

10

# Nueva gestión pública

Guillermo M. Cejudo

COMPILADOR

2011

**BBAPdf**  
BIBLIOTECA BÁSICA  
DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

  
siglo  
veintiuno  
editores

CHRISTOPHER HOOD\*\*

Este artículo trata acerca del contenido doctrinal del grupo de ideas conocido como "nueva gestión pública" (NPM, por sus siglas en inglés), de la procedencia intelectual de estas ideas; discute por qué resultaron tan convincentes en la década de los años ochenta y expone las críticas que se han hecho a las nuevas doctrinas. Se pone especial énfasis en la afirmación de que la nueva gestión pública ofrece una llave maestra para proveer mejores servicios públicos. Este artículo expone que la nueva gestión pública ha sido criticada principalmente en términos de una supuesta contradicción entre los valores de "equidad" y de "eficiencia", pero cualquier crítica que pueda sobrevivir a la afirmación de la nueva gestión pública en su "infinita reprogramabilidad" debe ser formulada en términos de posibles conflictos entre distintos valores *administrativos*. La conclusión es que la iniciativa de investigación Management in Government llevada a cabo por el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC, por sus siglas en inglés) ha sido más valiosa ayudando a identificar más que a responder definitivamente las preguntas conceptuales clave acerca de lo que hizo emerger la nueva gestión pública.

EL SURGIMIENTO DE UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NPM)

La aparición de una nueva gestión pública a lo largo de los últimos 15 años es una de las tendencias internacionales más destacadas en la administración pública. Si bien la investigación reportada sobre este

\* Christopher Hood (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, primavera de 1991, Royal Institute of Public Administration, pp. 3-19. Traducción de Isabel Fernández Espesate.

\*\* Christopher Hood es profesor de Administración Pública y Política Pública en la Universidad de Londres.

tema en diversos artículos se refiere principalmente a la experiencia del Reino Unido, la nueva gestión pública no es un desarrollo únicamente británico. Su surgimiento parece estar vinculado con otras cuatro "megatendencias" administrativas:

- 1] Intentos por *frenar o revertir el crecimiento del gobierno* en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos (Dunsire y Hood, 1989);
- 2] el viraje hacia la *privatización y la cuasiprivatización* y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la "subsidiariedad" en la prestación de servicios (véanse Hood y Schuppert, 1988; Dunleavy, 1989);
- 3] el desarrollo de la *automatización*, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y
- 4] el desarrollo de una agenda más *internacional*, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.

(Estas tendencias se discuten más ampliamente en Hood, 1990b.)

La nueva gestión pública, como la mayoría de las etiquetas administrativas, es un término inexacto. Su utilidad radica en que engloba el conjunto de doctrinas administrativas similares que predominaron en la agenda de la reforma burocrática en muchos países del grupo de la OCDE a finales de los años setenta (véanse Aucoin, 1990; Hood, 1990b; Pollitt, 1990).

Aunque mal definida, la nueva gestión pública suscitó fuertes y variadas reacciones entre los burócratas. En un extremo estaban quienes sostenían que era la única forma de corregir los fracasos irreparables e incluso la bancarrota moral de la "vieja" gestión pública (véase Keating, 1989). En el otro extremo estaban los que desestimaban el empuje de la nueva gestión pública como una destrucción torpe y gratuita de más de un siglo de trabajo en el desarrollo de una ética y una cultura del servicio público distintivas (véanse Martin, 1988; Nethercote, 1989b).

El surgimiento de la nueva gestión pública también desató un debate sobre cómo debía ser etiquetado, interpretado y explicado el

movimiento. ¿Cómo estaba vestido exactamente el emperador de la nueva gestión pública? ¿De dónde vino el diseño?, y ¿en dónde radicó principalmente su novedad: en su presentación o en su contenido? ¿Por qué fue bien acogido? ¿Era un traje para todo propósito y para todo momento? Este artículo intenta discutir esas cuestiones, con particular atención en esta última.

#### EL TRAJE DEL EMPERADOR: LAS DOCTRINAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Diversos comentaristas y defensores de la nueva gestión pública han hecho hincapié en los distintos aspectos de la doctrina. Pero los siete preceptos superpuestos resumidos en el cuadro 1 (véase *infra*) aparecen en la mayoría de las discusiones sobre la cuestión. Durante la última década, la unidad "típica" de políticas de prestación de servicios del sector público en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y muchos otros países de la OCDE estuvo vinculada con la mayoría de estas doctrinas. Pero los siete elementos no se presentaron de la misma forma en cada caso, ni son necesariamente consistentes del todo, en parte porque no tienen un origen intelectual único.

#### EL DISEÑO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO UN MATRIMONIO DE OPUESTOS

Una interpretación de los orígenes de la nueva gestión pública es como un matrimonio de dos diferentes corrientes de ideas. Uno de los cónyuges fue "la nueva economía institucional", construida sobre la base de la ahora muy familiar historia del desarrollo de la gestión pública posterior a la segunda guerra mundial, la teoría del costo de las transacciones y la teoría del agente principal de los primeros trabajos de Black (1958) y Arrow (1963), la teoría histórica de la burocracia de Niskanen (1971) y los innumerables trabajos posteriores sobre el tema.

El movimiento de la nueva economía institucional coadyuvó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa construida

Cuadro 1. Componentes doctrinales de la nueva gestión pública

Núm.	Doctrina	Significado	Justificación típica
1	"Gestión profesional activa" en el sector público	Activo, visible, control discrecional de las organizaciones por parte de las personas en puestos altos, con "libertad para dirigir"	La rendición de cuentas requiere un claro sentido de responsabilidad de las acciones propias, no la difusión del poder
2	Estándares y mediciones explícitos del desempeño	Definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos, especialmente para servicios profesionales (véanse Day y Klein, 1987; Carter, 1989)	La rendición de cuentas requiere que las metas se expresen claramente; la eficiencia requiere una revisión crítica de los objetivos
3	Mayor énfasis en controles de resultados	Asignación de recursos y recompensas vinculados con la medición del desempeño, ruptura de la gestión centralizada del personal burocrático	Necesidad de hacer más hincapié en los resultados que en los procedimientos
4	Cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público	Ruptura de las antiguas unidades "monolíticas", desmantelamiento de los sistemas de gestión en forma de U en unidades corporatizadas alrededor de productos, que operan con presupuestos descentralizados de "una línea", tratando a cada uno de manera independiente	Necesidad de crear unidades "manejables", separación de intereses de producción y de provisión, obtención de ventajas en términos de eficiencia, en el uso del contrato o acuerdos de franquicia dentro y fuera del sector público
5	Cambio hacia una mayor competencia en el sector público	Pasar a contratos de plazo fijos y a procedimientos de licitación públicos	La rivalidad como clave para menores costos y mejores niveles
6	Hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado	Alejarse de la ética de servicio público estilo militar; mayor flexibilidad en la contratación y gratificación; mayor uso de técnicas de relaciones públicas	Necesidad de usar en el sector público herramientas "probadas" por el sector privado
7	Hacer hincapié en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos	Reducción de costos directos elevando la disciplina laboral, resistiendo las demandas sindicales y limitando los "costos de cumplimiento" para los negocios	Necesidad de poner límites a las peticiones de recursos del sector público y "hacer más con menos"

en torno a las ideas de *competitividad, elección del usuario, transparencia* y una estrecha concentración en *estructuras de incentivos*. Tales doctrinas eran muy diferentes de las tradicionales ideas burocrático-militares de "la buena administración", con su énfasis en las jerarquías ordenadas y la eliminación de la duplicación o el traslape (véase Ostrom, 1974).

