisión de servicios públicos (Thatcher, 2007, 2005, 2002; Lodge, 2008).

A pesar de que los cambios antes mencionados han tenido serias implicaciones para la estructura y el funcionamiento de los aparatos administrativos, y de que dichos cambios han tenido alcances geográficos quizá tan amplios como los derivados de las ideas neogereenciales (Jordana y Levi Faur, 2006;

Gilardi, 2002; Meseguer, 2004, 2005), las discusiones acerca del “Estado regulador” han recibido menor atención en los círculos de especialistas en el estudio comparado de reformas administrativas. Por una parte, los debates más complejos y detallados sobre estos temas se han desarrollado en comunidades epistémicas fundamentalmente europeas, con la participación mayoritaria de politólogos, economistas y especialistas en derecho, más que de académicos cercanos a la administración pública. La diferencia se nota incluso en las publicaciones en donde han aparecido los trabajos sobre el tema (*West European Politics, Journal of European Public Policy, Journal of Public Policy*, entre otras). Por otra parte, cuando las implicaciones administrativas del Estado regulador aparecen en las discusiones globales sobre las reformas administrativas suelen plantearse como parte del programa de trabajo neo-gereencial y su eje privatización-introducción de mecanismos tipo mercado-agencificación (Christensen y Læg Reid, 2007a, 2007b; Christensen, Lie y Læg Reid, 2008). Si bien ambos temas tienen puntos de vinculación, podría argumentarse que también poseen diferencias y matices importantes, mismos que siguen aguardando una mayor atención (*e.g.* cobertura geográfica de las tendencias de reforma o tipo de organizaciones públicas afectadas).

Un último “paradigma” que habría que mencionar es el de la llamada “gobernanza” (Pierre y Peters, 2000; Rhodes, 1996, 2000). Aunque el término ha sido ampliamente debatido desde muy distintas perspectivas disciplinarias (*e.g.* estudios urbanos, relaciones internacionales, ciencia política; véase Pierre, 2000), en el campo de la administración pública (incluyendo los estudios sobre reformas administrativas) la gobernanza ha tenido fundamentalmente dos acepciones (Aguilar, 2006): la de una nueva forma de gobernar, más abierta, participativa y colaborativa entre el Estado, la sociedad y los actores privados, y la de un nuevo conjunto de mecanismos de política/gestión, como son las redes y las asociaciones público-privadas (Goldsmith y Eggers, 2004; Pollitt, 2003a).

En relación con el debate NGP/vieja AP, el *paradigma* de la gobernanza ha sido ubicado en diferentes posiciones: en algunas ocasiones se ha entendido como una especie de sinónimo o representación de la NGP (Rhodes, 1996; Aguilar, 2006); en otras, se ha vinculado con una nueva era de la go-

bernanza digital, en la que las tecnologías de información y las redes de colaboración se integran en un nuevo modelo administrativo (Dunleavy *et al.*, 2006); pero en general la gobernanza se ha planteado como una especie de sucesora e incluso como una síntesis potencial de los paradigmas anteriores (Pardo, 2005; Peters, 2002; Kim, 2007; Aguilar, 2006). Al igual que la NGP, la gobernanza implica participación, *contractualización*, descentralización, horizontalidad más que verticalidad. Y como la AP tradicional, la gobernanza ofrece una visión más bien positiva del servicio público, reivindicando al mismo tiempo el papel central del Estado en la tarea de gobernar. Sin embargo, a pesar de que la gobernanza ha generado menos controversias que la NGP (en términos normativos y valorativos, aunque no necesariamente conceptuales), su estudio empírico en el campo de las reformas administrativas comparadas ha recibido también menor atención, quedando limitado básicamente a las experiencias de unos cuantos países, como Estados Unidos, el Reino Unido u Holanda (Goldsmith y Eggers, 2004; Rhodes, 2000; Pollitt, 2003a; Salamon, 2002; Kickert, 1997).

Así, en un lapso de aproximadamente dos décadas, la discusión académica internacional en el área de las reformas administrativas pareciera haber transitado, como subraya María del Carmen Pardo (2005), de la administración pública a la gobernanza, pasando en el camino por una nueva gestión pública y el Estado regulador, incluso con ramificaciones potenciales hacia un Estado neoweberiano y una nueva era de la gobernanza digital.

DEFINICIONES, CONCEPTOS Y ENFOQUES TEÓRICOS

La construcción de los paradigmas discutidos en el apartado anterior ha venido acompañada, a su vez, del desarrollo y la aplicación de buen número de conceptos y enfoques teóricos. En primer lugar, y aunque muchos autores en realidad no ofrecen una definición de partida clara, en la literatura se han discutido ampliamente el significado y los alcances del término “reformas administrativas”. El cuadro 2 ofrece una imagen más o menos representativa de las definiciones producidas en los últimos años.

Como se puede observar, no existe en realidad un acuerdo definitivo en torno al término “reformas administrativas”. Sin embargo, sí es posible subrayar tres ideas centrales comunes a la mayoría de las definiciones: *a)* la presencia de un esfuerzo deliberado, intencional; *b)* que busca alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales; y *c)* para mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes.

Más allá de aclaraciones conceptuales, una línea interesante que ha seguido la discusión académica internacional tiene que ver con las implicaciones de las reformas administrativas, es decir, con lo que éstas significan más allá de su definición. Por ejemplo, Brunsson (2006) ha argumentado de

CUADRO 2. Reformas administrativas: algunas definiciones

<i>Autor(es)</i>	<i>Definiciones</i>
Gerald Caiden [2007 (1969), 1]	La inducción artificial de transformaciones administrativas contra resistencias
Nils Brunsson (2006, 243)	Las reformas administrativas son intentos de proveer soluciones a problemas
Theo A.J. Toonen (2003a, 465)	La reforma [administrativa] tiene que ver con la introducción de un cambio [...] relacionado con la promesa de introducir una innovación y, deseablemente, una mejora. La reforma tiene que ver con volverse mejor por medio de la remoción de fallas y errores o mediante la abolición o corrección de prácticas equivocadas, especialmente de tipo moral o político o social. [...] La reforma administrativa tiene que ver con la calidad administrativa, constituida por valores administrativos, de instituciones del sector público, de los procesos de decisión de las políticas públicas, y de la gestión y las organizaciones públicas
Sabino Cassese (2003, 128)	Las reformas administrativas indican una serie de intervenciones que son promovidas por cuerpos políticos o administrativos y son introducidas para adaptar las administraciones públicas a los cambios económicos o sociales
Christopher Pollitt y Geert Bouckaert (2004, 8)	La reforma de la gestión pública consiste en cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de lograr que (en algún sentido) funcionen mejor

Fuente: Elaboración propia.

manera provocativa que las reformas administrativas pueden entenderse, en última instancia, como rutinas organizacionales, equivalentes a los procesos de planeación o la presupuestación. Lo anterior debido a la frecuencia con la que las reformas ocurren (o han ocurrido en los últimos años), de manera cíclica y casi predecible (March y Olsen, 1983). Por su parte, Christensen y Lægreid (2003) han discutido las reformas administrativas en términos de complejos símbolos políticos, que a su vez requieren ser transformados en prácticas y proyectos concretos. Reformar es una promesa, sí, pero dicha promesa debe aterrizar en planes, esquemas, fechas límites. De manera similar, Hood y Jackson (1997; véanse también Hood, 1991; Barzelay, 2000, 2001; Peters, 1998b; Pollitt y Bouckaert, 2004) han mostrado *à la* Simon que las reformas administrativas son manifestaciones de doctrinas y argumentos administrativos cargados de valor, discutibles y para los cuales siempre será posible encontrar una doctrina/argumento opuesto. Finalmente, Pollitt y Bouckaert (2004) y Toonen (2003a, 2003b), entre otros, han destacado cómo las reformas administrativas son, en última instancia, juegos de poder en los que participan tanto políticos y servidores públicos de diversos niveles (Peters y Pierre, 2001; Hood y Lodge, 2006; Page y Wright, 2007), como consultores, integrantes de organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y las agencias de desarrollo de diversos países (Mathiasen, 2005; Dimitrakopoulos y Passas, 2003; Pal, 2008; Dussauge, 2008).

Este universo de aportaciones en torno al término “reformas administrativas” resulta, por supuesto, problemático en términos conceptuales. Por una parte, como suele discutirse en ciencias sociales, podría decirse que si las reformas administrativas son todo eso, quizá no son nada. El concepto abarca tantas connotaciones que se extiende demasiado, vaciándose de contenido (Sartori, 1970; Collier y Mahon, 1993). Por otra parte, es indudable que las propuestas analíticas aquí incluidas han enriquecido la discusión académica, al tiempo que han servido para reflejar la complejidad de los procesos de reforma y capturar mejor las experiencias empíricas estudiadas.

En segundo lugar, en la literatura comparada de las últimas dos décadas ha aparecido un buen número de términos/conceptos y tipologías que buscan describir mejor las experiencias y los procesos de reforma. En algunos

casos se trata de viejos términos que han encontrado un nuevo uso en el ámbito del sector público o han sido difundidos globalmente, aunque en otros casos podría decirse que la terminología sí resulta novedosa. Por un lado, hoy en día contamos con términos asociados con la NGP: orientación a resultados, metas y evaluaciones de desempeño, pago por desempeño, contratos de desempeño, *outcomes-outputs*, presupuesto por resultados, gestión estratégica, calidad en el servicio, ciudadano-cliente, cartas ciudadanas, agencificación, control por competencia, mecanismos tipo mercado. Por otro lado, están los términos asociados con la gobernanza: gestión de redes, coproducción, asociaciones público-privadas, colaboración. Y, por supuesto, todos aquellos términos no asociados con los paradigmas anteriores, sino con otras líneas de reforma administrativa (desregulación, anticorrupción, transparencia, coordinación), o con las reacciones que han surgido recientemente ante las olas modernizadoras de los ochenta-noventa: transparencia, leyes de acceso a la información, agencias reguladoras independientes, testigos sociales, códigos de ética, leyes de conflictos de interés, instituciones auditoras, *joined-up government*, *one-stop shops*, capacidades administrativas.

De manera similar, los estudios comparados también han producido una serie de tipologías orientadas a comprender los cambios administrativos recientes. Por ejemplo, con base en su estudio sobre las reformas administrativas en Alemania y el Reino Unido, Knill (1999) ha propuesto la existencia de dos tipos de sistemas administrativos: burocracias autónomas (con poder para resistir cambios) y burocracias instrumentales (con capacidad de resistencia limitada). Por su parte, Pollitt y Bouckaert (2004) han sugerido que los países reformistas pueden agruparse en Estados orientados al mercado (*marketizers*), Estados modernizadores (*modernizers*), Estados poco reformistas (*maintainers*) y Estados mínimos (*minimal*). De forma similar, Peters (2001) ha agrupado las tendencias de reforma administrativa según se intente construir sistemas participativos, flexibles, desregulados o basados en el mercado. Finalmente, con base en sus estudios sobre las reformas a los servicios civiles de América Latina, Echebarría (2008; Echebarría y Cortázar, 2007) ha sugerido que distintas secciones de las administraciones pú-

blicas latinoamericanas pueden catalogarse como burocracias clásicas, burocracias clientelares, burocracias paralelas o burocracias meritocráticas.

