

Tom Christensen y Per Læg Reid*

Reformas post nueva gestión pública Tendencias empíricas y retos académicos¹

Este trabajo tiene por tema central la idea de la “Totalidad del Gobierno”, concepto que hace referencia a uno de los enfoques seguidos en la segunda generación de reformas al sector público tras dos décadas de transformaciones con la Nueva Gestión Pública. En el artículo, se expone en que consiste este nuevo enfoque y las razones por las que surge; se estudia, desde una perspectiva estructural, cultural y basada en un mito, cómo se ha desarrollado este esquema al interior de la reflexión teórica. También se analiza la dinámica y los potenciales efectos de las medidas adoptadas y se ponen de relieve algunas de las asignaturas pendientes de este enfoque, como es el caso de la rendición de cuentas y el manejo de riesgos, así como la división de trabajo y su especialización. El artículo es básicamente explorativo conceptual, pero también echa mano de estudios y observaciones empíricas reunidas en Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Canadá.

Palabras clave: gobierno central, relaciones intergubernamentales, totalidad del gobierno, administración horizontal, sector público.

Post New Public Management Reforms Empirical Tendencies and Scholarly Challenges

This paper focuses on the concept “whole of government” which is kind of a critical category for the so called “second generation” reforms inspired by the transformations proposed by the New Public Management. In this article there is an exposition of this new concept, trying to

* Tom Christensen es profesor de Administración Pública y Teoría de la Organización en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Oslo, Noruega; su correo electrónico es tom.christensen@stv.uio.no. Per Læg Reid, es profesor del Departamento de Administración y Teoría de la Organización en la Universidad de Bergen, Noruega; su correo electrónico es per.lag Reid@aorg.uib.no.

¹ Artículo recibido el 6 de noviembre de 2006 y aceptado el 19 de febrero de 2007. Traducción del inglés de Ernestina Loyo.

address it through a structural and cultural analysis. In this way, we analyze the effects of some of the reforms implemented through this framework stressing several of the critical limitations of it: accountability, risk management, work division and specialization. This paper is basically conceptual and exploratory, but it used the empirical observations of the effects of these reforms in Australia, New Zealand, UK and Canada.

Keywords: central government, intergovernmental relations, whole of government, horizontal administration, public sector.

INTRODUCCIÓN

En la segunda generación de reformas al sector público moderno –las que se han dado después de dos décadas de reformas a la Nueva Gestión Pública– ha habido un cambio; el énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas, “*single-purpose organizations*”, ahora se ha centrado en un enfoque que englobe la totalidad del gobierno (TG), *whole-of-government approach* (Christensen and Lægreid, 2006b). Esta tendencia ha sido más evidente en países anglosajones como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, precursores de la Nueva Gestión Pública, pero también está sucediendo en otros países más renuentes a desarrollar la NGP.

Se debe considerar si este desarrollo es realmente nuevo, ya que plantea la vieja cuestión de la coordinación y de hecho algunos elementos se han observado en el Reino Unido y Canadá. Tal vez sería acertado decir que dicho enfoque ha sido revitalizado y se ha vuelto más completo (Halligan, 2005a, 29). Otro aspecto a considerar, es si el enfoque que engloba la totalidad del gobierno se debe ver como una ruptura con el pasado, *e.g.* al transformar las principales características de la NGP, o más bien, se debe interpretar como re-equilibrando el sistema NGP sin ningún cambio fundamental (Gregory, 2006; Halligan, 2006).

Primero resumiremos algunos de los argumentos principales para las iniciativas TG que son una reacción a las experiencias negativas con las reformas NGP, tales como la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas. Segundo, discutiremos lo que es el enfoque TG. El espectro de definición abarca desde la coordinación horizontal aumentada entre diferentes áreas de actuación en el aparato central administrativo hasta la coordinación vertical intergu-

bernamental aumentada entre ministerios y agencias, y la coordinación de la prestación de servicios desde abajo como medios para regular y mejorar el desempeño, la eficacia y la eficiencia.

Tercero, discutiremos las interpretaciones analíticas posibles del concepto TG y cómo se manifiesta en variaciones empíricas al interior y entre países. Se contrastará un enfoque estructural, centrado en la importancia de reorganizar o reestructurar, con una perspectiva cultural en la que se esperan pocos cambios estructurales y cuyo foco se encuentra, más bien, en la coordinación basada en valor o práctica inteligente, *smart practice*, caracterizada por entidades públicas más integradas que trabajan mejor juntas. Además, también contemplamos a la TG desde una perspectiva basada en el mito, que interpreta conceptos de la nueva reforma como mitos, símbolos o modas. Concluiremos este estudio bosquejando algunas lecciones del movimiento TG. Cuarto, observamos la dinámica y los efectos potenciales de TG.

El artículo es explorativo conceptual, principalmente, pero también parte, a manera de ejemplo, de una serie de información empírica nueva reunida en Australia y Nueva Zelanda. La información consiste en documentos públicos, entrevistas a líderes políticos y ejecutivos, y literatura académica actual sobre el tema. También utilizamos estudios y ejemplos de otros países relevantes como el Reino Unido y Canadá, primeros en abordar las iniciativas TG; en el Reino Unido las introdujeron como “gobierno conjunto”, “*joined-up government*”, y en Canadá se centraron en el “horizontalismo”. También tomaremos ejemplos de Noruega, un recién llegado al movimiento TG.

¿POR QUÉ LAS INICIATIVAS QUE ENGLOBALAN LA TOTALIDAD DEL GOBIERNO?

Hay muchas razones o motivos diferentes para el surgimiento de TG —un movimiento dirigido por fuerzas internas y externas. Primero, se puede ver como una reacción a la “silozación” o “pilarización” del sector público que parece típico de las reformas a la NGP (Gregory, 2006; Pollitt, 2003a). El principio de organizaciones especializadas, con cantidad de roles y funciones especializados y no sobrepuestos, debió producir demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y fal-

ta de cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia (Boston y Eichbaum, 2005, 21; Gobierno de Nueva Zelanda, 2002).

Segundo, la delegación estructural, que se llevó a cabo durante largo tiempo en muchos países y que implicó la transferencia de autoridad del nivel político administrativo central hacia agencias regulatorias, agencias productoras de servicios o compañías paraestatales, debió producir desventajas de otros tipos (Christensen y Læg Reid, 2001). Se privó al liderazgo político y administrativo de palancas de control y de influencia e información, planteando problemas de rendición de cuentas y capacidad. Las medidas TG, en particular las que involucran una reafirmación del centro, reflejan la paradoja de que los líderes políticos ejecutivos son inculcados más a menudo cuando las cosas resultan mal, aunque de hecho a través de la delegación buscaron evitar culpabilidades (Hood, 2002; Hood y Rothstein, 2001). Como es de esperar, consideran que ser criticado y avergonzado políticamente y a la vez privado de influencia e información es una mala combinación (véase Brunsson, 1989).