El otro cónyuge en el "matrimonio" fue la última de un conjunto de oleadas sucesivas de "gerencialismo" de tipo empresarial en el sector público, en la tradición del movimiento de gestión científico internacional (Merkle, 1980; Hume, 1981; Pollitt, 1990). Este movimiento ayudó a generar un conjunto de doctrinas de reforma administrativa basadas en las ideas de la experiencia de la "gestión profesional" como *portátil* (Martin, 1983), predominante sobre la especialización técnica, que requiere alto *poder discrecional* para obtener resultados ("libertad para gestionar") y es *central e indispensable* para un mejor desempeño organizacional, a través del desarrollo de culturas apropiadas (Peters y Waterman, 1982) y la medición activa y ajuste de resultados organizacionales.

Queda por verse si los cónyuges de esta unión fueron plenamente compatibles. "Libertad para gestionar" es un lema bastante diferente de "libertad para elegir". Ambos pueden entrar en conflicto, particularmente allí donde la revolución de la nueva gestión pública está dirigida desde arriba (como fue en el Reino Unido) en vez de desde abajo. El predominio relativo de los dos cónyuges varía según los diferentes países, incluso dentro de la tradición del "modelo Westminster" (véase Hood, 1990c). Por ejemplo, en la circunstancia única de Nueva Zelanda, la síntesis de la elección pública, la teoría del costo de las transacciones y la teoría del principal-agente fue predominante, y produjo un movimiento analítico de nueva gestión pública de coherencia inusual. Pero en el Reino Unido y Australia el "gerencialismo" tipo negocio fue mucho más sobresaliente, y creó una versión de la nueva gestión pública más pragmática y menos intelectualmente elegante, o "neotaylorismo" (Pollitt, 1990: 56). Las fricciones potenciales entre estos cónyuges no fueron resueltas por ninguna exposición única coherente o definitiva de su filosofía común. De hecho, la "Gestión Gubernamental" (1987) de la Secretaría de Hacienda de Nueva Zelanda es lo que más se acerca a un "manifiesto" coherente de la nueva gestión pública, dado que gran parte de la literatura académica en torno al tema carece ya sea de una elaboración a profundidad o de un compromiso entusiasta hacia la nueva gestión pública.

#### POR QUÉ LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA ENCONTRÓ APOYO: EL FACTOR DE ACEPTACIÓN

No hay una explicación o interpretación única y aceptada de por qué la nueva gestión pública se fusionó y se puso de moda (véase Hood, 1990b; Hood y Jackson, 1991: cap. 8). Muchos comentaristas académicos la asociaron con el surgimiento político de la "nueva derecha". Pero eso no explica por sí solo por qué estas doctrinas particulares se pusieron de moda, ni por qué la nueva gestión pública tuvo tan fuerte aceptación por parte de los gobiernos laboristas abiertamente opuestos a la "nueva derecha", especialmente en Australia y Nueva Zelanda. Entre las explicaciones posibles están las siguientes cuatro:

En primer lugar, para los escépticos que creen que la reforma administrativa fue una serie de modas pasajeras, el ascenso de la nueva gestión pública puede ser interpretado como un repentino e impredecible producto de éxito "lococéntrico" (Minogue, 1986). Spann (1981) ofrece una afirmación clásica sobre la interpretación "de moda" de la reforma administrativa: "barata, superficial y popular" como las doctrinas de "racionalización" industrial de los años treinta (Hannah, 1976: 34, 38). La nueva gestión pública poseía muchas de las cualidades necesarias para un periodo boyante de gestión. La interpretación de que fue "un capricho de la moda" resulta atractiva, y puede explicar los ciclos y retrocesos que han tenido lugar dentro de la nueva gestión pública. Por ejemplo el cambio radical en el Reino Unido del "credo Heseltine" —con los ministros como los pragmáticos administradores públicos del credo de corporativización *Next Steps*, con los administradores profesionales a la cabeza—, a los ministros con un estricto papel de "no intervención" (véase también Sturges, 1989). Pero, del mismo modo, la debilidad de una explicación como un simple "capricho de la moda" es que no toma en cuenta la relativa *resistencia*, durante más de una década, de muchos de los siete preceptos identificados en el cuadro 1.

Una explicación igualmente escéptica, pero que se adapta mejor a las características recurrentes o duraderas de muchos aspectos de la nueva gestión pública, es considerarla un fenómeno de "culto cargo": el renacimiento sin fin, a pesar de los repetidos fracasos, de la idea de éxito sustantivo ("cargo") puede ser adquirida por la práctica de determinados tipos de ritual (de gestión). Downs y Larkey (1986) describen un ciclo recurrente de euforia y desilusión en la promul-

gación de fórmulas simplistas y recetas estereotipadas para una mejor gestión pública en Estados Unidos, que muestran sorprendentes similitudes con los bien documentados "cultos cargo" de Melanesia (Lawrence, 1964; Worsley, 1968). Sin embargo, esta explicación no puede decirnos por qué la variante de la nueva gestión pública del recurrente "culto cargo" de la administración pública apareció en el momento en que lo hizo, en lugar de cualquier otra.

Un tercer enfoque, menos escéptico, puede ser considerar el surgimiento de la nueva gestión pública a través de una lente hegeliana e interpretarla como una atracción de opuestos que hacen historia. Los opuestos en este caso son dos enfoques históricamente distintos de la administración pública que en cierto sentido están fusionados en la nueva gestión pública. Uno es la tradición alemana del desarrollo económico guiado por el Estado (*Volkswirtschaft*) encabezado por directores públicos profesionales, con sus raíces en el cameralismo (Small, 1909). La otra es la tradición anglosajona de la economía liberal, unida a una preocupación por la alineación del interés personal con el deber en la administración, que tiene sus raíces en el utilitarismo (Hume, 1981). Pero, al igual que la interpretación del "culto cargo", la interpretación de la "síntesis de opuestos" no nos ayuda a entender por sí misma por qué estas dos tradiciones distintas de la administración pública se unieron en este *momento particular* en vez de en cualquier otro.