De nuevo, en lo que respecta a esta dimensión de la literatura sobre reformas administrativas, podría decirse que se han obtenido avances parciales. En muchos casos el significado de los términos todavía resulta debatible (véase, por ejemplo, Verhoest *et al.*, 2004), al tiempo que las tipologías desarrolladas no han mostrado (como se discutirá más adelante) su utilidad plena (Pollitt, 2004). Sin embargo, en su conjunto los términos y las tipologías han ayudado tanto a organizar un poco mejor las tendencias de reforma administrativa como a mantener en movimiento el programa de investigación comparada.

En tercer lugar, si bien muchos autores siguen acercándose al estudio de las reformas administrativas sin tener como punto de partida un marco teórico particular, actualmente es posible encontrar en la literatura comparada un uso creciente y explícito de enfoques basados en ideas, intereses o instituciones (Pollitt, 2004; Barzelay y Gallego, 2006; Peters, 2005; Sánchez, 2009; Dussauge, 2009a). Por ejemplo, los trabajos de Geddes (1991, 1994) sobre reforma de los servicios civiles, o los de Majone (1997, 1999), Gilardi (2002) y Talierno (2004) sobre agencias reguladoras y oficinas de recolección de impuestos están claramente vinculados con diversas vertientes del *institucionalismo racional* (*institutional choice*). Los trabajos de Pollitt y Bouckaert (2004), Cheung (2005) o Wright (1994), entre muchos otros, toman como punto de partida una perspectiva cercana al *institucionalismo histórico*. Por su parte, autores como Brunsson (2006) o Christensen y Lægreid (2001, 2007a) ofrecen análisis que toman como base un *institucionalismo sociológico* cercano a la *teoría organizacional*, algo característico de la escuela escandinava de administración pública (Christensen *et al.*, 2008; véase también Culebro, 2008). Mientras tanto, autores como McNamara (2002) y Marcussen (2005, 2007), que estudian las reformas de los bancos centrales independientes, o Ramíó y Salvador (2005, 2008), que analizan las reformas latinoamericanas de profesionalización administrativa, parten de una versión cercana a las propuestas del *isomorfismo institucional* (en sus tres variantes: mimético, coercitivo y normativo), introducido por DiMaggio y

CUADRO 3. Enfoques teóricos y reformas administrativas

<i>Perspectivas teóricas</i>	<i>Principales ideas</i>	<i>Autores relacionados con la perspectiva</i>
Institucionalismo racional (<i>institutional choice</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas son producto de intereses y cálculos racionales de los políticos Las reformas ocurren porque los políticos buscan construir "compromisos creíbles" 	Geddes, 1991, 1994 Majone, 1997, 1999; Gilardi 2002; Talierno, 2004
Institucionalismo histórico	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas se encuentran constreñidas por tradiciones, instituciones y/o <i>veto points</i> 	Wright, 1994; Cheung, 2005; Knill, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2004
Institucionalismo sociológico-organizacional (diversas vertientes)	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas son resultado de la combinación de fuerzas internacionales, instituciones nacionales y el papel de los actores políticos Las reformas son producto de un proceso decisional de "bote de basura", con soluciones buscando problemas y a la inversa Las reformas son producto de un proceso de imitación, en búsqueda de prestigio o legitimación Las reformas son producto de imposiciones de los organismos internacionales 	Christensen y Lægreid, 2001, 2007a March y Olsen, 1983; Brunsson, 2006 Sahlin-Andersson, 2001; McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007; Moynihan, 2005; Ramió y Salvador, 2005, 2008 Bissessar, 2002
Procesalismo institucional (<i>institutional processualism</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas surgen de procesos de política pública, en los que interactúan decisores y organizaciones públicas 	Barzelay, 2003; Barzelay <i>et al.</i> , 2003a, 2003b; Cejudo, 2003; Barzelay y Gallego, 2006
Difusión y transferencia de políticas	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas son consecuencia de procesos de difusión o transferencia internacional/regional de políticas 	Bennett, 1997; Jordana y Levi-Faur, 2006; Peters, 1997; Common, 2001

Fuente: Elaboración propia con base en Dussauge (2009a).

Powell (1983). Una cuarta vertiente (llamada *institutional processualism*) ha sido usada por Barzelay y sus colegas al revisar las experiencias de reforma administrativa en países latinoamericanos, europeos y asiáticos (Barzelay y Gallego, 2006; Barzelay *et al.*, 2003a, 2003b; Barzelay, 2003; Cejudo,

2003). Finalmente, un conjunto de trabajos más recientes, como los de Bennett (1997), Jordana y Levi-Faur (2006) o Common (2001) han tratado de usar las herramientas analíticas de las teorías de difusión y transferencia de políticas para explicar el surgimiento de reformas administrativas similares en distintas regiones del mundo. El cuadro 3 ofrece una apretada (y por supuesto incompleta) síntesis de estos enfoques.

Aunque un análisis detallado de estos enfoques requeriría mayor espacio (véase Dussauge, 2009a), ¿qué podría decirse aquí acerca de sus aportaciones y limitaciones? Por una parte, los diversos enfoques han servido para subrayar diversas dimensiones de los procesos de reformas administrativas. Por ejemplo, las aproximaciones desde el institucionalismo sociológico o la transferencia de políticas han servido para explicar por qué tantos países han ido *copiando* temas o por lo menos *etiquetas* (*policy labels*, véase Mossberger, 2000) de reformas. Los estudios basados en el institucionalismo histórico, en cambio, han ayudado a mostrar que en ocasiones la *convergencia* de reformas es menor de lo que suele pensarse (Pollitt, 2001, 2002), en la medida en que las tradiciones y los valores administrativos restringen los cambios (Peters, 2003, 2005, 2008b; Longo y Ramió, 2008). Sin embargo, como lo ha señalado Pollitt (2004, 319), “aún estamos muy lejos del feliz estado de desarrollo en el que teorías claramente ordenadas pueden compararse unas con otras en alguna especie de ejercicio controlado, y puede declararse que alguna es la ganadora”. Pero sobre esto habrá que volver más adelante.

LAS CONSECUENCIAS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Una tercera vertiente de desarrollo de la literatura comparada, sobre todo en años más recientes, ha sido la relacionada con la descripción y el análisis de las consecuencias que las reformas administrativas han traído consigo. Es decir, ya no tanto el estudio de las reformas como variable dependiente que necesita ser explicada, sino como una variable independiente con efectos en los sistemas político-administrativos.

A riesgo de simplificar demasiado las cosas, esta literatura podría resumirse en tres grupos. En el primero podrían incluirse los trabajos de algunos autores que han tratado de evaluar los resultados e impactos de las reformas, ya sea en ciertas áreas de gestión o política pública (Boyne *et al.*, 2003; Bilodeau *et al.*, 2007), ya en términos de experiencias nacionales o cambios sistémicos (Wollman, 2003; Jones y Kettl, 2003; Pollitt, 2003a; Peters y Savoie, 1998; Savoie, 1998). Ahora bien, como lo ha señalado Toonen (2003b, 473), vale apuntar que “[l]a evaluación de la[s] reforma[s], sin embargo, es por mucho el punto menos desarrollado en todos los programas de reformas administrativas y del sector público, tanto desde una perspectiva de AP [como disciplina] como desde una de administración pública [como práctica]”.

Un segundo grupo de estudios se ha abocado a revisar los efectos colaterales o no anticipados de las reformas. En algunos casos se han analizado las consecuencias paradójicas que han acompañado a las reformas, por ejemplo el aumento de procedimientos administrativos orientados a verificar que las organizaciones realmente están enfocadas al logro de resultados (Wright, 1997; Peters, 1998b; Hesse *et al.*, 2003; Hood y Peters, 2004; Dussauge, 2008). En otros casos, se han tratado de describir y comprender las repercusiones que los procesos de reforma han desatado en los esquemas de rendición de cuentas (Romzeck, 2000; Ingraham, 2005); en los niveles de politización de las burocracias públicas (Peters y Pierre, 2001; Toonen, 2001); en las capacidades administrativas de las agencias gubernamentales (Kim, 2007; Ingraham *et al.*, 2003); en los entornos laborales de los servidores públicos *senior* (Page y Wright, 2007), así como en sus relaciones con los políticos (Hood y Lodge, 2006); en los esquemas de coordinación intra e interorganizacional (Kettl, 2003; Christensen y Lægheid, 2006; Verhoest *et al.*, 2007); en el diseño de mecanismos de control político y burocrático (Hood *et al.*, 2004; Christensen y Lægheid, 2007a, 2007b), y en tiempos recientes en la “memoria institucional” de las organizaciones públicas (Pollitt, 2009).

Finalmente, un tercer grupo de investigaciones se ha dedicado a analizar las medidas que los gobiernos han implementado para afrontar las conse-

cuencias negativas de las reformas. Así, algunos autores han comenzado a estudiar lo que Halligan (2007) ha llamado “reformas de tercera generación”, las cuales han comenzado a aparecer (de manera poco sorprendente) en países como Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido (Gregory, 1996; Pollitt, 2003b; Bogdanor, 2005; Talbot y Johnson, 2007; Chapman y Duncan, 2007; Christensen y Lægreid, 2006, 2007a). Aunque la mayoría de estos últimos estudios se han enfocado en las experiencias concretas de un solo país, sus implicaciones teóricas y analíticas definitivamente van más allá de las particularidades de los casos reseñados y, por lo tanto, pueden considerarse parte de lo que Page (1995) llama “conversación comparada”.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS MÁS ALLÁ DE LA NGP/GOBERNANZA

Antes de concluir esta primera sección, vale la pena apuntar una nota final acerca de una parte importante de la literatura que no ha sido comentada aún. Si bien el estudio comparado de las reformas administrativas en los últimos años ha girado en torno a las experiencias NGP/gobernanza/post-NGP, los esfuerzos de numerosos países han estado dirigidos en no pocas ocasiones a la implementación de otras líneas de reforma.

Países como Bélgica, Francia, Italia, e incluso el Reino Unido, por ejemplo, han impulsado importantes procesos de descentralización/devolución territorial y administrativa (Toonen, 2003b; Löffler, 2003). Numerosos países asiáticos (Hong Kong [antes de su reanexión a China], Singapur, Japón) y países latinoamericanos (México, Chile, Colombia) han puesto en marcha nuevos esquemas de combate a la corrupción, rendición de cuentas y acceso a la información (Shah, 2007; Pope, 2005; Roberts, 2006). La creación de agencias reguladoras y bancos centrales independientes se ha expandido por Europa, Asia y América Latina (Thatcher, 2007, 2005, 2002; Jordana y Levi Faur, 2006; Marcussen, 2005, 2007; McNamara, 2002). Los procesos de “europeización” han desencadenado transformaciones sustanciales en las estructuras y procesos administrativos de los países integrantes de la Unión Europea (Page, 2003a; Ben-Gera, 2004; Dussauge, 2005).