Tercero, por un número de razones se percibe al mundo cada vez más inseguro y peligroso. La preocupación suscitada por los ataques terroristas ha tenido gran repercusión en las reformas para el sector público en los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia (Halligan y Adams, 2004, 85-86; Kettl, 2003), en Nueva Zelanda, por su parte, la preocupación está la bio-seguridad (Gregory, 2006). Los países se preocupan cada vez más por crisis, desastres y amenazas, como los desastres naturales, tsunamis; o pandemias, como SARS o gripe aviar. Lo anterior ha llevado a un endurecimiento del gobierno, o a lo que algunos australianos se refieren como una estrategia de “inventar y pensar”, que incluye medidas que engloban la totalidad del gobierno. La nueva amenaza de terrorismo ha subrayado la importancia de que en los gobiernos se eviten resultados contradictorios y de garantizar que la información sea compartida entre agencias (Hammond, 2004).

Cuarto, algunos ven en la TG una medida de eficiencia y una respuesta a la presión presupuestaria, aunque esto mismo puede sonar contradictorio de acuerdo con la introducción de la segmentación organizada en nombre de la eficiencia bajo la NGP. Un endurecimiento vertical del sistema, combinado con la colaboración horizontal aumentada ahora se ve como más eficiente que un sistema más fragmentado, centrado principalmente en la eficiencia en la prestación de servicios.

La iniciativa para establecer en Nueva Zelanda una especie de unidad de súper-monitoreo es un ejemplo de esta visión.

Además, se ha progresado en TIC (tecnologías de la información y las comunicaciones), con lo que se reduce el costo de comunicación y coordinación horizontal; la influencia de las expectativas de la sociedad y el consumismo significan que los ciudadanos quieren servicios que satisfagan mejor sus necesidades; y la atención intelectual se ha distanciado de los modelos atomísticos centrándose más en enfoques holísticos (Multan, 2005).

Es importante destacar la dimensión política sólida de TG. Cuando la administración de los nuevos laboristas en el Reino Unido implantó “el gobierno conjunto”, *“joined-up government”*, se utilizó como un símbolo para diferenciar el enfoque del nuevo gobierno de las políticas fragmentarias de sus predecesores y para manifestar una reacción al temor de “vaciar”, *“hollowing out”* al gobierno central británico (Pollitt, 2003b). Los mismos argumentos políticos se pueden observar en Nueva Zelanda y Australia.

¿QUÉ ES LA “TOTALIDAD DEL GOBIERNO”?

A diferencia de las reformas de la NGP, que estuvieron dominadas por la lógica de la economía, se emprendió una segunda generación de reformas inicialmente denominadas “gobierno conjunto” GC, *“joined-up government”* y conocidas más tarde como “totalidad del gobierno” TG, *“whole-of-government”*. Este enfoque pretendía poner en práctica una estrategia más holística utilizando, además de la economía, conocimientos de las demás ciencias sociales (Bogdanor, 2005). De alguna manera, se pueden ver estos proyectos de nuevas reformas, como una combinación de “dependencia de trayectoria”, *“path-dependency”* y retroalimentación negativa en los países de NGP más radical, como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (Perry, 6 2005). Éstos adoptaron estrategias de coordinación e integración como respuesta a la creciente fragmentación causada por programas de reformas previos. Los lemas “gobierno conjunto” y “totalidad del gobierno” proveyeron de nuevos marbetes a la vieja doctrina de la coordinación en el estudio de la administración pública

(Hood, 2005). Sumado a la cuestión de la coordinación, el problema de la integración era un asunto principal que subyacía tras estas iniciativas de reforma. Aunque los términos son nuevos, representan problemas viejos. Los intentos para coordinar la normatividad del gobierno y la prestación de servicios entre límites organizacionales no son un fenómeno nuevo.

El concepto de GC lo introdujo el gobierno de Blair en 1997 y un objetivo principal fue ejercer mejor control sobre los asuntos “perversos”, “*wicked issues*” conectando las organizaciones del sector público, los niveles administrativos y las áreas de actuación. Se volvió un tema principal en el programa de modernización de la administración de los nuevos laboristas de Tony Blair. GC se presentó como opuesto a “departamentalismo”, visión de túnel, y “silos verticales”. CG significa la aspiración para lograr la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en las que políticas diferentes se socavan entre sí, para la mejor utilización de los recursos escasos, crear sinergias al unir participantes *stakeholders* diversos en un área de actuación particular, y ofrecer a los ciudadanos un acceso a los servicios integrado, más que segmentado (Pollitt, 2003a). La coincidencia con el concepto TG es obvio. El *Informe de Gobierno que conecta* define TG en el servicio público australiano de esta manera: “La totalidad del gobierno significa que las agencias de servicios públicos trabajan entre divisiones de carteras para lograr una meta compartida y una respuesta de gobierno integrado a los asuntos particulares. Los enfoques pueden ser formales e informales. Centrados en desarrollo de políticas, dirección de programa y prestación de servicios”.

El alcance de la TG es bastante amplio. Se puede distinguir entre *normatividad* TG e *implementación* TG, entre *lazos horizontales* y *verticales*. Sus destinatarios pueden ser un grupo, una localidad o un sector político (véase Pollitt, 2003a). Las actividades TG pueden abarcar uno o todos los niveles de gobierno e involucrar a grupos ajenos a éste. Se trata de unirse en lo alto, pero también en la base, de enriquecer la integración a nivel local, y de involucrar sociedades público-privadas. El concepto TG no representa una serie coherente de ideas y herramientas, se puede ver mejor como un término incluyente que describe un grupo de respuestas para el problema de la fragmentación aumentada del sector público y los servicios públicos y la aspiración para aumentar la coordinación (véase Ling, 2002).

TG –INTERPRETACIONES ANALÍTICAS Y EXPRESIONES EMPÍRICAS

En la literatura hay varios esquemas que se pueden utilizar para clasificar el enfoque TG y que contribuyen al desarrollo de una teoría acerca de lo que es un enfoque que englobe la totalidad del gobierno (Ling, 2002; Lindquist, 2002; Stewart, 2002). Lo analizaremos desde perspectivas estructural, cultural y basada en un mito (Christensen y Læg Reid, 2001). Desde una *perspectiva estructural o instrumental* el enfoque TG se vería como un diseño organizacional consciente o una reorganización (véase Egeberg, 2003). Dicha perspectiva se sustenta en la asunción de que los líderes políticos y administrativos utilizan el diseño estructural de las entidades públicas como instrumentos para cumplir metas públicas, que en el caso de TG significa hacer que las organizaciones del gobierno trabajen mejor juntas. Las principales precondiciones son que los líderes tengan relativamente un amplio grado de control sobre los procesos de cambio o reformas y que califiquen alto en cálculo racional, entendiendo que su pensamiento organizacional, o de medios y fines, generalmente no es ambiguo (Dahl y Lindblom, 1953), *e.g.* saben como organizar para TG.