Una cuarta y quizá más prometedora interpretación del surgimiento de la nueva gestión pública es como respuesta a un conjunto de condiciones sociales específicas que surgieron en los países desarrollados durante la larga paz que siguió a la segunda guerra mundial y al periodo de crecimiento económico que la acompañó (véanse Hood, 1990b y 1991). Entre las circunstancias que pueden haber contribuido a precipitar la nueva gestión pública destacan:

- cambios en el nivel del ingreso y la distribución que sirvieron para debilitar en el electorado a la "coalición Tocqueville", favorable al crecimiento gubernamental, y para sentar las condiciones para una nueva coalición electoral ganadora preocupada por los impuestos (véanse Tocqueville, 1946: 152; Peacock 1979; Meltzer y Richard, 1981);
- cambios en el sistema sociotécnico asociado con el desarrollo de tecnologías de punta del ciclo Kondratiev de finales del siglo xx

("posindustrialismo, posfordismo"), que sirvieron para eliminar las barreras tradicionales entre el "trabajo en el sector público" y el "trabajo en el sector privado" (véanse Bell, 1973; Piore y Sabel, 1984; Jessop, 1988);

- un cambio hacia "nuevas maquinarias políticas", el advenimiento de una nueva campaña tecnológica orientada hacia la formulación de políticas públicas mediante encuestas intensivas de opinión de grupos clave del electorado, de modo que los estrategas profesionales del partido tienen mayor influencia en la formulación de políticas que la voz de la experiencia de la burocracia (véanse Mills, 1986; Hood, 1990c: 206);
- el cambio hacia una población socialmente heterogénea, con empleos de "cuello blanco" y menos tolerante de las visiones "estadísticas" y de las aproximaciones uniformes en política pública (véase Hood y Schuppert, 1988: 250-252).

La cuarta explicación es en cierta medida "sobredeterminada", pero parece más prometedora que las otras tres, ya que tiene el poder de explicar lo que ninguna de las otras puede, a saber: por qué la nueva gestión pública surgió en un momento y lugar particular, y bajo una variedad de auspicios diferentes.

#### ¿UN TRAJE PARA TODO MOMENTO? EL ARGUMENTO DE LA UNIVERSALIDAD DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como muchas filosofías administrativas previas, la nueva gestión pública fue presentada como un marco de trabajo de aplicación general, una "gestión pública para todo momento". La apelación a la universalidad fue presentada bajo dos formas principales.

##### *Transportabilidad y difusión*

Primero, gran parte de las doctrinas modernas fueron recibidas como los instrumentos para resolver las "enfermedades de la gestión" en muchos contextos diferentes y en distintas organizaciones, campos de la política, niveles de gobierno y países. De Dinamarca a Nue-

va Zelanda, de la educación al cuidado de la salud, de los gobiernos centrales a los gobiernos locales y semiautónomos, del norte rico al sur pobre, remedios similares fueron prescritos en las líneas de los siete temas esbozados en el cuadro 1. El universalismo no fue completo en la práctica; por ejemplo, la nueva gestión pública parece haber tenido mucho menos impacto sobre las burocracias internacionales que sobre las nacionales, y menos sobre los departamentos de control que sobre las unidades de prestación de primera línea. Además, se habló mucho de la necesidad de variación de los estilos locales de gestión, siempre y cuando tales variaciones no desafiaron el marco básico de la nueva gestión pública (Pollitt, 1990: 55-56). Para los críticos, sin embargo, gran parte de la "libertad de gestión" bajo esta última fue el tipo de libertad en la cual lo que no está prohibido tiende a ser obligatorio (Larsen, 1980: 54), y las tendencias para uniformar y "clonar" en el FMI apuntan a posibles razones para el declive del FMI y su remplazo por el credo de corporativización *Next Steps*.

#### *La neutralidad política*

En segundo lugar, se aseguraba que la nueva gestión pública era un marco de trabajo "apolítico" dentro del cual podían alcanzarse muchos valores diferentes en forma eficaz. El argumento fue que las distintas prioridades y circunstancias políticas podían tener cabida alterando los "escenarios" del sistema de gestión, sin necesidad de reelaborar el programa básico de la nueva gestión pública. Este marco no fue, según sus defensores, una máquina que pudiera ajustarse para responder exclusivamente a las demandas de la "nueva derecha" o a cualquier otro partido o programa político (véanse, por ejemplo, Scott Bushnell y Sallee, 1990: 162; Treasury and Civil Service Committee, 1990: ix, 22, 61). En este sentido, la nueva gestión pública adoptó las apelaciones de universalidad de la administración pública tradicional, la cual también pretendía ofrecer un instrumento neutral y general para alcanzar cualquiera de los objetivos de los representantes electos (Ostrom, 1974; Thomas, 1978; Hood, 1987).

#### CONTRAARGUMENTOS: LOS CRÍTICOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Si la nueva gestión pública ha carecido de un "manifiesto" único y definitivo, las ideas de sus críticos se hallan igualmente dispersas entre una variedad de fuentes a menudo efímeras. La mayor parte de las críticas a la nueva gestión pública se han formulado en términos de cuatro contraargumentos principales, ninguno de los cuales ha sido probado definitivamente, a excepción de la iniciativa Management in Government del Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC).

La primera es la afirmación de que la nueva gestión pública es como el nuevo traje del emperador en el famoso cuento de Hans Christian Andersen: mucho ruido y pocas nueces, y en ese sentido un verdadero producto del estilo de los años ochenta. Desde esta perspectiva, la aparición de nuevos gerencialismos ha generado pocos cambios, más allá del lenguaje que los "directores" públicos superiores utilizan en público. Por debajo, todos los antiguos problemas y debilidades permanecen. Desde este punto de vista, el remedio estriba, en forma implícita, en dotar a la nueva gestión pública de una sustancia real con el fin de descorder la cortina de humo y ver la realidad, por ejemplo mediante contratos entre los ministros y los jefes ejecutivos de resultados jurídicamente vinculantes o separando la estructura de empleo del servicio público, como ha ocurrido en Nueva Zelanda (véase Hood y Jones en *Treasury and Civil Service Committee*, 1989-1990).

La segunda es la afirmación de que la nueva gestión pública ha dañado el servicio público, ya que ha sido ineficaz para cumplir con su promesa central de reducir los costos por unidad de servicio (constante). Los críticos de este tipo sugieren que el principal resultado en muchos casos ha sido una "exaltación de la gestión" (Martin, 1983) y una rápida burocratización de nivel medio de los nuevos sistemas de información (como en el notable crecimiento de la "industria de indicadores de desempeño"). Los cambios en el presupuesto y en el marco de dirección, como el "recorte de fondos" y la "contabilidad creativa", sirven para desestabilizar a la burocracia y para debilitar o destruir habilidades básicas pero elementales en la primera línea (véanse por ejemplo Nethercote, 1989b: 17; Nethercote, 1989c). Desde este punto de vista, el remedio consiste en aplicar al *sistema* de la nueva gestión pública las disciplinas que éste insta a imponer sobre las burocracias de prestación de servicios, pero claramente fracasa al

imponerse a sí mismo, particularmente en el estricto control de recursos y la implantación de un conjunto de indicadores de desempeño publicados y cuantificables para determinar los costos y beneficios globales del sistema.