La creación de nuevos sistemas de profesionalización ha continuado en países de Europa del este, la Commonwealth y la región latinoamericana (Goetz, 2001; Verheijen, 2003; Laking y Norman, 2007; Echebarría y Cortázar, 2007; Panizza y Philip, 2005; Longo y Ramió, 2008). Y los gobiernos de todo el mundo han emprendido recientemente acciones para fortalecer la participación ciudadana e incrementar los niveles de confianza hacia las instituciones públicas (Kim *et al.*, 2005; Van de Walle *et al.*, 2005; Dussauge, 2009b). Sin embargo, todos estos temas han sido relegados en buena medida a debates más especializados, fuera del grupo central de estudios sobre reformas administrativas.

LIMITACIONES, SESGOS Y OMISIONES EN EL ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Como se ha descrito en la primera sección, la literatura comparada sobre las reformas administrativas es muy amplia en términos de los temas tratados, sus debates teóricos, la creación (o uso) de conceptos y la descripción detallada de realidades empíricas. Es una literatura que ha acompañado los procesos de reforma y que sin duda ha provisto de información y análisis útiles tanto a los estudiosos de la AP como a quienes desarrollan actividades prácticas de reforma gubernamental alrededor del mundo.

Sin embargo, al realizar un repaso de la literatura en términos más generales, agregados, es posible observar que todavía presenta limitaciones importantes, atribuibles a sesgos metodológicos u omisiones empíricas, o quizá simplemente a la imposibilidad de comprender, explicar o predecir realidades administrativas demasiado complejas. A continuación se presentan algunas apreciaciones críticas sobre la literatura, tomando como referencia tanto criterios teórico-metodológicos (Geddes, 2003; King *et al.*, 1994; Brady y Collier, 2004; Sartori, 1970; Collier y Mahon, 1993; Collier y Levitsky, 1997; George y Bennett, 2005) como discusiones del campo de la administración pública y la política comparadas (Lijphart, 1971, 1975; Page, 1995, 2003b; Peters, 1998a; Brans, 2003).

SELECCIÓN DE CASOS Y PROBLEMAS DE SESGO ANALÍTICO

A pesar de sus ambiciones descriptivas y analíticas globales, quizás una de las características más obvias (e importantes para los fines de esta discusión) de la literatura comparada sobre reformas administrativas ha sido la atención prestada a un número limitado de experiencias nacionales. Como se puede observar en el cuadro 4, países como Estados Unidos, Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda aparecen de manera reiterada, con la inclusión regular de diversos países desarrollados (los europeos, Japón). Sólo algunas de las publicaciones analizan comparativamente las reformas en países en desarrollo (latinoamericanos incluidos), al tiempo que son pocas las obras que combinan su estudio con el de los países desarrollados (Barzelay *et al.*, 2003b; Pollitt y Talbot, 2004; Minogue *et al.*, 1998; McCourt y Minogue, 2001). ¿Cómo explicar esta situación?

La primera y más obvia explicación podría ser que la selección del cuadro 4 en realidad no resulta representativa, sino que está sesgada, ya sea por los textos incluidos o porque se enfoca en libros y no en artículos académicos, que suelen ofrecer una mayor variedad de experiencias nacionales. Esto es parcialmente cierto, toda vez que se trató de incluir textos sobre diversos temas abordados en la literatura comparada, incluyendo aquellos que han marcado de manera significativa la agenda de investigación internacional. La segunda explicación es que son precisamente los países incluidos los que han destacado en su activismo reformista. De nuevo, esto es atinado hasta cierto punto. Sin embargo, algunos países con elevado activismo reformista (Chile, México, Singapur, Hong Kong, Uganda, por ejemplo) no necesariamente aparecen con la frecuencia que ello ameritaría; mientras tanto, otros que sí han sido incluidos (Estados Unidos y Francia, por ejemplo) en ocasiones se han caracterizado más por la retórica de las reformas que por los hechos.

Otras explicaciones tienen que ver con aspectos más bien prácticos, que en términos históricos han limitado los trabajos de la administración pública comparada (Page, 1995). Las diferencias lingüísticas, las dificultades para obtener información sobre países en desarrollo o incluso la falta de colegas especialistas en regiones no europeas/desarrolladas imponen restric-

CUADRO 4. Temas, países y enfoques en el estudio comparado de las reformas administrativas

<i>Libro</i>	<i>Tema central</i>	<i>Países analizados</i>	<i>¿Estudios de caso como base?</i>	<i>¿Análisis apegado a un marco teórico central?</i>
Olsen y Peters (1996), <i>Lessons from experience</i>	Aprendizaje organizacional y reformas administrativas	Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Alemania, Noruega, Japón, Francia, Suiza	Sí	Parcialmente
Minogue <i>et al.</i> (1998), <i>Beyond the New Public Management /</i> McCourt y Minogue (2001), <i>The Internationalization of Public Management</i>	Reformas administrativas y aplicación de la NGP en países en desarrollo	Ghana, Uganda, Vietnam, Tanzania y otros ejemplos aislados de países en desarrollo, incluyendo latinoamericanos	No	No
Peters y Pierre (2001), <i>Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform</i>	Consecuencias políticas de las reformas administrativas	Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Suecia, Austria, Hungría, España, Dinamarca, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, Japón	Sí	Parcialmente
Hesse <i>et al.</i> (2003), <i>Paradoxes in Public Sector Reform</i>	Paradojas de las reformas administrativas	Estados Unidos, China, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Noruega, Suecia, Alemania, Holanda, Francia, Italia, Europa Central	Sí	Parcialmente
Cunill y Ospina (2003), <i>Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática</i>	Gestión del desempeño y reformas presupuestales	Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica	Sí	Parcialmente
Schneider y Heredia (2003), <i>Reinventing Leviathan</i>	Reformas administrativas	Argentina, Brasil, Hungría, Chile, México, Tailandia	Sí	Parcialmente
Barzelay <i>et al.</i> (2003b), <i>The Process Dynamics of Public Management Policymaking</i>	Reformas administrativas, en especial tipo NGP	España, México, Brasil, Estados Unidos, Tailandia	Sí	Sí

CUADRO 4. Temas, países y enfoques en el estudio comparado de las reformas administrativas (continuación)

<i>Libro</i>	<i>Tema central</i>	<i>Países analizados</i>	<i>¿Estudios de caso como base?</i>	<i>¿Análisis apegado a un marco teórico central?</i>
Pollitt y Talbot (2004), <i>Unbundled Government</i>	Reformas para crear agencias (<i>agencification</i>)	Reino Unido, Australia, Estados Unidos, Japón, Jamaica, Holanda, Suecia, Tanzania, Jamaica, Tailandia, Letonia	Sí	No
Arellano (2004), <i>Más allá de la reinvencción del gobierno</i>	Reformas neogerenciales, particularmente en materia presupuestal	México, Colombia, Chile, Brasil	Sí	Parcialmente
Hood et al. (2004), <i>Controlling Modern Government</i>	Reformas y mecanismos de control	Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Holanda, Noruega, Australia	Si	Sí
Pollitt y Bouckaert (2004), <i>Public Management Reform</i>	Reformas administrativas, particularmente tipo NGP	Australia, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia, Holanda, Finlandia, Canadá, Suecia, Alemania	No (países como ejemplos y anexos)	Sí
Hood y Lodge (2006), <i>The Politics of Public Service Bargains</i>	Relaciones entre políticos y funcionarios públicos tras las reformas	Reino Unido, Francia, Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos	No (países como ejemplos)	Sí
Page y Wright (2007), <i>From the Active to the Enabling State</i>	Consecuencias de las reformas administrativas en la alta función pública	Grecia, Austria, Bélgica, Italia, Holanda, Francia, Alemania, Reino Unido, Suecia	Sí	Parcialmente
Longo y Ramió (2008), <i>La profesionalización del empleo público en América Latina</i>	Reformas de profesionalización administrativa	México, Chile, Colombia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana	Parcialmente	No
Bouckaert y Halligan (2008), <i>Managing Performance</i>	Reformas en sistemas de gestión del desempeño	Australia, Canadá, Holanda, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos	No (casos como anexo)	Sí

Fuente: Elaboración propia.

ciones en los estudios que se busca realizar. Aunado a ello, pareciera existir una cierta *path-dependency*, una inercia por la cual los países que han sido estudiados antes tienden a ser estudiados de nuevo con cada ola de reformas, al tiempo que las experiencias nacionales menos conocidas permanecen generalmente en el mismo estado.

Finalmente, existen por lo menos dos razones teórico-metodológicas que podrían justificar esta concentración en un puñado de casos nacionales. Primero, podría argumentarse (como lo han hecho Pollitt y Bouckaert, 2004; Christensen y Læg Reid, 2001, 2007a) que para fines de desarrollo de conceptos y construcción de teorías, el estudio de unos cuantos casos resulta más que suficiente (Brady y Collier, 2004; George y Bennett, 2005). A fin de cuentas, los supuestos y objetivos teóricos son los que determinan el número/tipo de casos incluidos y no a la inversa (Peters, 1998a). Segundo, desde un punto de vista de análisis comparado, tiene sentido comparar grupos de países *más similares* (angloamericanos, desarrollados, latinoamericanos) para tratar de explicar sus diferencias bajo un diseño de investigación que *controla* el mayor número de variables relevantes (Page, 1995; Lijphart, 1971, 1975; Brans, 2003).

El problema, sin embargo, es que al tomar como base este grupo limitado de experiencias nacionales la literatura sobre el tema ha quedado sesgada desde el punto de vista analítico en por lo menos tres sentidos. Primero, de manera casi natural (e imperceptible para muchos) el significado del término “reformas administrativas” se ha ido acotando de modo considerable (Toonen 2003b; Argyriades, 2007). Lo que en sus orígenes fue un conjunto de experiencias de reforma innovadoras, se construyó intelectualmente como un paradigma de “tendencias globales” (Aucoin, 1990; Hood, 1991; OECD, 1995; Kettl, 2005; Barzelay, 2001), que con el apoyo de organismos y consultores internacionales (Sahlin-Andersson, 2001; Minogue *et al.*, 1998; Pal, 2008) poco a poco se convirtió en sinónimo de lo que debería ser una reforma administrativa *moderna*. El corolario natural fue que reformas como la introducción de sistemas de evaluación y gestión del desempeño, la construcción de agencias autónomas o el uso de mecanismos tipo mercado prácticamente se volvieron las únicas reformas dignas de estudio

desde una perspectiva comparada, dejando en cierta forma marginadas las discusiones sobre otros tipos de reforma (descentralización, anticorrupción, construcción de confianza).