Hay dos versiones principales de la perspectiva instrumental: una *jerárquica* y otra de *negociación* (Allison, 1971; March y Olsen, 1983). Conforme con la primera, el liderazgo político y administrativo es homogéneo y concuerda con el diseño y rediseño de las organizaciones públicas. De esta manera lo que TG mide, ¿desde la versión jerárquica de la perspectiva instrumental se esperaría que sea implementado? El desafío es desarrollar estructuras de apoyo para esquemas compartidos. Una opción es adoptar un estilo más bien agresivo controlado desde el nivel más alto al implementar iniciativas TG, que fue lo que hizo el gobierno de Blair en el Reino Unido (Stoker, 2005). Otra opción es un robustecimiento o reafirmación del centro, lo cual puede tener ambas dimensiones, vertical y horizontal; la vertical implicaría controlar más organismos subordinados, y la horizontal se encargaría de poner a los diferentes ministerios centrales y agencias especializadas a trabajar mejor conjuntamente, ambas son instrumentos potenciales en un enfoque TG. El Reino Unido ha sido puntero en fortalecer el papel del gobierno central, estableciendo estructuras como las unidades estratégicas, revisiones, y convenios de servicio público. El primer movimiento de los laboristas hacia el GC fue la creación de las Uni-

dades de Exclusión Social en 1997 y de Comunicación Estratégica un año después (Kavanagh y Richards, 2001). El Reino Unido y Nueva Zelanda comparten un componente jerárquico definido en su estilo de “conectarse”, “*joining-up*” (Perry, 6 2005). En el Reino Unido una paradoja interesante es que el gobierno laborista ha tratado de robustecer la prestación de servicios mejorando sus mecanismos de control central, y, al mismo tiempo, sigue la discusión para que los directivos encargados de prestar los servicios tengan más autonomía (Richards y Smith, 2006).

El robustecimiento jerárquico del centro puede significar una administración del Primer Ministro más fuerte política y administrativamente, como se ha visto en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. También puede implicar el endurecimiento de la administración financiera y el fortalecimiento de la gobernanza y los sistemas de rendición de cuentas, como es el caso de Canadá (Aucoin, 2006).

De manera similar, la integración lograda a través de Centerlink² en Australia se puede ver como una reacción a reformas previas y como una jerarquía más fuerte. Lo cual va en contra de las características de la NGP que se avocan a la delegación y la autonomía, pero deben estar más alineadas con el fortalecimiento del enfoque estratégico. Este tipo de medidas, en primer lugar, tiene que ver con fortalecer la capacidad o habilidad política central, haciendo a las agencias subordinadas y compañías potencialmente menos autónomas. Aun cuando se ha robustecido el cargo del Primer Ministro en Australia (Halligan y Adams, 2004: 86), y se ha puesto a las agencias especializadas bajo un control central mucho más amplio, como lo prescribió el informe Uhrig (Bartos 2005; Halligan, 2006), no ha habido una mayor reestructuración.

Otro ejemplo de una medida jerárquica es el establecimiento por el gabinete del Primer Ministro de nuevas unidades organizacionales, como los comités gabinete-ministeriales, las unidades de colaboración interministeriales-interdepartamentales o interagencia, concejos intergubernamentales, enfoque de organismo coordinador (indígenas en Australia), equipos cortacircuitos, súper sistemas de re-

² Centerlink es una autoridad estatuida establecida en 1997. Basada en la idea del punto de servicio local integrado. Centerlink fue fundado para incorporar la distribución de la mayoría de los beneficios del gobierno federal en una organización que ofreciera una amplia gama de servicios de varios departamentos.

des, grupos de expertos, programas intersectoriales (se incrementó la compatibilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones TIC, por ejemplo, véase Halligan, 2004, 12) o proyectos, zares, etcétera, con el propósito principal de hacer que las unidades de gobierno trabajen mejor juntas (Gregory, 2003 y 2006; Halligan y Adams, 2004). Además, en 2003, se estableció una nueva Unidad de Implementación para dar apoyo a las actividades de TG. Aunque el liderazgo político-administrativo central obligatoriamente no necesita involucrarse de manera directa, la tarea es diseñar jerárquicamente un sistema que aumente la probabilidad de un gobierno de colaboración o coordinado.

De particular importancia es el énfasis puesto por la TG en áreas que afectan los límites tradicionales. Bajo el lema de administración horizontal, a partir de mediados de la década de 1990, el gobierno canadiense puso en marcha dichas iniciativas en áreas de innovación, pobreza y cambio climático (Bakvis y Juillet, 2004). Otros ejemplos de lo anterior se observaron en Australia, en 2002, cuando se intentó imponer más coordinación en áreas de seguridad nacional, contraterrorismo, demografía, ciencias, educación, medio ambiente sustentable, energía, desarrollo rural y regional transporte, y trabajo y vida familiar (Halligan y Adams, 2004, 87-88). Crear estructuras coordinadoras dentro de las ya existentes estructuras centrales, aumentar el papel del liderazgo estratégico del Gabinete, y centrarse más en dar seguimiento a las decisiones centrales son esfuerzos jerárquicos típicos en Australia (Halligan, 2006). Otra versión de lo anterior sería cuando los esfuerzos de coordinación se dejan a ministerios o departamentos individuales, principalmente a los más grandes. En estas dos medidas se da por hecho que el liderazgo jerárquico debe ejercer presión en las autoridades sectoriales para que colaboren y se coordinen mejor.

También se han llevado a cabo proyectos procedimentales para mejorar las iniciativas TG. En Nueva Zelanda la atención se ha centrado en la efectividad, en mayores intereses en la “apropiación”, “*ownership*” a largo plazo y en los resultados, en contraste con la eficacia de “comprador” más estrecha y a corto plazo, avocada a la productividad que caracterizó a la primera generación de reformas (Gobierno de Nueva Zelanda, 2002; Boston y Eichbaum, 2005).