La tercera crítica común es que la nueva gestión pública, a pesar de su afirmación manifiesta de promover el "bien público" (servicios públicos mejores y más baratos para todos), es en realidad un vehículo para obtener ventajas *particulares*. El reclamo es que es un movimiento diseñado para servir a sí mismo y para promover los intereses profesionales de un grupo de élite de "nuevos gerencialistas" (directores superiores y funcionarios de los departamentos centrales de control, consultores de gestión y escuelas de negocios) en lugar de a la masa de clientes del servicio público o al personal de bajo nivel (Dunleavy, 1985; Yeatman, 1987; Kelleher, 1988; Pollitt, 1990: 134-137). El remedio que estos críticos sugieren en forma implícita es tener recortes desproporcionados en lo "gerencial" en lugar de en el equipo "operacional" (véase Martín, 1983) y poner en marcha medidas para "empoderar" a los consumidores, por ejemplo por medio de nuevos sistemas de democracia directa (véase Pollitt, 1990: 183-184).

La cuarta línea de crítica, a la que prestaré más atención en el resto de este artículo, se refiere a la apelación a la *universalidad* de la nueva gestión pública. En oposición a la afirmación de la nueva gestión pública de que es una gestión pública para todo momento, estos críticos argumentan que los diferentes valores administrativos tienen implicaciones diferentes para los aspectos fundamentales del diseño administrativo, implicaciones que van más allá de alterar la "configuración" de los sistemas.

Para que su contraargumento tenga alguna relevancia, debe ser capaz de sobrevivir a algunas objeciones obvias. En primer lugar, debe demostrar que la objeción es más que una discusión semántica acerca de la línea que divide un programa diferente y un cambio de "entorno". Para ello, debe demostrar que el problema de incompatibilidad radica en el programa de investigación del "núcleo duro" de la nueva gestión pública más que en sus "cinturones elaborativos" (Lakatos, 1970). En segundo lugar, debe ser capaz de demostrar que es más que una proposición obvia y trivial. Con el fin de sobrevivir a esta objeción, necesita demostrar que hay diferentes implicaciones del sistema de gestión de diversos valores relativamente *ortodoxos* y dominantes, sin referencia a los valores en los extremos del espectro de la

creencia ortodoxa (dado que no necesita ningún tratado elaborado para demostrar que los diferentes valores "fundamentalistas" tienen implicaciones diferentes para la gestión pública). En tercer lugar, el argumento de la "incompatibilidad" necesita descansar en un caso plausible de que una cultura "todo-propósito" o bien no existe, o no puede ser diseñada. Al menos que pueda hacerlo, se corre el riesgo de ser descartado automáticamente por suponer que hay un conjunto particular de características de diseño administrativo que acompañan la capacidad de lograr un conjunto determinado de valores. Finalmente, es necesario demostrar que el debate se refiere a valores *administrativos*, valores que se relacionan con ideas relativamente delimitadas y convencionales acerca de la "buena administración", más que con grandes ideas sobre el papel correcto del Estado en la sociedad. A menos que la crítica de la calidad "para todo momento" de la nueva gestión pública se relacione con los valores administrativos en este sentido, corre el riesgo de ser descartada como una forma encubierta de defensa de *valores políticos* diferentes a los que propugnan en ese momento los gobiernos electos. Un caso construido sobre estas bases no sería esencialmente un argumento de diseño administrativo, y tampoco demostraría que la nueva gestión pública es incapaz de ser adaptada para promover valores políticos alternativos, ni que es una receta falsa para alcanzar los bien definidos valores de "eficiencia" de la actual agenda ortodoxa.

La mayor parte de las críticas ortodoxas a la nueva gestión pública en esta línea son vulnerables al contraataque de esta última objeción. Los ataques más académicos han cuestionado su universalidad, enfocándose en la equidad de los costos, una preocupación por el recorte de gastos y "las éticas de la línea de fondo" (Jackson, 1989: 173). Por ejemplo, a menudo se dice que un énfasis en los resultados, combinado con la demandas de que los gerentes se impliquen de manera activa, conduce a reducir de categoría las consideraciones de equidad, particularmente en sus implicaciones para la capacidad de las directoras para llegar a las primeras posiciones del servicio público (véanse Bryson, 1987; Pollitt, 1990: 141-142). Un enfoque en la desagregación y un estilo similar al del sector privado con frecuencia tienden a reducir la accesibilidad a los servicios públicos al incrementar la complejidad y la opacidad del gobierno (Nethercote, 1990c), y las oportunidades de evasión y negación de responsabilidad, especialmente para consumidores en desventaja. Sin embargo, cualquier

simple dicotomía entre "eficiencia" y "equidad" puede ser contrarrestada por los defensores de la nueva gestión pública con el argumento de que la "eficiencia" puede ser concebida de forma que no entre en conflicto con la equidad (véase Wilenski, 1986), y estos valores de equidad podrían muy bien programarse como parte del establecimiento de metas y el proceso de indicación de desempeño, si existe una fuerte presión política para hacerlo.

#### TRES GRUPOS DE VALORES ADMINISTRATIVOS

En el argumento administrativo en sentido estricto, los valores concomitantes en juego típicamente no forman dicotomías puras. Por lo menos tres diferentes "familias" de valores suelen aparecer en los debates sobre el diseño administrativo, y éstas son sintetizadas en el cuadro 2 (véase Hood y Jackson, 1991). En términos generales, la familia *sigma* de valores se relaciona con la *economía* y la *parsimonia*, la familia *theta* se refiere a la *honestidad* y la *justicia*, y la familia *lambda* se refiere a la *seguridad* y la *resistencia*.

Esta tríada corresponde aproximadamente a los valores de gestión utilizados por Susan Strange (1988: 1-6) en su recuento de la evolución de los diferentes regímenes en el ámbito internacional; al menos dos de los tres corresponden a los grupos de valores dados por Harmon y Mayer (1986: 34-53) en su conocida exposición del contexto normativo de la organización del sector público. No se puede afirmar que estos valores sean esotéricos o extremos, o que no sean valores "administrativos".

*Valores de tipo sigma: ajustan los recursos a tareas definidas*

En la familia *sigma* hay valores administrativos relacionados con la adecuación de los recursos a tareas y circunstancias bien definidas de una forma competente y ahorradora. Estos valores son fundamentales, convencionales y tradicionales en la gestión pública. Desde este punto de vista, la frugalidad en el uso de recursos en relación con los objetivos dados es el criterio de éxito, mientras que el fracaso se considera en términos de casos en los que es posible evitar el desperdicio