Segundo, al centrar el estudio comparado de las reformas administrativas en lo que ha pasado en unos cuantos países se ha generado, de forma inevitable, una cierta perspectiva de “etapas de desarrollo” claramente representada en el título del famoso texto de Schick (1998), “Why most developing countries should not try New Zealand reforms” (véanse también Peters, 2001; Manning, 2001; Ramió y Salvador, 2005). De acuerdo con esta postura, antes de que los países en desarrollo traten de implementar reformas tipo NGP/gobernanza, primero deben desarrollar otro tipo de instituciones político-administrativas. De lo contrario, las reformas podrían ocasionar más daños que beneficios. Sin embargo, como ha apuntado Polidano (2001, 46; véanse también McCourt y Minogue, 2001; CLAD, 1999), “esta conclusión es usualmente alcanzada por medio de un razonamiento *a priori* en torno a lo que se supone son las características particulares de los países en desarrollo”, más que en el estudio de experiencias concretas, la valoración sistemática de los factores que condicionan el buen funcionamiento o fracaso de diversas estrategias de reforma, o el análisis empírico de las experiencias de países en desarrollo que han tratado de combinar herramientas provenientes de distintos paradigmas reformistas (Turner, 2002; Peters, 2008a; Minogue *et al.*, 1998; Dussauge, 2009d).

Una tercera consecuencia ha sido que buena parte de la literatura de los últimos años ha girado en torno al tema de la convergencia/divergencia entre países (Pollitt, 2001, 2002). Así, el análisis de los procesos de reforma administrativa en países europeos, norteamericanos o asiáticos se ha desarrollado en términos de hasta qué punto pueden explicarse/describirse en relación con la NGP o no (Kettl, 2005; Pollitt *et al.*, 2007; Gualmini, 2008; Christensen y Lægveid, 2001; Cejudo, 2008). Dicha línea de investigación es por supuesto relevante y ha contribuido a esbozar una visión más comprehensiva de las transformaciones administrativas de los últimos años. Sin embargo, podría decirse que, como consecuencia no deseada, en el camino se han relegado otras discusiones igualmente importantes, como por qué

razones se implementan reformas que no resultan congruentes con las tradiciones administrativas nacionales, hasta qué punto las iniciativas impulsadas han contribuido o no a resolver las carencias sociales o administrativas de los países reformadores, o por qué ciertos países han retomado algunos de los elementos de la NGP y no otros.

SELECCIÓN DE CASOS Y LIMITACIONES TEÓRICAS

Además de los sesgos antes mencionados, la atención centrada en unas cuantas experiencias nacionales ha traído consigo limitaciones importantes para el desarrollo teórico del campo. Primero, valdría la pena preguntarse hasta qué punto en la discusión internacional se ha generado una especie de “circularidad argumentativa”. Por ejemplo, en sus seminarios sobre reformas en el sector público, Alasdair Roberts ha llamado la atención sobre publicaciones, como la de Kettl (2005; véanse también Aucoin, 1990; Verhoest *et al.*, 2007), en las que se sugiere que las experiencias de países como Nueva Zelanda o el Reino Unido permiten inferir que existe un conjunto de tendencias globales de reforma administrativa (descentralización, flexibilización, etc.), cuya existencia después se comprueba al discutir con determinación los casos de Nueva Zelanda y el Reino Unido, entre otros. Por supuesto, resulta por demás discutible tratar de generar conceptos y teorías con base en unos casos, para después demostrar su existencia o validez por medio de la revisión de los mismos casos (Geddes, 2003).

En segundo lugar, cabe preguntarse hasta dónde es posible generalizar los hallazgos, afirmaciones teóricas e inferencias causales ofrecidas en la literatura (King *et al.*, 1994; Lijphart, 1971, 1975). Como se ha señalado, autores como Peters (2001) y Pollitt y Bouckaert (2004) han utilizado algunas experiencias de países desarrollados para construir diversas tipologías que permitan clasificar los procesos internacionales de reforma administrativa. Ahora bien, ¿dichas tipologías realmente sirven para predecir, explicar o catalogar las experiencias de los países en transición, de los países en desarrollo o, por lo menos, de todos los países desarrollados, o tan sólo sirven para los

casos estudiados? ¿Podría decirse que las representaciones administrativas de la gobernanza existen en países no europeos o en países con bajos niveles de confianza interpersonal o institucional? ¿En qué medida los conceptos de “Estado regulador” (Majone, 1994), “Estado neoweberiano” (Pollitt y Bouckaert, 2004) o “gobernanza digital” (Dunleavy *et al.*, 2006) resultan sólo europeos o pueden ser productivamente empleados para describir otras realidades administrativas?

Por último, podría sugerirse que la atención prestada a unos cuantos casos y sus elementos comunes ha distraído la atención sobre la necesidad de considerar y, en su caso, desechar hipótesis alternativas que expliquen los procesos de reforma administrativa. Un ejemplo claro se encuentra en el caso del porqué diversos países han construido nuevas agencias públicas, a partir de la división de departamentos/ministerios más amplios. Al revisar la literatura, podría pensarse de inmediato que lo anterior se debe a las propuestas *eficientistas* de la NGP. Sin embargo, el surgimiento de agencias independientes de diverso tipo (regulatorias, supervisoras, de coordinación) en distintos países (Francia o México, por ejemplo) pareciera deberse en muchos casos más a estrategias para construir compromisos creíbles (*credible commitments*) o desviar culpabilidades (*blame shifting*) (Elgie, 2006; Gilardi, 2002; Taliercio, 2004).

UNIDADES/NIVELES DE ANÁLISIS Y OMISIONES DESCRIPTIVAS

Otra característica de los estudios comparados sobre reformas administrativas ha sido la atención prestada a los gobiernos nacionales como unidad de análisis, algo que en buena medida ha caracterizado históricamente el campo de la administración pública comparada y, en general, de la política comparada (Peters, 1998a; Page, 1992, 2003a; Jreisat, 2002; Lijphart, 1975).

El énfasis en las historias nacionales es necesario en términos descriptivos/informativos, además de comprensible y justificable en términos teórico-metodológicos y prácticos, pero puede resultar problemático en más de un sentido. En primer lugar, el enfoque en casos nacionales vuelve complicado saber hasta qué punto las experiencias de reforma de diversos países

convergen o no en ciertos temas, pues las realidades nacionales son obviamente mucho más complejas de lo que a veces reflejan los programas de reforma publicados por los gobiernos federales/centrales de cada país. Un caso que demuestra lo anterior es el de la relación entre *tradiciones administrativas* y acciones de reforma. Por un lado, muchos estudios han mostrado que el *legado del pasado* condiciona los procesos de reforma administrativa (Wright, 1994; Page, 1992; Peters, 2005, 2008b; Pollitt y Bouckaert, 2004; Nef, 2003; Lodge, 2003; Pierson, 2004; Pollitt, 2008). En esta línea, al introducir el marco teórico de un volumen colectivo sobre reformas a los servicios civiles angloamericanos, Peters (2003, 21) subraya que el “punto más obvio que debe señalarse acerca del rol que las tradiciones administrativas tienen para entender las reformas es que la mayoría de las reformas adoptadas en las décadas anteriores enfatizan la gestión y ésta es claramente un componente central de la tradición administrativa angloamericana”. Sin embargo, otros autores han mostrado que a veces dichas tradiciones parecieran ser menos importantes de lo que se piensa (Thatcher, 2004, 2007). Por ejemplo, en las conclusiones de su análisis comparado sobre mecanismos de control burocrático, Hood destaca que “en términos de control y supervisión de los servicios públicos, el supuesto estilo ‘angloamericano’ es más bien parecido al famoso gato-perro de Giovanni Sartori —una criatura que no existe realmente” (Hood *et al.*, 2004, 193).

En segundo lugar, el enfoque en experiencias nacionales ha llevado a olvidar que en muchos casos lo que sucede *en un* país es una aproximación a lo que sucede *dentro* del país (Peters, 1998a). Dicho de otra manera, la imagen sobre los procesos de reforma que se obtiene al mirar a los gobiernos centrales puede o no (como ocurre la mayoría de las veces) ser representativa de lo que está ocurriendo en los gobiernos subnacionales, ya sea en cuanto a los temas de reforma o a los patrones temporales que los mismos siguen. Ejemplos de esto pueden encontrarse en los procesos de implementación de sistemas de gestión del desempeño (Moynihan, 2005, 2008) o en las reformas a los servicios civiles (Kellough y Nigro, 2006) en los gobiernos subnacionales de Estados Unidos *vis-à-vis* el caso de su gobierno federal, así como en los dispares grados de desarrollo institucional de estrategias anti-

corrupción y pro rendición de cuentas en los ámbitos federal y estatales mexicanos (Ríos y Cejudo, 2008; Dussauge, en prensa).

CAPACIDAD DE EXPLICACIÓN/PREDICCIÓN

Un último punto que valdría la pena discutir en esta sección está relacionado con las dificultades que la literatura comparada ha enfrentado al momento de establecer vínculos causales claros e indiscutibles, que permitan tanto ofrecer explicaciones persuasivas sobre experiencias nacionales concretas como aventurar predicciones o inferencias causales generales sobre los procesos de reforma administrativa (King *et al.*, 1994; George y Bennett, 2005).

En primer lugar, a pesar del amplio número de discusiones que se han desarrollado en las últimas dos décadas, existen numerosas experiencias o casos de reforma en torno a los cuales la literatura no ha logrado ofrecer explicaciones convincentes. ¿Por qué surgió la NGP en unos países y no en otros? ¿Por qué ciertos países implementan ciertos tipos de reformas y no otros, y por qué en ciertos periodos históricos y no en otros? ¿Cómo explicar, por ejemplo, que mientras destacados autores trataban de explicar las razones que limitaban el desarrollo de las reformas administrativas en México (Arellano y Guerrero, 2003), el gobierno federal ponía en marcha dos de las principales transformaciones administrativas de los últimos años (Méndez, 2008; Cejudo, 2008)? Si se toma como punto de partida el concepto de tradiciones administrativas, ¿cómo explicar que el Reino Unido introdujo su ley de acceso a la información en 2000, tal como lo hicieron Sudáfrica, Moldova y Bulgaria, y no en los sesenta como Estados Unidos (1966) o en los ochenta como Canadá (1983) (Banisar, 2006), países con los que mantiene más puntos en común?

En segundo lugar, la mayoría de los modelos teóricos que se han construido son demasiado complejos, sin que su nivel de elaboración implique necesariamente una mejor capacidad de explicación o predicción de las reformas ocurridas. Por ejemplo, el prestigioso estudio de Pollitt y Bouckaert (2004) propone un modelo que integra variables como la cultura política,

la estructura del Estado (*federal/unitario*) y el tipo de sistema electoral, las ideas de los responsables de tomar las decisiones clave (políticos, funcionarios *senior*), entre muchas otras. De manera similar, Christensen y Lægread (2001) desarrollan un modelo que combina variables económicas e ideológicas, restricciones constitucionales y estructurales, y estilos de gobernanza y tradiciones institucionales. Por su parte, Barzelay y sus colegas desarrollan un modelo que integra variables relacionadas con los tipos de actividades rutinarias en el proceso de elaboración de las políticas públicas, tipos de procesos políticos genéricos, tipos de mecanismos sociales y tipos de factores contextuales del proceso de políticas (Barzelay, 2003, 256-257; véanse también Barzelay *et al.*, 2003a, 2003b; Barzelay y Gallego, 2006; Cejudo, 2003). Sin embargo, como señala Aguilar (2006, 152):

El resultado de sus elaborados trabajos de investigación han sido *modelos*, que son más bien marcos de referencia que permiten describir ordenadamente o clasificar las reformas ocurridas más que explicarlas y comprender su sentido, debido a la gran variabilidad de los contextos políticos e institucionales y de las reformas mismas, aunque los autores presenten prematuramente sus resultados de investigación como modelos heurísticos productivos.