La *versión de negociación* de la perspectiva instrumental se basa en la heterogeneidad, más que en la homogeneidad, y en la noción de que actores diferentes

están en el mismo nivel jerárquico y son jugadores semejantes. El aparato público es heterogéneo internamente, con unidades diferentes que tienen estructuras, roles, funciones e intereses diferentes (March y Olsen, 1983). También hay heterogeneidad en relación con los grandes participantes en el medio, incluidos actores privados. El enfoque TG debe contar necesariamente con condiciones de negociación, ya sea al interior del gabinete, entre ministerios y departamentos involucrados en grupos de trabajo intersectoriales, programas o proyectos, o agencias especializadas involucradas en prestación de servicios de colaboración, como en las reformas TG en Nueva Zelanda. Tales negociaciones involucrarían la reestructuración de Carteras o áreas de actuación, por ejemplo, a través de fusiones enfocadas a la integración de varios organismos y funciones en una nueva unidad, con el fin de fortalecer la colaboración y coordinación. Alternativamente, desde que las estructuras corporativas son resultado de la coordinación colegiada más que de la presión jerárquica, este objetivo también se podría alcanzar vía proyectos imprecisos pero de colaboración sistemática. TG en general aparenta que se trata de trabajar juntos de manera pragmática más que de colaboración formalizada. Éste ha sido el caso, en especial, en Canadá donde el trabajo horizontal ha sido de vital importancia desde mediados de la década de los noventa (Bakvis y Julliet, 2004). Se ha promovido la gestión de cuestiones e iniciativas horizontales al seleccionar proyectos horizontales diversos seguidos de guías de “lecciones aprendidas” y “consejos prácticos” sobre la gestión de acuerdos de colaboración. Una lección al respecto es que los departamentos que trabajan horizontalmente en una misma área de actuación pueden involucrarse en competencia y rivalidad más que en la cooperación (Bakvis y Julliet, 2004).

Algunos esfuerzos de colaboración, como se ha visto en Australia, se centran más en la coordinación desde abajo, por ejemplo, a través de almacenes integrales enfocados a prestar servicios integrados, lo cual se puede ver como control desde arriba (en este caso por Centerlink), pero también como una iniciativa real de colaboración local que requiere autonomía del control central. Un estudio comparativo sobre organizaciones de prestación de servicios en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y los Países Bajos concluye que los modelos burocráticos procedimentales se están sustituyendo por redes de gobernanza para satisfacer el enfoque TG (Condisine y Lewis, 2003).

Desde una *perspectiva cultural-institucional* el desarrollo de las organizaciones públicas se ve más como evolución que “revolución” y diseño (Selznick, 1957). Este proceso se caracteriza por una adaptación mutua a presiones interna y externa, por lo que cada organización pública desarrolla, a la larga, normas y valores particulares, institucionales o informales. Es evidente en instituciones públicas la importancia de la dependencia de trayectoria, las trayectorias históricas y la tradición (Krasner, 1988). Se presume que el liderazgo institucional debe ayudar a la transformación de organización en institución, o como lo ponen March y Olsen (1989), de condiciones acumulativas a integradoras. Mejorar la adaptabilidad y flexibilidad del servicio civil, por un lado, y el sentido de colectividad, valores compartidos y confianza mutua entre los servidores civiles (OCDE, 2005) por el otro, involucra un intercambio difícil entre individualización y delegación. Equilibrar fragmentación e integración, individualización e identidad común, y presión de mercado y cohesión cultural es un gran desafío para las reformas del sector público (Læg Reid y Wise, 2006). Cuando las organizaciones públicas son expuestas a procesos de reformas, las reformas que se proponen, de acuerdo a la perspectiva cultural, deben pasar un examen de compatibilidad cultural (Brunsson y Olsen, 1993).

Algunas características del enfoque TG se pueden comprender desde una perspectiva cultural. Al tiempo que se da atención significativa a la estructura, se pone aún más énfasis en la importancia del cambio cultural para sistemas exitosos de TG. Un mensaje fundamental es que la sola estructura no es suficiente para satisfacer los objetivos de las iniciativas TG, es necesario el cambio cultural y los procesos y actitudes deben ser dirigidos (Centre for Management and Policy Studies, 2000). Una característica global es que la segunda ola de reformas se caracteriza más por cambios evolutivos que resultan de elecciones políticas conscientes, y la preocupación por los cambios estructurales es menor (Boston y Eichbaum, 2005, 19-20).

Comparada con la primera, las reformas post-NGP se enfocan más en construir un sentido de valores sólido y unificado, en formación de equipos, involucramiento de organizaciones participantes, y en mejorar la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos (Gobierno de Nueva Zelanda, 2002; Ling, 2002; Lindquist, 2002). Hay una necesidad de re-establecer una “ética común” y una “cultura cohesiva” en el sector público debido a la documentada corrosión de la lealtad y la cre-

ciente desconfianza (Norman, 1995). Los gobiernos quieren un cambio cultural en el sector estatal, el argumento es que ahí se puede lograr mucho al intentar establecer una cultura común, compañerismo, y un entendimiento compartido de normas y valores, lo cual se considera precondiciones para trabajar mejor entre divisiones estructurales. O en palabras de Peter Shergold (2004, 4), Secretario del Departamento del Primer Ministro y Gabinete: “Declara un compromiso para unir a la burocracia, rechazar el departamentalismo e incluir la integración”. También enfatiza que “todas las agencias deberían estar unidas por el ethos, particular y distintivo, del servicio público” (p. 5). En el informe del Comité consultivo australiano de la administración *Gobierno que conecta: respuestas TG a los desafíos prioritarios de Australia* (2004), se puso de manifiesto la necesidad de construir una cultura de apoyo al sector público australiano que impulse soluciones TG al formular pautas de valores y códigos de conducta, bajo el lema “trabajando juntos”.

El liderazgo se considera decisivo para iniciativas exitosas TG. Los programas de desarrollo de liderazgo y las tutorías para el desarrollo de herramientas de liderazgo compartido se han incrementado considerablemente (OCDE 2001). En Australia se ha promovido una estrategia de liderazgo integrado (Podger, 2004) y surgió el concepto de “talento artístico” en liderazgo, enfocado a la colaboración (Bardach, 1998). Hay un interés en conectar el gobierno a través de actitudes culturales comunes. Asesorarse con otras agencias se puede ver como una estrategia cultural en una modalidad de GC. Una medida en la que el liderazgo juega un papel importante es la orientación sobre las buenas prácticas y la creación de normas. También se habla más sobre desarrollar un sistema basado en valores, en el que la sociedad es un elemento cada vez más importante. Además, trabajar de manera cooperativa entre estructuras también tiene que ver con el desempeño de la cultura y las soluciones innovadoras (Shergold, 2004).

Otro aspecto cultural es el establecimiento creciente de normas que se supone deben influir la práctica profesional en el aparato público (véase Ahrne y Brunsson, 2004). Lo más típicamente cultural son las normas éticas, pero también está creciendo el uso de normas en muchos otros campos. En el informe del *Review of the Centre* (2002) en Nueva Zelanda, lo anterior fue formulado de la siguiente manera: “fortaleciendo el potencial del núcleo del servicio público, en especial a través de

un esquema de recursos humanos TG basado en buenas prácticas y políticas, y ensanchando el mandato del Comisionado de Servicios del Estado para llevar la delantera en valores y normas”. En la Enmienda a la Ley del Sector del Estado de 2004 se le otorgó al Comisionado un mandato más amplio para desarrollar las capacidades y proveer un liderazgo más fuerte al establecer e implementar normas entre sectores y servicio (Gregory, 2006). Por supuesto que esto podría ser interpretado en términos de una perspectiva instrumental, no sólo de una cultural.