Cuadro 2. Tres conjuntos de valores fundamentales en la gestión pública

	Valores de tipo sigma: MANTENERLO SIMPLE Y CENTRADO	Valores de tipo theta: MANTENERLO HONESTO Y JUSTO	Valores tipo lambda: MANTENERLO SOLIDO Y RESISTENTE
<i>Estándar de éxito</i>	<i>Frugalidad</i> (hacer empatar los recursos con las tareas para lograr objetivos determinados)	<i>Rectitud</i> (logro de equidad, reciprocidad y descarga de deberes adecuada)	<i>Resistencia</i> (logro de confiabilidad, adaptabilidad, solidez)
<i>Estándar de fracaso</i>	<i>Desperdicio</i> (problemas, confusión, ineficiencia)	<i>Malversación</i> (injusticia, parcialidad, abuso de poder)	<i>Catástrofe</i> (riesgo, crisis, colapso)
<i>Moneda del éxito y el fracaso</i>	<i>Dinero y tiempo</i> (Costo de los recursos de productores y consumidores)	<i>Confianza y derecho</i> (consentimiento, legitimidad, proceso debido, derechos políticos)	<i>Seguridad y supervivencia</i> (confianza, dar la vida)
<i>Énfasis en el control</i>	<i>Salidas</i>	<i>Proceso</i>	<i>Entrada / Proceso</i>
<i>Holgura</i>	<i>Bajo</i>	<i>Medio</i>	<i>Alto</i>
<i>Objetivos</i>	<i>Fijo / Sencillo</i>	<i>Incompatible "Partida doble"</i>	<i>Emergente / Múltiple</i>
<i>Información</i>	Análisis de costos, segmentado (Activos comerciales)	Estructurado	Intercambio rico, gestión colectiva
<i>Acoplamiento</i>	<i>Ajustado</i>	<i>Medio</i>	<i>Holgado</i>

y la incompetencia. Si se hace énfasis en los valores de tipo *sigma*, la preocupación central es "eliminar el exceso" y "evitar la flojera".

Una expresión clásica de los valores tipo *sigma* incluye:

- 1] sistemas de control de inventarios "justo a tiempo" (que evitan inmovilizar los recursos al almacenar lo que no se necesita, lo cual transfiere la responsabilidad del almacenamiento accesible y la entrega rápida a los proveedores);



- 2] sistemas de recompensa que funcionan mediante pago por resultados (que evitan pagar por lo que no se ha recibido), e
- 3] ingeniería administrativa de costos (usando con moderación los recursos para proveer servicios públicos cuyo costo, durabilidad o calidad no sean mayores a los absolutamente necesarios para una tarea definida, sin una excesiva preocupación por los "factores externos").

La principal "moneda" con la que se miden el éxito o el fracaso para realizar los valores de tipo *sigma* es el tiempo y el dinero, en el costo de los recursos de los consumidores y productores.

Puede argumentarse que un diseño ortodoxo para alcanzar los valores de tipo *sigma* puede ser muy similar a las estructuras "mecanicistas" que con frecuencia han sido identificadas por la teoría de contingencia como aplicables a condiciones ambientales definidas y estables (véanse Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1967). Ya que el grupo *sigma* de valores hace hincapié en empatar los recursos con objetivos definidos, el establecimiento de objetivos fijos y "verificables" debe ser central en cualquier diseño para alcanzar esos valores. Cuantos menos objetivos incompatibles se incluyan, más rápidamente puede identificarse y eliminarse lo innecesario. Del mismo modo, cuanto más énfasis se ponga en el control de resultados, en lugar de en el proceso o la entrada, el proceso de identificación del desperdicio será más inequívoco. Para hacer del control de salida una realidad, se necesitan dos características. Una es hacer énfasis en las bases de datos de salida. Este énfasis, a su vez, requiere una infraestructura tecnológica de reporte que tenderá a hacer que cada unidad de gestión se encuentre "estrechamente unida" en términos de información. La otra es la definición clara de responsabilidades, que involucre la separación de las actividades de "pensamiento" y "ejecución" y la desintegración de las organizaciones en partes separadas y no traslapadas para llegar lo más cerca posible del ideal de unidades fáciles de rastrear y de administrar y con un objetivo único. De ello se desprende que la información en un sistema de control como éste será muy segmentada y valiosa, por lo que será vigilada con extremo cuidado y tendrá un valor de cambio. Estas características de diseño se acercan mucho a las recetas que ofrece la línea de gestión corporativa de la nueva gestión pública.

Valores de tipo *theta*: *honestidad, equidad, reciprocidad*

Los valores tipo *theta* connotan valores por lo general referentes al ejercicio de la honestidad, la equidad y la reciprocidad a través de la prevención de la distorsión, la desigualdad, los prejuicios y el abuso de poder. Estos valores también son centrales y tradicionales en la gestión pública y se institucionalizan en los mecanismos de apelación, requerimientos de información pública, burocracias adversarias, sistemas independientes de escrutinio y en los intentos de socializar a los servidores públicos en algo más que "una línea de base ética" o un alto "postramiento" (Self, 1989). Desde este punto de vista, el éxito se cuenta en términos de "rectitud", el desempeño adecuado de los deberes en términos de procedimiento y sustantivos, mientras que el fracaso se mide en términos de "malversación" en un sentido formal o sustantivo. Si los valores tipo *theta* se colocan en el centro del escenario, la preocupación principal es asegurar la honestidad, evitar la "captura" de los organismos públicos por parte de grupos no representativos y evitar todos los procedimientos arbitrarios.

Las expresiones clásicas de valores tipo *theta* incluyen:

- 1] retirar los sistemas para el despido de los funcionarios públicos de su cargo mediante el voto popular;
- 2] requisitos de "notificar y comentar" y revisar cuidadosamente el derecho administrativo (Birkinshaw, Harden y Lewis, 1990: 260);
- 3] organismos de investigación anticorrupción independientes tales como la Investigación Fitzgerald 1987-1989, que de hecho acabó con el gobierno de Queensland en 1989 (véase Prasser, Wear y Nethercote, 1990).

La "moneda" en la que se mide el éxito o el fracaso de acuerdo con los valores de tipo *theta* puede estar vinculada en parte con conceptos del "balance financiero" (en la medida en que la deshonestidad y el abuso de autoridad a menudo están vinculados con el despilfarro palpable de los recursos), pero también involucra cuestiones menos tangibles, sobre todo la confianza pública y la capacidad para ejercer efectivamente la ciudadanía.

Poner los valores tipo *theta* en el centro del escenario tiene implicaciones para el diseño de la organización que son diferentes de un énfasis en los valores tipo *sigma*. Donde la honestidad y la equidad

son objetivos primordiales, el enfoque del diseño estará puesto más probablemente en el control de procesos que en el control de resultados. También es probable que los objetivos sean de naturaleza menos unívoca. "Hacer el trabajo" en términos de cantidades agregadas probablemente se complementará con el interés sobre *cómo* se hace el trabajo (véase March y Olsen, 1989: 47-52).

De ahí, los elementos "doble vínculo" (Hennestad, 1990) pueden ser fundamentales para el establecimiento de metas, con la línea de gestión bajo complejas presiones cruzadas y con la operación de control a través de un estilo de cambio en el balance (Dunsire, 1978). Las presiones cruzadas y el proceso de "partida doble" pueden operar a través de las actividades de las burocracias adversarias independientes, más que con objetivos corporativos establecidos en un solo lugar, por ejemplo en el estilo de Hong Kong de los organismos independientes anticorrupción. Del mismo modo, el involucramiento en los procesos puede hacer énfasis en un máximo de *transparencia* en las operaciones públicas, por ejemplo, el requisito de hacer reportes públicos detallados, "ángeles" defensores (la práctica de incorporar representantes de grupos de "interés público" en los consejos corporativos), leyes de libertad de información, procedimientos de "darse cuenta y comentar", en lugar de una simple "línea de base ética".