Al final del día, las explicaciones y conclusiones combinan un poco de todo, reflejando ciertamente las complejidades de las realidades administrativas, pero limitando también la definición de aquellas variables independientes o mecanismos causales que influyen de manera crucial en los procesos de adopción, desarrollo o implementación de la variable dependiente llamada reforma(s) administrativa(s).

EL FUTURO DE LA LITERATURA: IDEAS Y PROPUESTAS DE INVESTIGACIÓN

La sección anterior ha presentado un conjunto de apreciaciones críticas sobre el estado de la literatura comparada. Por supuesto, el paso siguiente es

ofrecer algunas sugerencias que contribuyan a impulsar y refinar los debates y estudios en la materia. En consecuencia, esta tercera sección ofrece un conjunto de ideas, estrategias y líneas de investigación que podrían considerarse en el futuro próximo. La lista aquí propuesta es obviamente tentativa, con fines indicativos más que exhaustivos o prescriptivos.

AMPLIAR EL UNIVERSO DE EXPERIENCIAS NACIONALES COMPARADAS

Hace prácticamente quince años Page (1995, 138) señalaba que “el rango de países que han entrado a la conversación comparada en administración pública por medio de publicaciones en inglés es muy limitado”. Desafortunadamente, a la fecha esa realidad sigue persistiendo, lo mismo en lengua inglesa que en nuestro medio latinoamericano. Por lo tanto, una primera sugerencia para la literatura sobre reformas administrativas sería tratar de aumentar el número de casos que se usan como referencia en las comparaciones, ya sea con la inclusión de las experiencias de reforma de países no desarrollados o incluso con aquellas de países desarrollados que no han formado parte del núcleo de la NGP.

La propuesta anterior traería consigo beneficios importantes para el desarrollo de la literatura. El primero y más obvio sería, por supuesto, contar con una mayor información empírica que permita desarrollar conversaciones comparadas más complejas e interesantes. Un segundo beneficio podría obtenerse en términos de los desarrollos teóricos del campo, pues la información provista por una mayor variedad y número de casos serviría para matizar, probar o replantear las conjeturas teóricas que se han elaborado (King *et al.*, 1994; Geddes, 2003; Peters, 1998a). Un ejemplo en este sentido es la manera en que la hipótesis de Majone (1994) sobre el surgimiento del Estado regulador se ha ido enriqueciendo y debatiendo al incluir las experiencias de más países europeos y en desarrollo (Thatcher, 2007; Lodge, 2008; Lodge y Stirton, 2006). Una tercera ventaja que se obtendría sería la de construir conceptos con mayor capacidad de *viajar* adecuadamente (Sartori, 1970), ya sea porque se refinan o porque se insertan en desa-

rrillos de “familias conceptuales” o “subtipos conceptuales” más amplios (Collier y Mahon, 1993). Por ejemplo, en lugar de plantear una visión en la que las reformas de los países latinoamericanos deben ser (son) o no tipo NGP, podría quizá desarrollarse la idea de un *gerencialismo latinoamericano* o un *gerencialismo profesionalizador*, distinto a un *gerencialismo europeo* o a un *gerencialismo puro*, pero con elementos en común. Para ello, la literatura sobre democratización ofrece un punto de partida interesante (Collier y Levitsky, 1997). Por último, ampliar el universo de casos serviría también para describir y explicar mejor los patrones de *difusión* (internacional o entre gobiernos subnacionales) de ciertos temas de reforma administrativa cuyos alcances geográficos son considerables. Los ejemplos de la literatura sobre agencias reguladoras o bancos centrales independientes (Marcussen, 2005, 2007; McNamara, 2002; Gilardi, 2002) podrían retomarse para analizar la implementación de leyes de transparencia, la adopción de nuevas tecnologías informativas o la creación de instituciones de fiscalización o auditoría.

FORTALECER LA CONSTRUCCIÓN Y VALORACIÓN DE HIPÓTESIS ALTERNATIVAS

Establecer vínculos causales claros en una materia como la de las reformas administrativas es sin duda una tarea complicada, tanto por las dificultades relacionadas con la recopilación de información empírica relevante, como por el número de actores, instituciones y organizaciones involucradas (Brans, 2003; Page, 1995, 2003b; Peters, 1998a). Sin embargo, en algunos casos las aportaciones de la literatura han sido afectadas no sólo por dichas complejidades, sino por el tipo de hipótesis consideradas al revisar las experiencias nacionales, muchas veces limitadas por una sobrevaloración de los alcances de la NGP o de la influencia ejercida por países desarrollados/organismos internacionales. Por ello, no está de más resaltar la necesidad de valorar en forma sistemática un número más amplio y diverso de hipótesis alternativas al analizar los procesos de reforma administrativa.

La implementación de reformas de corte neogerencial en países en desarrollo podría analizarse, por ejemplo, no sólo como resultado de imposicio-

nes de organismos internacionales (Bissessar, 2002), sino como consecuencia de otros mecanismos causales, ya sean procesos políticos nacionales más amplios (Cejudo, 2008; Pardo, 2008), patrones de isomorfismo institucional de tipo “mimético” (Ramión y Salvador, 2005; DiMaggio y Powell, 1983) o iniciativas de “transferencia condicionada” por actores burocráticos nacionales (Rose, 1993, 2005; Weyland, 2006; Dussauge, 2009c). En este mismo sentido, el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación podría mirarse como una respuesta a la *atomización* del Estado causada por reformas neogereñciales (Culebro, 2008; Christensen y Lægred, 2006; Halligan, 2007; Verhoest *et al.*, 2007), pero también podría investigarse si en realidad son consecuencia de otros factores, como la lucha contra el terrorismo, la europeización de las políticas públicas, la internacionalización económica o la baja capacidad administrativa de los Estados (Kettl, 2003; Wright y Hayward, 2000; Ben-Gera, 2004; Thatcher, 2007; Dussauge, 2009b).

Finalmente, el tipo de hipótesis utilizadas podría ampliarse no sólo en términos del número de explicaciones alternativas consideradas, sino en la forma en la que las mismas se construyen. Aunque en algunos casos las reformas administrativas podrán explicarse con referencia a coyunturas (*e.g.* crisis económicas) o ciclos temporales breves o específicos (*e.g.* ciclos político-electorales), en otros casos tal vez las explicaciones sólo puedan encontrarse al considerar periodos históricos de más largo plazo (Pierson, 2004; Pollitt, 2008). Por ejemplo, una explicación más completa de por qué se creó el servicio profesional de carrera mexicano en 2003 quizás deba tomar en cuenta tanto los esfuerzos de la coalición reformista que impulsó la ley en 2000-2003 (Méndez, 2008; Pardo, 2008) como el proceso de *maduración* que el tema había alcanzado en las décadas previas.

FOMENTAR LOS ESTUDIOS COMPARADOS DE OTRAS UNIDADES/ NIVELES DE ANÁLISIS

Como se ha mencionado, los estudios comparados sobre reforma administrativa siguen reflejando lo que Stein Rokkan llamó *whole-nation bias* (cita-

do por Lijphart, 1975, 167), es decir, un sesgo hacia el estudio de experiencias nacionales como un todo. Este problema se ha acentuado, además, por la tendencia (visible en las columnas de la izquierda del cuadro 4) a desarrollar volúmenes en los que simplemente se ofrece una “yuxtaposición de casos nacionales” (Page, 1995), que no siempre se acompaña de un marco teórico compartido o una introducción/conclusión global. Por lo tanto, otra sugerencia para el futuro desarrollo de la literatura en esta materia sería diversificar las unidades de análisis empleadas al conducir estudios comparados.

Algunas ideas y propuestas teórico-metodológicas interesantes pueden encontrarse en los análisis recientes de Ingraham y sus colegas (2003) sobre reformas y capacidades administrativas, o en el estudio de Moynihan (2008) sobre la implementación de mecanismos de gestión del desempeño, ambos basados en las experiencias de los gobiernos subnacionales de Estados Unidos; en la revisión de mecanismos de control burocrático en diversos tipos de agencias públicas (y en diversos países) desarrollada por Hood *et al.* (2004) o en la investigación de Pollitt (2005) sobre el uso de sistemas de gestión e información de desempeño en cuatro áreas de política pública de cuatro gobiernos europeos. Por último, el estudio que actualmente coordinan Ríos y Cejudo (2008) sobre instituciones y reformas en materia de rendición de cuentas en gobiernos subnacionales en México promete arrojar resultados igualmente interesantes en esta línea.

INCREMENTAR EL ESTUDIO COMPARADO DE ÁREAS/TEMAS DE REFORMA

En estrecho vínculo con el punto anterior, podría también destacarse la importancia de promover un mayor número de estudios que comparen las experiencias de reforma por tema, más que por procesos integrales de reforma administrativa. Dada la complejidad de construir propuestas teóricas de alcance general, esta estrategia de investigación podría ofrecer ideas y conclusiones más acotadas pero también más sólidas. Así ha sido el caso, por ejemplo, de algunos estudios recientes sobre gestión del desempeño (Cunill y Ospina, 2003; Bouckaert y Halligan, 2008; Moynihan, 2005), presupuestos

por resultados (Arellano, 2004), agencias independientes (Pollitt y Talbot, 2004; Verhoest *et al.*, 2004), reformas regulatorias (Thatcher, 2007), mecanismos de control (Hood *et al.*, 2004), esquemas de funcionarios *senior* (Page y Wright, 2007) o sistemas de profesionalización administrativa (Longo y Ramió, 2008). Más allá de sus posibles limitaciones específicas, estos estudios han comenzado a ofrecer interpretaciones interesantes.

La producción de más estudios comparados en torno a áreas o temas específicos de reforma podrían contribuir a develar los mecanismos causales que explican por qué ciertos temas de reforma resultan más fáciles de implementar/difundir internacionalmente que otros (*e.g.* leyes de acceso a la información *vs.* servicios profesionales) o por qué algunos temas que parecieran ir en contra de las tradiciones administrativas de ciertos países (*e.g.* descentralización en Francia, agencias reguladoras en Italia, sistemas de gestión del desempeño en América Latina) son impulsados de cualquier forma.

REPLANTEAR LA IDEA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS COMO PARADIGMAS

La visión de paradigmas opuestos de reforma administrativa ha sido útil, tanto en términos académicos (para describir y contrastar tendencias y experiencias de reforma) como en términos políticos (para argumentar, criticar o promover agendas reformistas). Sin embargo, más allá de las características y los valores propios de cada *paradigma* de reforma, hoy en día pareciera que la realidad predominante es una de combinaciones, mezclas e “híbridos” (Hood y Lodge, 2006; Peters, 2008a; McCourt y Minogue, 2001). En la práctica, las contradicciones discutidas por los académicos han sido superadas, ignoradas o refutadas por los administradores públicos al momento de seleccionar, transferir y adoptar simultáneamente diversos temas de reforma (Polidano, 2001; Pardo, 2008; Laking y Norman, 2007; Turner, 2002; Cheung, 2005; Pollitt, 2004).