Desde una *perspectiva de mito* se aprecian las reformas y sus conceptos principales básicamente en términos de mitos, símbolos y modas (Christensen y Lægreid, 2003), en consecuencia, las reformas también tienen que ver con la promoción de reformar símbolos y modas, para que los actores centrales, ciudadanos y medios de comunicación den por hecho que ciertas reformas y conceptos de reforma son inevitables y van a mejorar la eficacia y eficiencia en el sector público. Estos conceptos de reforma a menudo imitan modelos del sector privado y los “venden” firmas de consultoría privadas y empresarios de reforma internacionales, como la OCDE, en primer lugar, con el fin de aumentar la legitimidad del sistema político-administrativo y sus líderes, más que resolver problemas instrumentales particulares (Sahlin-Andersson, 2001). Las “apariencias” son importantes, y aparentar que se actúa de manera exitosa mientras se obtiene apoyo por actuar instrumentalmente a menudo beneficia a los líderes (Brunsson, 1989). En tal perspectiva TG es, de entrada, un cliché.

De manera general, no es difícil imaginar que un enfoque TG tendría aspectos de mito. Es un lema que fácilmente evoca la idea de reparar y tratar de volver a unir algo que se ha roto, deshecho o fragmentado. En este sentido sus beneficios se dan por un hecho y muy pocos actores discutirían las ventajas de un aparato gubernamental integrado o de tener algo más que una visión amplia y de colaboración.

¿Cuáles son algunos de los ejemplos más específicos de este concepto como un mito? Una mirada más bien cínica sobre el enfoque TG en Australia sería que se trata de una moda y que a los líderes políticos y en especial a los administrativos les complace que los vean pensando en grande. Estos actores se tienen en un concepto demasiado alto, tienen salarios elevados, y les gustaría destacar en el gobierno y la sociedad. Este concepto de reforma se acomoda bien en esa misión. Sin embargo,

hay que preguntar si en verdad Australia tiene graves problemas de coordinación, comparado con Nueva Zelanda, por ejemplo. Si se duda de que éste sea el caso, entonces este concepto cumple a cabalidad el estatus de mito. Otro aspecto de las reformas en Australia que podría ser entendido desde una perspectiva de mito es el concepto de “gobierno basado en valor”, que parece haber sido importado y difundido como novedad pasajera, pero que ahora se ha vuelto más formalizado —en el sentido de estar escrito y codificado. Una tercera iniciativa de reforma australiana que es fundamentalmente retórica en sus pretensiones es el sistema presupuestario de acumulación basado en la productividad (Carlin y Guthrie, 2003).

Gregory (2006) considera a la segunda generación de reformas en Nueva Zelanda y el enfoque TG hasta cierto punto como retóricos. Hay un desfase entre lo que se dice y lo que se hace que se puede atribuir a cierto agotamiento con las reformas estructurales, al hecho de que el servicio civil se ha embarcado en y se ha adaptado a NGP, y a un movimiento general políticamente hacia la derecha. Como resultado, considera a la segunda generación de reformas “tratando los efectos en lugar de la causa”. También ve estos aspectos simbólicos como una *precondición para un enfoque más pragmático a la segunda generación de reformas. Más aún, la asociación público-privada es un nuevo concepto en boga que se ha vuelto un lema dominante en el discurso sobre iniciativas TG y tiene un intenso sabor retórico* (Wettenhall, 2003).

LA DINÁMICA Y LOS EFECTOS POTENCIALES DE LAS MEDIDAS QUE ENGLOBALAN A LA TOTALIDAD DEL GOBIERNO

Una pregunta fundamental es qué tan bien se ajustan las diferentes medidas TG. ¿Son compatibles o conllevan conflictos típicos y tensiones? ¿Se deben ver como partes de una estrategia global consciente o como más independientes y holgadamente acopladas?

Si se miran primero algunas de las *características instrumentales o estructurales* y la relación entre las dimensiones horizontal y vertical de las medidas TG, a primera vista parecería que estas dimensiones están coordinadas. Sin embargo, potencialmente puede haber tensión entre la colaboración horizontal y la tarea de

asegurar la rendición de cuentas vertical. A los líderes políticos les gustaría combinar un robustecimiento del centro con una coordinación horizontal aumentada, y utilizarían instrumentos estructurales como estructuras colegiadas en diferentes niveles para lograrlo. Desde este ángulo la coordinación horizontal no se basa principalmente en los niveles bajos ni en un componente voluntario, más bien es parte de una estrategia de coordinación definida jerárquicamente que utiliza una combinación de instrumentos verticales y horizontales. Los líderes administrativos ayudarían a los ejecutivos políticos a lograr una participación de colaboración más activa en la prestación de servicios.

En general, combinar instrumentos verticales y horizontales equivaldría a tratar de modificar al mismo tiempo dos características típicas NGP, en particular la delegación y la fragmentación. Halligan (2005b) hace hincapié en que en Australia la segunda generación de reformas combina la coordinación horizontal y la recentralización. “La agenda TG también tenía un elemento centralizador en el que las agencias centrales promovían direcciones o principios políticos, de manera sistemática o entre agencias. El resultado fue la moderación de la delegación en algunos sentidos y el reequilibrio de las agencias del centro y de línea” (p. 30).

Pero esta doble estrategia puede resultar difícil de implementar en la práctica por diversas razones. Por ejemplo, ni Australia ni Nueva Zelanda han roto tajantemente con el sistema NGP, más bien tratan de combinarlo con características TG. Un sistema de múltiples niveles y complejo puede crear cantidad de conflictos y tensiones. Australia ha intentado conservar algunas de las características básicas de devolver la responsabilidad a las agencias especializadas, al tiempo que modifica dichas características con iniciativas TG, lo cual puede llevar a las agencias a resistir la reafirmación del centro así como la coordinación horizontal. Pensarán que son pocos los incentivos para adaptarse a las nuevas medidas y que es casi nada lo que tienen en común con el resto de las unidades con las que se espera se coordinen. Las agencias especializadas, más bien independientes, en general serían difíciles de controlar y coordinar. Wettenhall (2005, 89-91) observa un conflicto claro entre la agenda TG como un instrumento de reforma amplio y el establecimiento de la autonomía para todo un ámbito de organismos públicos no departamentales.

Como lo hemos indicado la reafirmación del centro se puede ver como parte de una estrategia TG. Una razón para lo anterior es que un centro más fortalecido se vería como una precondition para hacer que el aparato público trabaje mejor unido, de manera vertical y horizontal. Verticalmente porque aumenta la capacidad central para controlar, planear y actuar, como lo hacen los instrumentos para la coordinación vertical. Horizontalmente, porque hay más capacidad para establecer y controlar unidades intersectoriales y proyectos de colaboración, y también para escrutar agencias especializadas. La capacidad aumentada en el centro significa también que es más fácil manejar y equilibrar diferentes consideraciones que se presentan en el liderazgo político-administrativo central.