De hecho, la conclusión lógica de poner los valores de tipo *theta* en primer lugar en el diseño de la gestión pública es reducir al mínimo la capacidad de quienes ocupan altos cargos para vender o distorsionar las decisiones públicas, como resultado de la "captura" por grupos particulares, por ejemplo, por el afianzamiento de los procesos de confrontación dentro de la burocracia o por un mayor uso de la democracia directa en la toma de decisiones públicas (Walker, 1986; Pollitt, 1990: 183-184).

*Valores tipo lambda: fiabilidad, solidez, adaptabilidad*

Los valores tipo *lambda* se relacionan con la resistencia, la entereza, la solidez, la supervivencia y la adaptabilidad: la capacidad de soportar y aprender de los golpes del destino para evitar las "trampas de la competencia" en los procesos de adaptación (Levitt y March, 1988; Liebowitz y Margolis, 1990), para mantenerse en funcionamiento in-

cluso en escenarios muy adversos y para adaptarse rápidamente en una situación de crisis.

Las expectativas de seguridad y fiabilidad son fundamentales para los valores de la administración pública tradicional, y con frecuencia han sido asociadas con la elección de organizaciones públicas, más que privadas, para realizar tareas peligrosas. Tal vez el clásico caso histórico es el del arsenal de Venecia y de *Tana* como instrumentos para garantizar la seguridad del poder marítimo de Venecia, a través de la fabricación directa por parte del Estado de cuerdas y navíos (véase Lane, 1966).

Desde el punto de vista de valores tipo *lambda*, el éxito se cuenta en términos de resistencia y confiabilidad, mientras que el fracaso se mide en términos de catástrofes, colapsos y fallas en el aprendizaje. Si los valores tipo *lambda* se colocan en el centro del escenario, el interés central es evitar el fracaso del sistema, "tiempos muertos" y la parálisis frente a la amenaza o el desafío. Las expresiones clásicas de los valores tipo *lambda* incluyen:

- 1] *redundancia*, el mantenimiento de los sistemas de apoyo para duplicar la capacidad normal;
- 2] la *diversidad*, el mantenimiento de unidades muy separadas y autónomas (para evitar el "modo común de fracaso", ya sea en términos técnicos o de "pensamiento de grupo"), y
- 3] la *solidez*, el uso de mayores cantidades de materiales de los que normalmente son necesarios para el trabajo (véase Health and Safety Executive, 1988: 11).

La "moneda" en la que se miden el éxito o el fracaso en valores tipo *lambda* incluye la seguridad, la supervivencia y la solidez de los supuestos básicos sobre los mecanismos de defensa social.

Las discusiones ortodoxas sobre los problemas de aprendizaje y las catástrofes tienden a centrarse en deficiencias específicas de los individuos en lugar de factores sistémicos o estructurales en el diseño organizacional (Turner *et al.*, 1989: 3). Sin embargo, algunas indicaciones provisionales acerca de las implicaciones en el diseño administrativo de poner valores tipo *lambda* en el centro del escenario pueden obtenerse de tres literaturas estrechamente relacionadas: las ideas de la "teoría de la contingencia" sobre los factores estructurales relacionados con entornos altamente inciertos (véase Lawrence y Lorsch, 1967), la literatura sobre la organización de los desas-

tres creados socialmente (Dixon, 1976; Turner, 1976 y 1978; Perrow, 1984), y el desarrollo de la "cultura de la seguridad" y la bibliografía correspondiente (Westrum, 1987; Turner *et al.*, 1989).

Algunas de las ideas que se encuentran en esta literatura acerca de la ingeniería de la adaptabilidad y los modos de evitar errores son contradictorias. Un ejemplo de ello es el debate sobre "anticipación" *versus* "resistencia" (Wildavsky, 1988). Por otra parte, Perrow (1984) afirma que para algunas tecnologías el diseño administrativo para evitar errores es imposible, incluso si la seguridad es muy valorada. Sin embargo, gran parte de esta literatura tiende a relacionar la generación de errores, la capacidad de resistencia y los fracasos en el aprendizaje con tres elementos de la estructura institucional:

- 1] el grado de *integración*: la medida en que las partes interdependientes del sistema están vinculadas en términos de decisión e información en vez de aisladas en distintos compartimentos, donde cada una actúa de manera independiente contra el fracaso del sistema;
- 2] el grado de *apertura* en el sistema de cultura o de gestión, evitando barreras autoritarias al pensamiento lateral o sistémico y a los procesos de retroalimentación y aprendizaje, y
- 3] la medida en que existen presiones sistémicas para la *desinformación*, más que para el intercambio de información, integradas en el proceso organizacional.

Desde la perspectiva de esta literatura, un diseño organizacional que maximiza los valores tipo *lambda* tendría que incluir: objetivos de organización múltiples más que únicos (Van Gunsteren, 1976: 61); un grado relativamente alto de "holgura" para proporcionar la capacidad adicional para el aprendizaje durante el despliegue de una crisis; un marco de control centrado en la entrada o el proceso en lugar de en el rendimiento medurado a fin de evitar la acumulación de presiones para la desinformación; una estructura de gestión de personal que promueva la cohesión sin castigar las ideas no ortodoxas; una estructura de división de tareas organizada para el pensamiento sistémico más que para la compartimentación estrecha, y una estructura de responsabilidad que admita fallas y posibles errores. El acooplamiento relativamente flexible y un énfasis en la información como un bien colectivo dentro de la organización son características para una estructura de diseño como ésta.

### Compatibilidad

A partir de esta discusión, sintetizada en el cuadro 2, una implicación fundamental es que estos tres conjuntos de valores administrativos se superponen en algunos de sus rangos, como los círculos que se intersecan en un diagrama de Venn. Por ejemplo, la falta de honradez con frecuencia genera despilfarros y a veces conduce a la catástrofe. La frugalidad, la rectitud y la resistencia pueden ser satisfechas por un conjunto particular de arreglos institucionales en ciertos contextos.

Sin embargo, la discusión también sugiere la hipótesis de que dos de los tres amplios conjuntos de valores a menudo pueden ser satisfechos por el mismo principio de organización para un conjunto de dimensiones básicas del diseño administrativo, pero es difícil satisfacer los tres conjuntos de valores para cualquiera de esas dimensiones, y probablemente imposible hacerlo para todas. En pocas palabras, el interés central por la *honestidad* y por evitar la distorsión de la política en la administración pública puede tener diferentes resultados de diseño a partir de un interés central por la *frugalidad*, y un interés central por la *resistencia* puede también tener diferentes repercusiones. Si la nueva gestión pública es un diseño para poner la frugalidad en el centro del escenario, es posible que en el límite sea menos capaz de asegurar la honestidad y la resistencia en la administración pública.