En consecuencia, la literatura comparada podría beneficiarse de investigaciones que, dejando a un lado la premisa de paradigmas excluyentes, centren su atención en otras preguntas, como pueden ser: ¿por qué los paí-

ses en desarrollo implementan reformas neogerenciales y weberianas de forma simultánea? ¿Es posible brincar o combinar etapas de reforma administrativa? ¿Cuáles son las implicaciones administrativas y políticas de estas mezclas e híbridos? ¿Cómo enfrentan o anticipan los países en desarrollo los problemas y consecuencias no deseadas del *viejo* modelo burocrático o de la NGP? ¿En qué circunstancias organizacionales pueden funcionar las reformas neogerenciales en países en desarrollo?

AUMENTAR LOS ESTUDIOS DE TEMAS FUERA DEL MUNDO NGP/GOBERNANZA

Un tema que acompaña al punto anterior, pero que vale la pena destacar por separado, tiene que ver con la necesidad de fomentar estudios comparados más allá del universo NGP/gobernanza. Como se ha insistido a lo largo de estas páginas, las reformas alrededor del mundo no sólo han abarcado iniciativas centradas en valores como la eficiencia, la eficacia o la efectividad gubernamentales, sino también medidas para fomentar la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información, la descentralización territorial, la construcción de confianza, el uso de las nuevas tecnologías de la información, el control burocrático, la profesionalización administrativa, las redes de políticas, así como la implementación de convenciones internacionales anticorrupción. Estas y muchas otras áreas aún aguardan estudios detallados que las describan, comparen y expliquen.

Por otra parte, quedan todavía por explorar de manera más comprehensiva los mecanismos causales, los patrones de relación y la manera en que diversas *variables* político-administrativas condicionan el desarrollo de las reformas administrativas. ¿Cuál es el papel de los servidores públicos en la construcción de las agendas de reforma? ¿De qué manera determinan las tendencias políticas de los partidos gobernantes el tipo de iniciativas de reforma? ¿Cómo influyen los congresos en la formulación de las políticas reformistas? ¿Qué papel desempeñan las instituciones del Poder Judicial en la implementación o ajuste de las reformas? ¿Cómo varían estas relaciones al comparar distintos países en desarrollo o a éstos frente a los países desarrollados?

PROFUNDIZAR EN EL ESTUDIO DE PROCESOS DE DIFUSIÓN,
TRANSFERENCIA Y APRENDIZAJE EN LAS REFORMAS

Para finalizar, valdría la pena atraer la atención sobre un conjunto de temas de importancia ampliamente reconocida, pero cuyo estudio ha sido más bien limitado (Page, 2000; Pollitt, 2003b; Olsen y Peters, 1996): los procesos de difusión, transferencia y aprendizaje en las reformas administrativas. Por una parte, diversos autores han apuntado los numerosos vínculos de comunicación e intercambio de experiencias entre gobiernos nacionales, así como el papel que han desempeñado los organismos internacionales como el Banco Mundial o la OCDE para promover o incluso forzar la implementación de reformas administrativas (Mathiasen, 2005; Dimitrakopoulos y Passas, 2003; Sahlin-Andersson, 2001; Pal, 2008). Por la otra, aún son contados los estudios que profundizan en cómo y por qué los temas de reforma que se discuten en el ámbito internacional llegan a formar parte de las agendas nacionales.

Por lo tanto, la literatura comparada todavía tiene mucho que aportar en tres grandes áreas de investigación. Primero, en describir y tratar de explicar los patrones temporales de difusión de diversos temas de reforma, las razones por las cuales ciertos temas se difunden con mayor facilidad que otros, así como los mecanismos causales que determinan la adopción y posterior implementación nacional de las reformas (Ingraham, 1993; Karch, 2007; Weyland, 2006; Jordana y Levi Faur, 2006; Peters, 1997; Bennett, 1997; Elkins y Simmons, 2005). Segundo, en ofrecer una imagen más completa de los procesos de transferencia de políticas de reforma administrativa, es decir, cómo y por qué ciertos temas internacionales son seleccionados, cómo son *traducidos* al lenguaje burocrático nacional, qué partes de los programas son *imitadas* y por qué y cómo influyen las redes de expertos nacionales o internacionales a lo largo del proceso (Westney, 1987; Page, 2000; Dolowitz y Marsh, 2000; Mossberger, 2000; Rose, 1993, 2005; Common, 2001; Panizza y Phillip, 2005; Dussauge, 2009c). Y tercero, en la revisión de hasta qué punto las reformas administrativas van acompañadas de un proceso de aprendizaje institucional, esto es, si los gobiernos realmente estu-

dian las evidencias empíricas arrojadas por las iniciativas de reforma antes de adoptarlas, qué tipo de fuentes consultan para informarse sobre las ventajas y desventajas de las estrategias que imitarían, o si cuentan con mecanismos organizacionales que les permitan registrar, supervisar, evaluar o corregir el desarrollo de las reformas en curso (Olsen y Peters, 1996; Meseguer, 2004, 2005; Wolman y Page, 2002; Mossberger y Wolman, 2003; Brannan *et al.*, 2008; Pollitt, 2003b, 2005).

CONCLUSIONES

Las páginas anteriores han tratado de ofrecer una interpretación, necesariamente parcial, de los alcances y limitaciones de la literatura comparada sobre las reformas administrativas. De acuerdo con lo que se ha discutido aquí, esta literatura es hoy en día un campo de estudio amplio y diverso, lleno de ricas descripciones empíricas, interesantes debates teóricos y promisorios desarrollos conceptuales. Sin embargo, es al mismo tiempo una literatura incompleta, cuyas capacidades de explicación, predicción, conceptualización y generalización han sido minadas, entre otras razones, por sesgos y omisiones en el número y el tipo de casos nacionales estudiados, las unidades de análisis empleadas y las características de los modelos teóricos desarrollados. En consecuencia, el ensayo ha sugerido también una serie de ideas y propuestas de investigación que en el futuro podrían enriquecer las aportaciones empíricas y, sobre todo, las contribuciones teóricas de la literatura.

Ahora bien, existe entre los expertos de la administración pública comparada un cierto *scepticismo* en torno a si es realmente posible que la literatura comparada *progrese* en el sentido sugerido en este ensayo (Peters, 1998a; Page, 1995; Jreisat, 2002). A fin de cuentas, al estudiar temas como el de las reformas administrativas nos enfrentamos con demasiadas variables relevantes, caracterizadas por su enorme complejidad y por las múltiples relaciones que guardan entre sí. En su revisión de la AP comparada en el Reino Unido, por ejemplo, Page (1995, 136-137) señala que:

Involucrarse en explicaciones de procesos causales en administración pública por medio del método comparativo es [...] riesgoso. Raramente se encuentra la información necesaria acerca de suficientes países que nos permita probar hipótesis de manera convincente. Por lo tanto, no podemos decir que las comparaciones han producido explicaciones causales. Han sugerido, sin embargo, vínculos entre fenómenos empíricos que no hubieran surgido si un país en lo individual hubiera sido considerado en completo aislamiento de otros. Las explicaciones comparativas en administración pública casi inevitablemente se quedan cortas al tratar de resaltar relaciones causales con el tipo de confianza ofrecido por los análisis estadísticos de un gran número de casos.

Por lo tanto, ¿hasta qué punto las apreciaciones críticas aquí esbozadas han sido pertinentes? Sobre todo, ¿hasta dónde las ideas y líneas de investigación aquí propuestas resultan realistas?

Podría decirse que, en efecto, sería ilusorio esperar que la literatura comparada algún día alcance un estado en el que todos los fenómenos sean explicados, que los modelos desarrollados sean capaces de predecir de manera puntual los procesos reformistas o que contemos con una gran teoría de las reformas administrativas. Si dejamos a un lado, además, la visión de la literatura aquí reseñada como un campo de estudio y recordamos que la comparación es tan sólo uno entre muchos otros métodos de investigación, entonces resultará más sencillo comprender las ventajas y desventajas que el análisis comparado de las reformas administrativas trae consigo. Por lo tanto, las apreciaciones críticas aquí ofrecidas deben tomarse obviamente con cautela, además de que deberían someterse a un juicio crítico similar al que se ha planteado en estas páginas.

Sin embargo, entender el porqué de las limitaciones de la literatura comparada no implica aceptar que ésta pueda permanecer concentrada en el estudio de unas cuantas experiencias de reforma, mucho menos cuando éstas reflejan las realidades de tan sólo algunos países. Por ello, sugerir que la literatura necesita ampliar el número de experiencias nacionales estudiadas o el tipo de reformas administrativas analizadas pareciera ser no sólo lógico y natural, sino incluso indispensable. En última instancia, podría esperarse

que esto lleve a, por lo menos, ampliar y enriquecer nuestras *conversaciones comparadas* sobre la materia.

Asimismo, aceptar que las realidades administrativas son complejas tampoco supone renunciar a la tarea de construir explicaciones causales persuasivas, *familias conceptuales* con capacidad de *viajar* o modelos teóricos robustos. En este sentido, realizar más y mejores estudios sobre temas específicos de reforma ayudaría a centrar la atención en un menor número de factores, al tiempo que comparar experiencias reformistas en gobiernos subnacionales podría servir para *controlar* la influencia de variables independientes irrelevantes. Por supuesto, al seguir estas y otras sugerencias de investigación presentadas en este ensayo no se obtendrá una gran teoría de las reformas administrativas (por demás inalcanzable), ni tampoco se lograrán alcanzar los *niveles de confianza* ofrecidos por análisis estadísticos más sofisticados; pero quizá produzcamos inferencias causales, conceptualizaciones y teorías más sólidas, que ofrezcan una visión más acotada, fiel y refinada de los procesos de reforma administrativa. Y eso, al final del día, suena como un objetivo razonablemente ambicioso y retador para la literatura comparada de los próximos años. ☞

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Gault, David (ed.) (2004), *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2002), “Nueva gestión pública: ¿El meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, *Reforma y Democracia*, 23.
- Arellano Gault, David y Juan Pablo Guerrero (2003), “Stalled Administrative Reforms of the Mexican State”, en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative*

- Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, pp. 151-179.
- Argyriades, Demetrios (2007), “Revisiting Change’: Some Critical Remarks on Contemporary Narratives about Reform”, en Demetrios Argyriades, O.P. Dwivedi y Joseph G. Jabbara (eds.), *Public Administration in Transition*, Londres, Vallentine Mitchell, pp. 1-23.
- Aucoin, Peter (1990), “Administrative Reform in Public Management”, *Governance*, 3, pp. 115-137.
- Banisar, David (2006), *Freedom of Information around the World 2006*, Privacy International.
- Barber, Michael (2008), *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain’s Public Services*, Londres, Methuen.
- Bardach, Eugene (2004), “The Extrapolation Problem: How Can We Learn from the Experience of Others”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, pp. 205-220.
- Barzelay, Michael (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (2000), “The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) Scholars”, *International Public Management Journal*, 3, pp. 229-265.
- _____ (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (2003), “Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking”, *International Public Management Journal*, 6, pp. 251-282.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego (2006), “From ‘New Institutionalism’ to ‘Institutional Processualism’: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, *Governance*, 19, pp. 531-557.
- Barzelay, Michael *et al.* (2003a), “Research on Public Management Policy Change in the Latin America Region: A Conceptual Framework and Methodological Guide”, *International Public Management Review*, 4, pp. 20-41.
- _____ (2003b), *The Process Dynamics of Public Management Policyma-*