Pero de igual manera el robustecimiento del centro puede crear tensiones y conflictos. Puede provocar tensión el desafío de equilibrar reafirmación y delegación. ¿Qué tan fácil es robustecer el centro y a la vez resaltar que las agencias y otros organismos subordinados continúan gozando de suficiente autonomía? ¿Se creará tensión y confusión al llevarlo a la práctica y hacer que los organismos subordinados se sientan más inseguros? ¿Y de qué modo la reafirmación del centro influirá en las relaciones intergubernamentales? En los niveles local y regional, ¿lo verán como coordinación jerárquica aumentada que fortalece su capacidad para implementar políticas y programas, o reaccionarán negativamente porque consideran que mina su autoridad e influencia? Los proyectos para una mejor coordinación verticalmente con respecto a los indígenas en Australia podrían ser un ejemplo. Un tercer aspecto se refiere al modo en que la reafirmación del centro debería ser llevada a cabo. En las reorganizaciones se prefiere fortalecer los recursos políticos más que los administrativos, o fortalecer la administración del Primer Ministro en lugar de otros ministerios centrales, departamentos o agencias, podría generar conflictos. En Australia, el fortalecimiento de la administración del Primer Ministro que involucre la designación de más personal político de partido que administrativo se interpretaría como aligerando la carga del cuerpo administrativo, pero potencialmente también puede crear tensiones.

La coordinación horizontal aumentada, como parte de la estrategia TG, como se ha mencionado, puede tener muchas formas diferentes. Desde una perspectiva instrumental, habría diferencias en cuanto a qué tan sólidos son los proyectos de

colaboración formalizados. El establecer organismos de coordinación superior, permanentes o *ad hoc*, tendrá mayores efectos en la coordinación real que los proyectos blandos, pero también se verían como indeseables y amenazadores por unidades que perderán estatus y posición a través de esos proyectos. Los proyectos de coordinación horizontal podrían hacer demasiado complejo la toma de decisiones y la prestación de servicios, en especial cuando las organizaciones sectoriales también deben atender los cuerpos intersectoriales, elevando los problemas de rendición de cuentas.

Los proyectos para la colaboración horizontal podrían resultar muy generales. En otras palabras, la coordinación puede implicar mezclar consideraciones sectoriales especializadas con aquellas que se superponen con otras, cuando las primeras deberían mantenerse realmente separadas. Un ejemplo de lo anterior es la fusión de tres organizaciones sectoriales públicas en Noruega —el departamento de desempleo, el sistema nacional de seguros y pensiones, y los servicios sociales. Aquí el objetivo de la colaboración es el de crear una nueva organización y una oficina local para evitar que los clientes den vueltas entre autoridades sectoriales diferentes. Pero, como sólo el 15% de todos los clientes debe tratar con dos o más de las organizaciones sectoriales, la nueva organización, grande y compleja, es tal vez demasiado grande, porque incluye componentes que no tienen relación entre ellos ni clientes en común.

Si combinamos las perspectivas cultural e instrumental, la cuestión crucial suscitada por el enfoque TG sería entonces cómo equilibrar proyectos de reestructuración y de colaboración cultural, o cómo combinarlos. Los proyectos de reestructuración en cierta forma son necesarios para fortalecer el liderazgo político y administrativo y sus proyectos para la coordinación y colaboración, pero se estaría perdiendo el conocimiento sobre los efectos de estas medidas, y las tradiciones culturales al interior de las organizaciones sectoriales u otras organizaciones públicas especializadas pueden resultar en una resistencia cultural al cambio, y en consecuencia entorpecer los cambios estructurales. Más aún, los grupos profesionales pueden reaccionar negativamente a la reestructuración, porque pueden temer que su cultura, normas y valores sean debilitados, y lo que es más, que su influencia pueda disminuir en la nueva estructura.

Mirado desde un ángulo cultural, los proyectos de colaboración dirigidos a desarrollar culturas comunes y de colaboración buscarían minimizar la importancia de los instrumentos estructurales, por ejemplo, el modo australiano de utilizar cada vez más la administración y la colaboración basadas en el valor en lugar de contratos que especifiquen a detalle lo que deben hacer las diferentes agencias. Pero también saldrían a relucir medidas culturales en contra de la implementación de problemas debido a barreras estructurales. Las limitaciones estructurales formales serían relativamente más poderosas que los factores culturales, de manera tal que los proyectos culturales y la llamada práctica inteligente, “*smart-practice*” se quedarán cortos en una perspectiva más holística en la práctica.

Un ejemplo de estrategia TG más ambiciosa es la de amplias miras utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social en Nueva Zelanda, que combina características estructurales y culturales. Se introdujeron medidas estructurales para reafirmar el centro y unir de nuevo la política de desarrollo y la prestación de servicios, con menos segmentación entre unidades organizacionales, y “permanecer estructuradas alrededor del centro de los negocios”. Se dio un cambio de una organización política especializada a una organización más multifuncional, y el foco basado en resultados se combinó con un paradigma orgánico, con lo cual la colaboración entre unidades organizacionales internas y sectores se logrará a través de proyectos de liderazgo y equipos. Los proyectos de colaboración se llevan a cabo en el nivel central, entre agencias especializadas, y con empresarios privados, con el objetivo de prestar servicios coordinados y equilibrados a diferentes grupos de clientes.

La especialización vertical aumentada de las reformas NGP, ha sido rebatida en la segunda generación de reformas, a través de medidas que representan una reafirmación del centro o re-regulación (Christensen y Lægreid, 2006a). Una reafirmación del centro es más característica en los países pioneros en NGP, Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido. En política pública se ha buscado coordinación y coherencia, y como respuesta a la descentralización se presenta un gobierno más estratégico (Peters, 2005). Este desarrollo se debe en parte a preocupaciones por fragmentación, debilitamiento del control político y problemas de coordinación y capacidad que emergieron de la primera generación de reformas NGP (véase Christensen y Lægreid, 2001), lo cual incluye el endurecimiento de la habilidad central

política y administrativa, el establecimiento de más instrumentos de escrutinio y agencias regulatorias, la sujeción de las agencias a mayor control, etcétera. El primer aumento en especialización horizontal, dedicado a no sobreponer roles y tareas, ahora está siendo rebatido por proyectos y programas intersectoriales, y por las redes y la colaboración entre instituciones y funciones que aumentarán la coordinación global del sistema. Un enfoque TG ahora se considera más apropiado que ponderar la especialización y los roles claros, al reflejar una reacción a la “silozación” o “pilarización” del sector público típica de NGP. Lo que apreciamos es un reequilibrio o ajuste del modelo básico de NGP en una dirección más centralizada sin cambio fundamental.