### LAS IMPLICACIONES PARA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

El trabajo de la Management in Government Initiative (Iniciativa de Administración en el Gobierno) de la Dirección del Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) nos ha ayudado a identificar las formas específicas que la nueva gestión pública tomó en el Reino Unido y de seguir su historia. Pero, como muchas iniciativas de investigación, tal vez haya tenido más éxito en plantear las preguntas críticas que en responderlas en forma definitiva. Dos preguntas clave en particular parecen merecer un estudio más detenido para "poner a la nueva gestión pública en su lugar" intelectualmente.

En primer lugar, la nueva gestión pública puede ser entendida sobre todo como una expresión de valores tipo *sigma*. Sus demandas se

han dirigido principalmente a reducir costos y a hacer más con menos como resultado de una mejor calidad de gestión y un diseño estructural diferente. En consecuencia, una de las pruebas clave de su "éxito" radica en si esa demanda se ha cumplido y cómo se ha hecho, además de su éxito en términos de aceptación retórica. Todavía tenemos poca evidencia independiente en este punto, y el trabajo de Donsire *et al.* (1988) tiene algunas cualidades para abrir camino, pues es un intento serio para desarrollar indicadores de la estructura organizativa y sistemas de control de forma que nos ayude a entender cómo funcionan la privatización y la corporativización. Ello ofrece pruebas tentativas para proponer que un cambio en las estructuras de gestión hacia la reducción en la orientación de mando y el incremento en la "orientación hacia los resultados" se asocian con mejoras en la productividad. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta ahora son sólo indicativos: el estudio no prueba plenamente los "efectos Hawthorne" o las tendencias seculares, y carece de grupos de control. Tenemos que trabajar mucho más en este sentido.

Sin embargo, el cuestionamiento de los críticos sobre la universalidad de la nueva gestión pública también ofrece un modo de ponerla en sus justos términos e involucra afirmaciones cruciales que deben ponerse a prueba en forma adecuada. Incluso, si investigaciones posteriores establecieran que la nueva gestión pública estuvo claramente asociada con la búsqueda de la frugalidad, queda por investigar si tales éxitos se han conseguido a expensas de las garantías de honestidad y trato justo, de la seguridad y la capacidad de resistencia.

En términos generales, la nueva gestión pública asume una cultura de honestidad del servicio público como algo dado. Hasta cierto punto, sus recetas eliminaron dispositivos instituidos en el pasado para asegurar la honestidad y la neutralidad en el servicio público (salarios fijos, reglas de procedimiento, permanencia en el cargo, restricciones al poder de la línea de gestión y divisiones claras entre los sectores público y privado). La medida en que la nueva gestión pública es propensa a inducir la corrosión de esos valores tradicionales está por verse. El efecto de los "clones" de la nueva gestión pública, difundidos por los "consultócratas" de la gestión pública y otros en contextos donde hay poca "base de capital" de la arraigada cultura de servicio público (como en muchos países del Tercer Mundo y tal vez también en Europa del Este) serán particularmente interesantes de observar. Es

posible que las consecuencias para los valores de tipo *theta* resulten más visibles, pues los efectos serán más rápidos y dramáticos allí que en países como Australia y el Reino Unido, que aún viven a costa de su capital de "ética de servicio público".<sup>1</sup>

Del mismo modo, la medida en que los preceptos de la nueva gestión pública son compatibles con "ingeniería de seguridad" en términos de "culturas de seguridad" merece más análisis. La nueva gestión pública asume en general que los servicios públicos pueden dividirse en "productos" autónomos, y que la buena gestión pública requiere eliminar el énfasis en externalidades genéricas y colocarlo en los servicios que se prestan dentro de parámetros dados. Que el énfasis en la reducción de costos, la subcontratación, la compartimentalización y el recorte de fondos sea compatible con la cultura de seguridad en el frente necesita ser probado. La nueva generación de desastres creados organizacionalmente en los últimos 15 años, de los cuales algunos ejemplos dramáticos han ocurrido en el Reino Unido, sugiere que esta cuestión necesita por lo menos de investigación.

Sólo cuando podamos poner a prueba los límites de la nueva gestión pública en términos de valores *administrativos* relativamente delimitados podremos empezar a establecer su ámbito adecuado y ponerla en su lugar histórico.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, K.J. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance* 3: 115-137.
- Bell, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, Nueva York, Basic Books.
- Birkinshaw, P., I. Harden y N. Lewis (1990), *Government by Moonlight: the Hidden Parts of the State*, Londres, Unwin Hyman.
- Bogdanor, V. (ed.) (1987), *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford, Blackwell.
- Bryson, L. (1987), "Women and Management in the Public Sector". *Australian Journal of Public Administration* 46: 259-272.

<sup>1</sup> Debo esta idea a una sugerencia del doctor John Baker, de John Baker y Asociados.

- Bums, T. y G.M. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres, Tavistock.
- Carey, B. y P. Ryan (eds.) (1989), *In Transition: NSW and the Corporatisation Agenda*, Sidney, Macquarie Public Sector Studies Program-Association for Management Education and Research.
- Carter, N. (1988), "Performance Indicators: 'Backseat Driving' or 'Hands Off Control'", *Policy and Politics* 17.
- Castles, F.G. (ed.) (1989), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity.
- Day, P. y R. Klein (1987), *Accountabilities*, Londres, Tavistock.
- Dixon, N.F. (1979), *On the Psychology of Military Incompetence*, Londres, Futura.
- Downs, G.W. y P.D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: from Hubris to Helplessness*, Filadelfia, Temple University Press.
- Dunleavy, P.J. (1985), "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State", *British Journal of Political Science* 15: 299-328.
- (1989), "The United Kingdom: Paradoxes of an Ungrounded Statism", en F.G. Castles (ed.), *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge, Polity, pp. 242-291.
- Dunsire, A. (1978), *Control in a Bureaucracy*, vol. 2, *The Execution Process*, Londres, Martin Robertson.
- Dunsire, A., K. Hartley, D. Parker y B. Dimitriou (1988), "Organizational Status and Performance; a Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories", *Public Administration* 66(4) (invierno): 363-388.
- Dunsire, A. y C.C. Hood (1989), *Cutback Management in Public Bureaucracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gustafsson, B. (ed.) (1979), *Post-Industrial Society*, Londres, Croom Helm.
- Hannah, L. (1976), *The Rise of the Corporate Economy*, Londres, Methuen.
- Harmon, M. y R. Mayer (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Boston, Little, Brown.
- Health and Safety Executive (1988), *The Tolerability of Risk from Nuclear Power Stations*, Londres, HMSO.
- Hennestad, B.W. (1990), "The Symbolic Impact of Double Bind Leadership: Double Bind and the Dynamics of Organizational Culture", *Journal of Management Studies* 27: 265-280.
- Hood, C.C. (1976), *The Limits of Administration*, Londres, Wiley.
- (1987), "Public Administration", en V. Bogdanor (ed.), *The Lackwell Encyclopaedia of Political Institutions*, Oxford, Blackwell.
- (1990a), "Public Administration: Lost an Empire, Not yet Found a Role", en A. Leftwich (ed.), *New Directions in Political Science*, Aldershot, Elgar.