- king*, número especial del International Public Management Journal, dedicado a las reformas administrativas.
- Ben-Gera, Michal (2004), "Coordination at the Centre of Government: The Functions and Organization of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *SIGMA Papers*, 35.
- Bennett, Colin (1997), "Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability", *Governance*, 10, pp. 213-233.
- Bennett, Colin J. y Michael Howlett (1992), "The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change", *Policy Sciences*, 25, pp. 275-294.
- Bilodeau, Nancy, Claude Laurin y Aidan Vining (2007), "'Choice of Organizational Form Makes a Real Difference': The Impact of Corporatisation on Government Agencies in Canada", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp. 119-147.
- Bissessar, Ann Marie (2002), "Introducing New Public Management in Caribbean Democracies", en Ann Marie Bissessar (ed.), *Policy Transfer, New Public Management and Globalization*, Lanham, University Press of America, pp. 135-153.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations: Economic Ideas and Political Change in the Twentieth Century*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bogdanor, Vernon (ed.) (2005), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Boston, Jonathan *et al.* (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert y John Halligan (2008), *Managing Performance*, Londres, Routledge.
- Boyne, George A. *et al.* (2003), *Evaluating Public Management Reforms*, Londres, Open University Press.
- Brady, Henry y David Collier (eds.) (2004), *Rethinking Social Inquiry*, Lanham, Rowman and Little Field.

- Brannan, Teresa, Catherine Durose, Peter John y Harold Wolman (2008), "Assessing Best Practice as a Means of Innovation", *Local Government Studies*, 34, pp. 23-38.
- Brans, Marleen (2003), "Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 424-439.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2003), "The 1995 Public Management Reform in Brazil: Reflections of a Reformer", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, North South Center Press, pp. 89-111.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Peter Spink (1999), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner.
- Brunsson, Nils (2006), "Administrative Reforms as Routines", *Scandinavian Journal of Management*, 22, pp. 243-252.
- Caiden, Gerald E. (2007 [1969]), *Administrative Reform*, Londres, Aldine Transaction.
- Cassese, Sabino (2003), "The Age of Administrative Reforms", en Jack Hayward y Anand Menon (eds), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Cejudo, Guillermo M. (2003), "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, 6, pp. 309-325.
- _____ (2008), "Explaining Change in the Mexican Public Sector: The Limits of New Public Management", *International Review of Administrative Sciences*, 74, pp. 111-127.
- CLAD (1999), "Una nueva gestión pública para América Latina", disponible en: www.clad.org.ve.
- Chalmers, Alan (1999), *What is This Thing Called Science?*, 3a ed., Glasgow, Open University Press.
- Chapman, Jeff y Grant Duncan (2007), "Is There Now a New 'New Zealand Model'?", *Public Management Review*, 9, pp. 1-25.

- Cheung, Anthony L. (2005), "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities", *Governance*, 18, pp. 257-282.
- Christensen, Tom y Per Lægreid (eds.) (2001), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (2003), "Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, 3, pp. 3-27.
- _____ (2006), "The Whole-of-Government Approach: Regulation, Performance and Public Sector Reform", Stein Rokkan Centre for Social Studies, documento de trabajo, núm. 6.
- _____ (2007a), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (2007b), "Regulatory Agencies: The Challenge of Balancing Agency Autonomy and Political Control", *Governance*, 20, pp. 499-520.
- Christensen, Tom, Amund Lie y Per Lægreid (2008), "Beyond New Public Management: Agencification and Regulatory Reform in Norway", *Financial Accountability and Management*, 24, pp. 15-30.
- Christensen, Tom *et al.* (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Londres, Routledge.
- Collier, David y James E. Mahon (1993), "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 87, pp. 845-855.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, 49, pp. 430-451.
- Common, Richard (2001), *Public Management and Policy Transfer in South East Asia*, Aldershot, Ashgate.
- Culebro, Jorge (2008), "Atomización del Estado y nuevas formas de control", *Gestión y Política Pública*, XVII, pp. 35-70.
- Cunill, Nuria y Sonia Ospina (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión moderna y democrática*, Caracas, CLAD-AECI-MAP-FIIAPP.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited:

- Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.
- Dimitrakopoulos, Dionyssi G. y Argyris G. Passas (2003), “International Organizations and Domestic Administrative Reforms”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 440-450.
- Dolowitz, David P. y David Marsh (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, 13, pp. 5-23.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler (2006), “New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 467-494.
- Dunn, William N. y David Y. Miller (2007), “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”, *Public Organization Review*, 7, pp. 345-358.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005), “El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿hacia la convergencia administrativa?”, *Foro Internacional*, XLV, pp. 293-314.
- _____ (2008), “Paradoxes of Public Sector Reform: The Mexican Experience, 2000-2007”, *International Public Management Review*, 9, pp. 56-75.
- _____ (2009a), “Between Models and Realities: Theoretical Approaches for the Study of Administrative Reforms”, mimeo.
- _____ (2009b), “¿De las ‘E’s’ a las ‘C’s’? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- _____ (2009c), “The Transfer of Administrative Reforms: Theoretical Approaches”, mimeo.
- _____ (2009d), “¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en de-

- sarrollo/transición”, *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, segundo semestre.
- _____ (en prensa), “Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México, 1982-2009: Avances y asuntos pendientes”, en José Luis Méndez (ed.), *Gobierno, administración y políticas públicas en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México.
- Echebarría, Koldo (2008), “El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina”, en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, CIDOB, pp. 27-44.
- Echebarría, Koldo y Juan Carlos Cortázar (2007), “Public Administration Reform and Public Employment Reform in Latin America”, en Eduardo Lora (ed.), *The State of State Reform in Latin America*, Washington, Inter-American Development Bank-Stanford University Press, pp. 123-155.
- Elgie, Robert (2006), “Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France”, *Governance*, 19, pp. 207-227.
- Elkins, Zachary y Beth Simmons (2005), “On Waves, Clusters and Diffusion: A Conceptual Framework”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 598, pp. 33-51.
- Geddes, Barbara (2003), *Paradigms and Sand Castles*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- _____ (1994), *Politician's Dilemma*, Berkeley, University of California Press.
- _____ (1991), “A Game Theoretic Model of Reform in Latin America”, *American Political Science Review*, 85, pp. 371-392.
- George, Alexander y Andrew Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gilardi, Fabrizio (2002), “Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis”, *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 873-893.
- Goetz, Klaus H. (2001), “Making Sense of Post-communist Central

- Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy*, 8, pp. 1032-1051.
- Goldsmith, Stephen y William D. Eggers (2004), *Governing by Network*, Washington, Brookings Institution.
- Gregory, Robert (1996), "All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", *International Public Management Review*, 4, pp. 41-58.
- _____ (2007), "New Public Management and the Ghost of Max Weber", en Tom Christensen y Per Lægheid (eds.), *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate, pp. 221-243.
- Gruening, Gernod (2001), "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal*, 4, pp. 1-25.
- Gualmini, Elisabetta (2008), "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reforms in Europe and the United States", *Public Administration*, 86, pp. 75-94.
- Halligan, John (2007), "Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand", *Public Policy and Administration*, 22, pp. 217-238.
- Hesse, Joachim Jens, Christopher Hood y B. Guy Peters (eds.) (2003), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Berlín, Duncker & Humblot.
- Hill, Carolyn J. y Laurence E. Lynn (2005), "Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 173-195.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- _____ (2000), *The Art of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y B. Guy Peters (2004), "The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, pp. 267-282.
- Hood, Christopher *et al.* (eds.) (2004), *Controlling Modern Government*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Hood, Christopher y Martin Lodge (2006), *The Politics of Public Service Bargains*, Oxford, Oxford University Press.

- Hood, Christopher y Michael Jackson (1997), *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ingraham, Patricia W. (1993), "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay for Performance", *Public Administration Review*, 53, pp. 348-356.
- _____ (2005), "¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el servicio público de carrera norteamericano", *Servicio Profesional de Carrera*, 4, 137-153.
- Ingraham, Patricia W. y Donald Moynihan (2003), "Civil Service and Administrative Reform in the United States", en John Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 174-194.
- Ingraham, Patricia W., Philip Joyce y Amy K. Donahue (2003), *Government Performance: Why Management Matters*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Jones, Larry R. (2004), "International Public Management Network Symposium: 'New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!'", *International Public Management Review*, 5, pp. 148-172.
- Jones, Larry R. y Donald F. Kettl (2003), "Assessing Public Management Reform in an International Context", *International Public Management Review*, 4, pp. 1-18.
- Jordana, Jacint y Levi-Faur, David (2006), "Towards a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", *International Journal of Public Administration*, 29, pp. 335-366.
- Jreisat, Jamil E. (2002), *Comparative Public Administration and Policy*, Boulder, Westview Press.
- Karch, Andrew (2007), *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Kaufman, Robert (2003), "The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy", en Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North South Center Press, pp. 281-302.

- Kellough, J. Edward y Lloyd Nigro (2006), *Civil Service Reform in the States: Personnel Policies and Politics at the Subnational Level*, Albany, SUNY Press.
- Kettl, Donald (2003), "Contingent Coordination", *American Review of Public Administration*, 33, pp. 253-77.
- _____ (2005), *The Global Public Management Revolution*, 2a. ed., Washington, The Brookings Institution.
- Kickert, Walter (1997), "Public Governance in the Netherlands", *Public Administration*, 75, pp. 731-752.
- Kim, Pan Suk (2007), "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno", *Gestión y Política Pública*, XVI, pp. 511-537.
- Kim, Pan Suk *et al.* (2005), "Toward Participatory and Transparent Governance: Report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government", *Public Administration Review*, 65, pp. 646-654.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994), *Designing Social Inquiry*, Princeton, Princeton University Press.
- Knill, Christoph (1999), "Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies", *Journal of Public Policy*, 19, pp. 113-139.
- Laking, Rob y Richard Norman (2007), "Imitation and Inspiration in Public Sector Reform: Lessons from Commonwealth Experiences", *International Review of Administrative Sciences*, 73, pp. 517-530.
- Lapsley, Irvine (2008), "The NPM Agenda: Back to the Future", *Financial Accountability and Management*, 24, pp. 77-96.
- Lijphart, Arendt (1971), "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 65, pp. 682-693.
- _____ (1975), "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research", *Political Studies*, 8, pp. 158-177.
- Löffler, Elke (2003), "The Administrative State in Western Democracies", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 478-488.
- Longo, Francisco y Carles Ramió (eds.) (2008), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB.