CONCLUSIÓN

El enfoque TG ha provocado cuestiones críticas sobre el desempeño del sector público. Hay una tensión entre iniciativas TG y sistemas de desempeño de gestión (Pollitt, 2003b). El desempeño de gestión motiva a las personas y a las organizaciones a cumplir con sus propias metas de desempeño y hay una tendencia hacia un poco de segmentación de las formas organizacionales. En contraste TG intenta promover cooperación, redes y colaboración entre organizaciones. A menos que las metas transversales adquieran el mismo estatus que las metas específicas de la organización, las iniciativas TG difícilmente se convertirán en una herramienta mayor.

Los enfoques GC y TG contienen un sabor positivo fuerte y en general se aprecian como algo bueno. Pero es importante destacar que las “mentalidades de silo” que se supone deben atacar estas reformas, existen por buenas razones (Page, 2005). Los límites organizacionales verticales y horizontales bien definidos deberán verse no sólo como un síntoma de pensamiento obsoleto (Pollitt, 2003b). La división del trabajo y la especialización son características inevitables de las organizaciones modernas, lo que implica que será difícil implementar las iniciativas GC y TG; trabajar horizontalmente es una actividad que consume mucho tiempo y recursos (Bakvis y Juillet, 2004)

El enfoque TG suscita otras dificultades, como riesgos involuntarios, agendas ambiciosas, y consecuencias sin control (Perry 6 *et al.*, 2002). La rendición de cuen-

tas y el manejo de riesgos son una preocupación central y un asunto crucial es cómo se puede llevar a cabo, por un lado, acción conjunta, estándares comunes y sistemas compartidos TG, y por el otro, rendición de cuentas vertical para el desempeño de agencias individuales (Comité Consultivo de Gestión, *Management Advisory Committee*, 2004). TG no tiende a clarificar líneas de rendición de cuentas; el desafío es equilibrar mejor la rendición de cuentas vertical, la horizontal y la receptividad hacia abajo (Ryan y Walsh, 2004). Una visión es que el nuevo conjunto de reformas representadas por las iniciativas TG es, en parte, una reacción a los problemas de control y de rendición de cuentas originados por la primera generación de reformas NGP, y que el nuevo equilibrio de control y autonomía destapa nuevas cuestiones de rendición de cuentas (Christensen y Lægried, 2001). Otra visión es que la rendición de cuentas ya era un problema desde los viejos sistemas de administración pública basados más en la confianza y que la NGP proporcionó instrumentos de rendición de cuentas más claros y transparentes. Conforme con esta perspectiva, la segunda generación de reformas simplemente afina o reequilibra este sistema (Halligan, 2006; Gregory, 2006).

Una lección es que si se quieren estimular más prácticas de trabajo de colaboración, una sola medida no sirve para todo (Page, 2005), no es una panacea que resolverá todos los problemas todo el tiempo y en cualquier lugar. TG es un proyecto selectivo; no es apropiado para todas las circunstancias ni conveniente para todas las actividades del sector público (Pollit, 2003a). Un estudio crítico canadiense sobre administración horizontal recomendaba que sólo se deberían introducir arreglos horizontales después de analizarlos cuidadosamente y estimando los costos involucrados (Bakvis y Juillet, 2004).

Hemos manifestado que los países tienen diferentes enfoques para una mayor orientación TG y cuando se trata de adoptar un enfoque TG, hay fuerzas contradictorias que jalan en diferentes direcciones (Peters, 1998; Comité Consultivo de Gestión, *Management Advisory Committee*, 2004). Por un lado, las reformas NGP han impulsado al gobierno central para descentralizar la toma de decisiones y por el otro, se ha alentado al centro para endurecer su habilidad de coordinar el desarrollo de la política y su implementación. Se han apoyado e implementado algunas estrategias alternativas para mejorar los sistemas TG, lo que implica que el con-

tenido de la reforma ha sido más elocuente y rebatido de lo que podría inferirse del uso de este término más bien homogéneo (Ling, 2002).

Otra lección es que la política de alto nivel y los cambios en las organizaciones del gobierno central no son necesariamente la herramienta más importante de la reforma para promover iniciativas que “engloban la totalidad del gobierno”. En gran medida TG se trata de política en los niveles de abajo, y de poner a la gente común en municipalidades, regiones, organizaciones gubernamentales locales, de la sociedad civil, y basadas en el mercado para trabajar juntos; necesita de proyectos cooperativos y no se puede imponer fácilmente de arriba hacia abajo (Pollitt, 2003b).

Una tercera lección es que construir un sistema TG es un proyecto de largo plazo que toma tiempo desarrollarlo; nuevas habilidades, cambios en la cultura organizacional, y crear relaciones de confianza mutua requiere de paciencia. El papel de un agente para una reforma exitosa es operar más como jardinero que como ingeniero o arquitecto (véase March y Olsen, 1983).

También es importante destacar que las iniciativas TG están lejos de ser un asunto de técnicas administrativas neutrales solamente; la rendición de cuentas, la legitimidad, las relaciones de poder, y la confianza en las organizaciones gubernamentales son cuestiones políticas fundamentalmente (Perry, 6 2005). Aun si los gobiernos imponen presupuestos, programas y objetivos que atraviesan los límites organizacionales, las actividades TG seguirían limitadas, a menos que se den cambios fundamentales en los sistemas de rendición de cuentas, las culturas dominantes y los arreglos estructurales.

La cuestión es si la TG continuará siendo un movimiento de reformas poderoso o si se desvanecerá gradualmente y será complementado o reemplazado por iniciativas de reforma nuevas (Page, 2005; Stoker, 2005). Desde una perspectiva simbólica o de mito fácilmente éste podría ser el caso. En el lapso de diez años, de 1997-2006, hemos visto un cambio en el concepto de “gobierno conjunto” a “totalidad del gobierno”. En el Reino Unido el “gobierno conjunto” ha dejado de estar de moda; desde las elecciones de 2001 se ha eclipsado por otros conceptos de reforma como modernización, servicios de calidad, distribución, y gobierno de nivel múltiple. **GE**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahrne, G. y Brunsson, N. (2004), "Soft Regulation from an Organizational Perspective", en U. Mörth (ed.), *Soft Law in Governance and Regulation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Allison, G. T. (1971), *Essence of Decisions*, Boston, Little Brown.
- Aucoin, P. (2006), "Accountability and Coordination with Independent Foundations: A Canadian Case of Autonomization", en T. Christensen y P. Læg Reid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar (de próxima aparición).
- Bakvis, H. y Juillet, L. (2004), *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa, Canada School of Public Services.
- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- Bartos, S. (2005), "The Uhrig Report: Damp Squib or Ticking Timebomb?" *Australia Journal of Public Administration*, 64 (1), pp. 95-99.
- Bogdanor, V. (2005), "Introduction", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- Boston, J. y Eichbaum, C. (2005), "State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance." Ponencia presentada en la Conferencia "Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges", Taipei, 18-19 noviembre.
- Brunsson, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*, Chichester, Wiley.
- Brunsson, N. y Olsen, J.P. (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Carlin, T.M. y Guthrie, J. (2003), "Accrual Output Based Budgeting Systems in Australia", *Public Management Review*, 5 (2), pp. 145-162.
- Centre for Management and Policy Studies (2000), "Joined-Up Solutions to Policy development" (<http://cmpps.gov.uk/whatson/cdt/sem>).
- Christensen, T. y Læg Reid, P., eds. (2001), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- _____ (2003), "Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, 3 (1), pp. 3-27.