- (1990b), "Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s", conferencia inaugural, London School of Economics, 16 de enero de 1990.
- (1990c), "De-Sir-Humphrey-Fying the Westminster Model of Governance", *Governance* 3: 205-214.
- (1991), "Stabilization and Cutbacks: a Catastrophe for Government Growth Theory", *Journal of Theoretical Politics* 3(1).
- Hood, C.C. y G. W. Jones (1990), "Progress in the Government's Next Steps initiative", apéndice 6, en HC 481 1989-1990: 78-83.
- Hood, C.C. y M.W. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth.
- Jackson, M. W. (1989), "Immorality Way Lead to Greatness: Ethics in Government", en S. Prasser, R. Wear y J. Nethercote (eds.), *Corruption and Reform: the Fitzgerald Vision*, St. Lucia, Queensland University Press, pp. 160-177.
- Jessop, B. (1988), "Conservative Regimes and the Transition to post-Fordism", *Essex Papers in Politics and Government* 47.
- Kast, F.E. y J.E. Rosenzweig (1973), *Contingency Views of Organization and Management*, Nueva York, Science Research Associates.
- Keating, M. (1989), "Quo Vadis: Challenges of Public Administration", ponencia presentada en el Royal Australian Institute of Public Administration el 12 de abril de 1989.
- Kelleher, S.R. (1988), "The Apotheosis of the Department of the Prime Minister and Cabinet", *Canberra Bulletin of Public Administration* 54: 9-12.
- Lakatos, I. (1970), "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", en I. Lakatos y A. Musgrave, *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 91-196.
- Lakatos, I. y A. Musgrave (1970), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lane, F.C. (1966), *Venice and History*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Larson, E. (1980), *Wit as a Weapon: the Political Joke in History*, Londres, Muller.
- Lawrence, P. (1964), *Road Belong Cargo*, Manchester, Manchester University Press.
- Lawrence, P.R. y J.W. Lorsch (1967), *Organization and Environment*, Boston, Harvard University Press.
- Leftwich, A. (ed.) (1990), *New Directions in Political Science*, Aldershot, Elgar.
- Levitt, B. y J.G. March (1988), "Organizational Learning", *Annual Review of Sociology* 14: 319-340.

- Liebowitz, S.J. y S.E. Margolis (1990), "The Fable of the Keys", *The Journal of Law and Economics* 33: 1-26.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, Free Press.
- Martin, J. (1988), *A Profession of Statecraft? Three Essays on some Current Issues in the New Zealand Public Service*, Wellington, Victoria University Press.
- Martin, S. (1983), *Managing without Managers*, Beverly Hills, Sage.
- Meltzer, A.H. y S.F. Richard (1981), "A Rational Theory of the Size of Government", *Journal of Political Economy* 89: 914-927.
- Merkle, J. (1980), *Management and Ideology: the Legacy of the International Scientific Management Movement*, Berkeley, University of California Press.
- Mills, S. (1986), *The New Machine Men*, Ringwood, Penguin.
- Minogue, K. (1986), "Loquocentric Society and its Critics", *Government and Opposition* 21: 338-361.
- Nethercote, J.R. (1989a), "The Rhetorical Tactics of Managerialism: Reflections on Michael Keating's Apologia, 'Quo Vadis'", *Australian Journal of Public Administration* 48: 363-367.
- (1989b), "Public Service Reform: Commonwealth Experience", ponencia presentada en la Academy of Social Sciences of Australia el 25 de febrero de 1989
- (1989c), "Revitalising Public Service Personnel Management", *The Canberra Times*, 11 de junio.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Ostrom, V. (1974), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- Peacock, A. (1979), "Public Expenditure Growth in post-Industrial Society", en B. Gustafsson (ed.), *Post-Industrial Society*, Londres, Croom Helm, pp. 80-95.
- Perrow, C. (1984), *Normal Accident: Living with High-Risk Technologies*, Nueva York, Basic Books.
- Peters, T. y R. Waterman (1982), *In Search of Excellence*, Nueva York, Harper and Row.
- Piore, M.J. y C.F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford, Blackwell.
- Prasser, S., R. Wear y J. Nethercote (eds.) (1990), *Corruption and Reform: the Fitzgerald vision*, St. Lucia, Queensland University Press.

- Scott, G., P. Bushnell y N. Sallee (1990), "Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience", *Governance* 3: 138-167.
- Self, P. (1989), "Is the Grovel Count Rising in the Bureaucracy?", *The Canberra Times*, 14 de abril, p. 11.
- Sparrow, R.N. (1981), "Fashions and Fantasies in Public Administration", *Australian Journal of Public Administration* 40: 12-25.
- Strange, S. (1988), *States and Markets: an Introduction to International Political Economy*, Londres, Pinter.
- Sturgess, G. (1989), "First Keynote Address", en B. Carey y P. Ryan (eds.), *In Transition: NSW and the Corporatization Agenda*, Sidney, Macquarie Public Sector Studies Program, pp. 4-10.
- Thomas, R. (1978), *The British Philosophy of Administration*, Londres, Longmans.
- Tocqueville, A. de (1946), *Democracy in America*, Londres, Oxford University Press.
- Turner, B.A. (1976), "How to Organize Disaster", *Management Today*, marzo: 56-67 y 105.
- (1978), *Man-Made Disasters*, Londres, Wykeham.
- (1989), "How Can We Design a Safe Organization?", ponencia presentada en la Second International Conference on Industrial and Organizational Crisis Management, Leonard N. Stern School of Business, New York University, 3 y 4 de noviembre.
- Turner, B.A., N. Pidgeon, D. Blockley y B. Toft (1989), "Safety Culture: its Importance in Future Risk Management", ponencia presentada en el Second World Bank Workshop on Safety Control and Risk Management, Carlstad, Suecia, 6 al 9 de noviembre.
- Treasury and Civil Service Committee (1990), *Eighth Report of Session 1989-1990 Progress in the Next Steps Initiative*, HC 481, Londres, HMSO.
- Van Gimsteren, H.R. (1976), *The Quest for Control: a Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, Londres, Wiley.
- Walker, G. de Q. (1986), *Initiative and Referendum: the People's Law*, Sidney, Centre for Independent Studies.
- Westrum, R. (1987), "Management Strategies and Information Failure", en J.A. Wise y A. Debons (eds.), *Information Systems Failure Analysis. NATO ASI Series F Computer and Systems Science*, vol. 3, Berlín, Springer, pp. 109-127.
- Wildavsky, A. (1985), "Trial Without Error: Anticipation vs. Resilience as Strategies for Risk Reduction", *CIS Occasional Papers* 13, Sidney, Centre for Independent Studies.
- Wilenski, P. (1986), *Public Power and Public Administration*, Sidney, RAIPA-Hale and Iremonger.

- Wise, J.A. y A. Debons (eds.) (1987), *Information Systems Failure Analysis*, NATO ASI Series F, Computer and Systems Science, vol. 3, Berlín, Springer.
- Worsley, P. (1968), *The Trumpet Shall Sound*, 2a. ed., Londres, MacGibbon and Kee.
- Yeatman, A. (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980s", *Australian Journal of Public Administration* 46: 339-353.