- Lynn, Laurence E. (1998), "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy", *Public Administration Review*, 58, pp. 231-237.
- _____ (2001), "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review*, 61, pp. 144-160.
- _____ (2006), *Public Management: Old and New*, Nueva York, Routledge.
- _____ (2008), "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and Its Implications", documento presentado en el First Trans-European Dialogue, University of Tallinn, enero.
- Lodge, Martin (2003), "Administrative Patterns and National Politics", en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 451-463.
- _____ (2008), "Regulation, the Regulatory State and European Politics", *West European Politics*, 31, pp. 280-301.
- Lodge, Martin y Lindsay Stirton (2006), "Withering in the Heat? In Search of the Regulatory State in the Commonwealth Caribbean", *Governance*, 19, pp. 465-495.
- Majone, Giandomenico (1994), "Paradoxes of Privatization and Deregulation", *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 53-69.
- _____ (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, 17, pp. 139-167.
- _____ (1999), "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, 22, pp. 1-24.
- Manning, Nick (2001), "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries", *International Review of Administrative Sciences*, 67, pp. 297-312.
- March, James y Johan P. Olsen (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77, pp. 281-296.
- Marcussen, Martin (2005), "Central Banks on the Move", *Journal of European Public Policy*, 12, pp. 903-923.

- _____ (2007), “Central Banking Reform across the World: Only by Night Are All Cats Grey”, en Tom Christensen y Per Læg Reid (eds.), *Transcending New Public Management*, Hampshire, Ashgate.
- Mathiasen, David (2005), “International Public Management”, en Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn y Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, pp. 643-670.
- McCourt, Willy y Martin Minogue (eds.) (2001), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- McNamara, Kathleen. (2002), “Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Delegation”, *West European Politics*, 25, pp. 47-76.
- Méndez, José Luis (2008), “Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México: Lecciones y retos”, *Servicio Profesional de Carrera*, 9, pp. 9-24.
- Meseguer, Covadonga (2004), “What role for Learning? The diffusion of privatization in OECD and Latin American Countries”, *Journal of Public Policy*, 24, pp. 299-325.
- _____ (2005), “Policy Learning, Policy Diffusion and the Making of a New Order”, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 598, pp. 67-82.
- Minogue, Martin, Charles Polidano y David Hulme (eds.) (1998), *Beyond the New Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Mossberger, Karen (2000), *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*, Washington, Georgetown University Press.
- Mossberger, Karen y Harold Wollman (2003), “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, *Public Administration Review*, 63, pp. 428-440.
- Moynihan, Donald P. (2005), “Why and How Do State Governments Adopt and Implement ‘Managing for Results’ Reforms?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, pp. 219-243.
- _____ (2008), *The Dynamics of Performance Management*, Washington, Georgetown University Press.
- Nef, Jorge (2003), “Public Administration and Public Sector Reform in

- Latin America”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 523-535.
- OCDE (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, París, OCDE.
- _____ (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices*, París, OCDE.
- _____ (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, París, OCDE.
- _____ (2005b), *Performance Related Pay Policies for Government Employees*, París, OCDE.
- _____ (2008), *The State of the Public Service*, París, OCDE.
- Olsen, Johan P. (2005), “Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Theory and Practice*, 16, pp. 1-24.
- Olsen, Johan P. y B.G. Peters (eds.) (1996), *Lesson from experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Page, Edward C. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*, 2a ed., Londres, Harvester Wheatsheaf.
- _____ (1995), “Comparative Public Administration in Britain”, *Public Administration*, 73, pp. 123-141.
- _____ (2000), “Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing”, *ESRC Future Governance Papers*.
- _____ (2003a), “Europeanization and the Persistence of National Systems”, en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 162-176.
- _____ (2003b), “Introduction: Comparative and International Public Administration”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 421-423.
- Page, Edward C. y Vincent Wright (eds.) (2007), *From the Active to the Enabling State*, Hampshire, Palgrave.
- Pal, Leslie A. (2008), “Inversions without End: The OECD and Global Public

- Management Reform”, en Rianne Mahon y Stephen McBride (eds.), *The OECD and Transnational Governance*, Vancouver, UBC Press, pp. 60-76.
- Panizza, Francisco y George Philip (2005), “Second Generation Reform in Latin America: Reforming the public sector in Uruguay and Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, 37, pp. 667-691.
- Pardo, María del Carmen (1991), *La modernización administrativa en México*, México, INAP-El Colegio de México.
- _____ (comp.) (2005), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- _____ (2008), “La gerencialización de la administración pública”, *Foro Internacional*, XLVII, pp. 895-925.
- Peters, B. Guy (1998a), *Comparative Politics: Theory and Methods*, Nueva York, New York University Press.
- _____ (1998b), “What Works? The Antiphons of Administrative Reform”, en B. Guy Peters y Donald J. Savoie (eds.), *Tacking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- _____ (2001), *The Future of Governing*, 2a ed., Lawrence, University of Kansas Press.
- _____ (2002), “The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions”, *Asian Journal of Public Administration*, 24, pp. 153-183.
- _____ (2003), “Administrative Traditions and the Anglo-American Democracies”, en John Halligan (ed.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 10-26.
- _____ (2005), *Institutional Theory in Political Science*, 2 ed., Londres, Continuum.
- _____ (2008a), *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Budapest, Open Society Institute.
- _____ (2008b), “The Napoleonic tradition”, *International Journal of Public Sector Management*, 21, pp. 118-132.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre (eds.) (2001), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre (2003), “Introduction: the Role of Public Admi-

- nistration in Governing”, en B.G. Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 1-9.
- Peters, B. Guy y Donald J. Savoie (eds.) (1998), *Tacking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- Pierre, Jon (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin’s Press.
- Pierson, Paul (2004), *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press.
- Polidano, Charles (2001), “Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management”, en Willy McCourt y Martin Minogue (eds.), *The Internationalization of Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 44-69.
- Pollitt, Christopher (2001), “Convergence: The Useful Myth?”, *Public Administration*, 79, pp. 933-947.
- _____ (2002), “Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, *Public Management Review*, 4, pp. 471-492.
- _____ (2003a), *The Essential Public Manager*, Londres, Open University Press.
- _____ (2003b), “Public Management Reform: Reliable Knowledge and International Experience”, *OECD Journal on Budgeting*, 3, pp. 121-136.
- _____ (2004), “Theoretical Overview”, en Christopher Pollitt y Colin Talbot (eds.), *Unbundled Government*, Londres, Routledge, pp. 319-341.
- _____ (2005), “Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 25-44.
- _____ (2008), *Time, Policy and Management*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (en prensa), “Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?”, *Public Administration*.
- Pollitt, Christopher y Colin Talbot (eds.) (2004), *Unbundled Government*, Londres, Routledge.

- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform*, 2a ed., Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Sandra van Thiel y Vincent Homburg (eds.) (2007), *New Public Management in Europe*, Hampshire, Palgrave.
- Pope, Jeremy (2005), "Dimensions of Transparency in Governance", documento preparado para el "6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance", Corea del Sur, 24-27 de mayo.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, CIDOB.
- _____ (2008), "Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities", *Bulletin of Latin American Research*, 27, pp. 554-573.
- Rhodes, R.A.W. (1996), "The New Governance", *Political Studies*, 44, pp. 652-667.
- _____ (2000), "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, 78, pp. 345-363.
- Ríos Cázares, Alejandra y Guillermo M. Cejudo (2008), "La rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales: Protocolo de investigación", CIDE, mimeo.
- Roberts, Alasdair (2006), *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Romzeck, Barbara S. (2000), "Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 66, pp. 21-44.
- Rose, Richard (1993), *Lesson-Drawing in Public Policy*, Chatham, Chatham House Publishers.
- _____ (2005), *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Londres, Routledge.
- Sahlin-Andersson, Kirsten (2001), "National, International and Transnational Constructions of New Public Management", en Tom Christensen y Per Lægread (eds.), *New Public Management*, Aldershot, Ashgate, pp. 43-72.

- Salamon, Lester (ed.) (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Sánchez González, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2009), “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”, *Gestión y Política Pública*, XVIII, pp. 67-105.
- Sartori, Giovanni (1970), “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review*, 64, pp. 1033-1053.
- Savoie, Donald J. (1998), “Fifteen Years of Reform: What Have We Learned?”, en Guy Peters y Donald J. Savoie (eds.), *Tacking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- Shah, Anwar (ed.) (2007), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, Banco Mundial.
- Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should Not try New Zealand Reforms”, *The World Bank Research Observer*, 13, pp. 123-131.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (eds.) (2003), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Boulder, North South Center Press.
- Spink, Peter (1999), “Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reforms”, en Luis Carlos Bresser Pereira y Peter Spink (eds.), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 91-114.
- Talbot, Colin y Carole Johnson (2007), “Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation”, *Public Money and Management*, febrero, pp. 53-60.
- Taliercio, Robert (2004), “Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America”, *World Development*, 32, pp. 213-232.
- Thatcher, Mark (2002), “Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe”, *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 954-972.

- _____ (2004), “Varieties of Capitalism in an Internationalized World: Domestic Institutional Change in European Telecommunications”, *Comparative Political Studies*, 37, pp. 1-30.
- _____ (2005), “The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe”, *Governance*, 18, pp. 347-373.
- _____ (2007), *Internationalization and Economic Institutions*, Oxford, Oxford University Press.
- Toonen, Theo A.J. (2001), “The Comparative Dimension of Administrative Reform”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, Londres, Routledge, pp. 183-201.
- _____ (2003a), “Administrative Reform: Introduction”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 465-466.
- _____ (2003b), “Administrative Reform: Analytics”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 467-477.
- Turner, Mark (2002), “Choosing Items from the Menu: New Public Management in South East Asia”, *International Journal of Public Administration*, 25, pp. 1493-1512.
- Van de Walle, Steven, Steven van Roosbrock y Geert Bouckaert (2005), “Data on Trust in Public Sector”, documento preparado para la “Interministerial Meeting of the OECD’s Public Governance Committee”, Rotterdam, 27-28 de noviembre.
- Verheijen, A.J.G. (2003), “Public Administration in Post-Communist States”, en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 489-497.
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert y B. Guy Peters (2007), “Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in four OECD Countries in the Period 1980-2005”, *International Review of Administrative Sciences*, 73, pp. 325-348.
- Verhoest, Koen *et al.* (2004), “The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review”, *Public Administration and Development*, 24, pp. 101-118.

- Westney, D. Eleanor (1987), *Imitation and Innovation: The Transfer of Western Organizational Patterns in Meiji Japan*, Cambridge, Harvard University Press.
- Weyland, Kurt (2006), *Bounded Rationality and Policy Diffusion*, Princeton, Princeton University Press.
- Wollman, Hellmut (ed.) (2003), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Wolman, Harold y Edward Page (2002), "Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance*, 15, pp. 477-501.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- Wright, Vincent (1994), "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, 17, pp. 102-137.
- _____ (1997), "The Paradoxes of Administrative Reform", en Walter Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 7-14.
- Wright, Vincent y Jack Hayward (2000), "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en R.A.W. Rhodes (ed.), *Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships*, Londres, Palgrave, pp. 27-46.