- _____ (2006a), “Agencification and Regulatory Reform”, en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar (de próxima aparición).
- _____ (2006b), “Rebalancing the State: Reregulation and the Reassertion of the Centre”, en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state*, Cheltenham, Edward Elgar (de próxima aparición).
- Considine, M. y Lewis, J. (2003), “Bureaucracy, Network or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand”, *Public Administration Review*, 63 (2), pp. 131-140.
- Dahl, R.A. y Lindblom, C.E. (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper & Row.
- Egeberg, M. (2003), “How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective”, en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- Gregory, R. (2003), “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 (2), pp. 41-58.
- _____ (2006), “Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector”, en T.Christensen y P.Lægreid (eds.), *Autonomy and regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Londres, Edward Elgar.
- Halligan, J. (2004), “Regeneration in an International Context”, *Australian Journal of Public Administration*, 64 (2), pp. 10-12.
- _____ (2005a), “Public Management and Departments: Contemporary Themes – Future Agendas”, *Australia Journal of Public Administration*, 84 (1), pp. 1-15.
- _____ (2005b), “Public Sector Reform”, en C.Aulich y R.Wettenhall (eds.), *Howard’s Second and Third Government*, Sydney, University of New South Wales Press.
- _____ (2006), “The Reassertion of the Centre in a First Generation NPM System”, en T.Christensen y P.Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar (de próxima aparición).
- _____ y J. Adams (2004), “Security, Capacity and Post-Market Reforms: Public Management Change in 2003”, *Australia Journal of Public Administration*, 63(1), pp. 85-93.

- Hammond, T. (2004), "Why is the Intelligence Community so Different (Difficult?) to redesign?" Ponencia presentada en la SOG-conference, University of British Columbia, Vancouver, junio 15-17.
- Hood, C. (2002), "The Risk Game and the Blame Game", *Government and Opposition*, 37 (1), pp. 15-37.
- _____ (2005), "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- _____ y H. Rothstein (2001), "Risk Regulation Under Pressure. Problem Solving or Blame Shifting?" *Administration and Society*, vol. 33 (1, marzo), pp. 21-53.
- Kavanagh, D. y Richards, D. (2001), "Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?" *Parliamentary Affairs*, 54, pp. 1-18.
- Kettl, D.F. (2003), "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *American Review for Public Administration*, 33 (septiembre), pp. 253-277.
- Krasner, S. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21, pp. 66-94.
- Lindquist, E.A. (2002), "Culture, Control or Capacity? Meeting Contemporary Horizontal Challenges in Public Service Management", en M. Edwards y J. Langford (eds), *New Players, Partners and Processes: a Public Sector Without Boundaries?* National Institute for Governance, University of Canberra and Centre for Public Sector Studies, University of Victoria (Canada).
- Ling, T. (2002), "Delivering Joined up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems", *Public Administration*, 80 (4), pp. 615-642.
- Læg Reid P. y Wise, L. (2006), "Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems", en F. van der Meer, T. Thoonen y J. Raadschelders (eds.), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, Londres, Palgrave (de próxima aparición).
- Management Advisory Committee (2004), *Connecting Government. Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia. <http://www.dcita.gov.au/cca>
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative reorganization Tells Us About Governance". *American Political Science Review*, 77 (2), pp. 281-296.

- _____ (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press.
- Mulgan, G. (2005), "Joined-Up Government: Past, Present, and Future", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*. British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- New Zealand Government (2002), *Report of the Advisory Group on the Review of the Centre*. Presentado a los ministros de los Departamentos de Estado y de Finanzas, <http://www.ssc.govt.nz/roc>
- Norman, R. (1995), "New Zealand's Reinvented Government: Experiences of Public Managers", *Public sector*, 18 (2).
- OCDE (2001), *Public Sector Leadership for the 21st Century*, París, OCDE.
- _____ (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, París, OCDE.
- Page, E. (2005), "Joined-Up Government and the Civil Service", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- Perry 6 *et al.* (2002), *Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda*, Government beyond the Centre Series, Basingstoke, Palgrave.
- Perry 6 (2005), "Joined-Up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B.G. (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Coordination", *Public Administration*, 76 (2), pp. 295-311.
- _____ (2005), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?" Ponencia sin publicar. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Podger, A.S. (2004), "Innovation with Integrity – the Public Sector Leadership Imperative to 2020", *Australian Journal of Public Administration*, 63 (1), pp. 11-21.
- Pollitt, C. (2003a), "Joined-up Government: a Survey", *Political Studies Review*, 1, pp. 34-49.
- _____ (2003b), *The Essential Public Manager*, Maidenhead, Open University.
- Richards, D. y Kavanagh, D. (2000), "Can Joined-up Government be a Reality? A Case of Study of British Labour government 1997-2000", Ponencia presentada en Australian Political Studies Association 2000 Conference, 4-6 octubre.

- _____ y Smith, M. (2006), "The Tension of Political Control and Administrative Autonomy: from NPM to a Reconstituted Westminster Model", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar (de próxima aparición).
- Ryan, C. y Walsh, P. (2004), "Collaboration of Public Sector Agencies: Reporting and Accountability Challenges", *International Journal of Public Sector Management*, 17 (7), pp. 621-631.
- Sahlin-Andersson, K. (2001), "National, International and Transnational Construction of New Public Management", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Selznick, P. (1957), *Leadership in Administration*, Nueva York, Harper & Row.
- Shergold, P. (2004), "Regeneration: New Structures, New Leaders, New Traditions", *Australian Journal of Public Administration*, 54 (2), pp. 3-6.
- Stewart, J. (2002), "Horizontal Coordination – How Far Have We Gone and How Far Can We Go?", en M. Edwards y J. Langford (eds.), *New Players, Partners and Processes: a Public Sector Without Boundaries?* National Institute for Governance, University of Canberra and Centre for Public Sector Studies, University of Victoria (Canada).
- Stoker, G. (2005), "Joined-Up Government for Local and regional Institutions", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, British Academy Occasional paper 5, Oxford, Oxford University Press.
- Wettenhall, R. (2003), "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships", *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, pp. 77-107.
- _____ (2005), "Non-Departmental Public Bodies", en C. Aulich y R. Wettenhall (eds.), *Howard's Second and Third Governments*, Sydney, University of New South Wales Press.