

XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Buenos Aires, Argentina
4 a 7 de Noviembre de 2008

Painel: Os sistemas de emprego público no contexto da evolução dos
modelos de Estado e Administração

La evolución de los modelos de Estado y de Administración

Maria Asensio

Resumen

Esta comunicación pretende analizar la evolución de los modelos de Estado y de Administración desde la década de los años 70. La perspectiva político-institucional es especialmente pertinente, dado el énfasis excesivo que las investigaciones recientes sobre el tema ponen en el contexto social en el que se desenvuelven las instituciones políticas, lo que acaba conduciendo a una visión de la política como un proceso profundamente marcado por la Historia. En primer lugar, se abordará la perspectiva teórica político-institucional. En segundo lugar, se analizará la evolución de cuatro aspectos de las funciones del Estado: (i) diseño y la gestión de la Administración Pública; (ii) diseño del sistema político; (iii) bases de legitimación; (iv) factores culturales y estructurales. En tercer lugar, estudiaré de forma comparada, los tres sistemas administrativos tradicionales: el modelo anglosajón, el modelo napoleónico de Europa continental y el modelo escandinavo de Europa septentrional.

1. La perspectiva teórica: La tradición administrativa y las preferencias de los actores

La perspectiva político-institucional puede ser aplicada al análisis de la evolución de los modelos de Estado y de Administración Pública. La idea principal a este respecto es que las transformaciones sustantivas de las instituciones del Estado requieren la existencia de grupos sociales y políticos con un fuerte compromiso por los cambios institucionales. Un elevado compromiso por el cambio se define en términos de la implicación de los individuos con respecto a los objetivos políticos e institucionales que defienden. Una segunda dimensión del compromiso que se considera importante en tanto determinante de los cambios institucionales es el alcance de los cambios entre los ciudadanos (electorado). La intensidad y el alcance de las reformas no se consideran de un modo aislado, sino que se estudian en detalle sus interrelaciones. Por último, el contenido de las preferencias políticas e institucionales de los ciudadanos y los grupos políticos es el tercer factor que se analiza.

El contenido de las reformas depende a su vez de las experiencias concretas de los individuos con las instituciones, y de los principios normativos e ideológicos que se utilizan para interpretar estas experiencias. En el campo de las políticas públicas, los paradigmas científicos elaborados dentro de las ciencias sociales son una fuente adicional de interpretación comparada y sistemática de las experiencias con las instituciones en diferentes países (Carles Boix, 1996). Estos paradigmas internacionales, de los que el keynesianismo y el neoliberalismo constituyen ejemplos importantes, influyen también de un modo directo en el contenido de las reformas propuestas por las elites políticas e indirectamente, sobre las preferencias de los ciudadanos.

El argumento teórico que aquí se defiende, se basa en el trabajo realizado por Thelen (2003). La aportación más importante de ese trabajo para los fines que nos interesan aquí, consiste en su intento de analizar los factores que explican las diferencias de desempeño político y administrativo.

La autora establece una distinción analítica entre factores explicativos endógenos y exógenos. Los factores endógenos se refieren a la estructura y dinámica de funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas. Los factores exógenos incluyen las características económicas y sociopolíticas del medio ambiente. Thelen, se centran en el análisis estadístico de estos factores, explorando la medida en que variables como el desarrollo económico, la cultura cívica o el conflicto sociopolítico explican las diferencias de las instituciones. Los factores endógenos son considerados como variables intervinientes que median en la relación entre el ambiente y el desempeño de las instituciones. En otras palabras, para entender cómo y porqué el entorno influye sobre el éxito institucional, es necesario examinar primero el proceso político intermedio. En el caso de la cultura política, por ejemplo, es un hecho constatado que las diferencias en el comportamiento político de los ciudadanos muestran una asociación con las pautas de comportamiento de las elites políticas, que tienen probablemente un efecto más directo sobre el desempeño institucional de los diferentes Estados.

En este contexto, la idea de esta comunicación consiste en replicar el estudio de Thelen en el caso de la evolución de los modelos de Estado y de Administración Pública, prestando atención a las variables endógenas (como el proceso político y las características internas del marco institucional) que pueden contribuir a explicar las diferencias de la reforma antes que la propia tradición de los diferentes sistemas administrativos (Pollitt, 2004).

2. La transformación del papel del Estado

La política del siglo XX ha estado determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado. El alcance de la actividad Estatal no era extremadamente extenso en el Reino Unido ni en el resto de las primeras potencias europeas y en Estados Unidos era más reducido aún. No había impuestos sobre la renta, programas contra la pobreza o normas de seguridad para los alimentos.

Con el transcurso del siglo y tras vivir la guerra, la revolución, la Depresión y de nuevo la Guerra, ese orden liberal mundial se derrumbó y el Estado liberal minimalista fue sustituido en gran parte del mundo por otro sumamente más centralizado y activo. Durante los tres primeros cuartos del siglo XX, el tamaño, las funciones y el alcance del Estado aumentaron en casi todos los países. Mientras a principios del siglo los sectores estatales consumían en la mayoría de los países occidentales y en Estados Unidos poco más del 10% del PIB, en la década de los años 80 absorbía casi el 50%. Tal incremento, con las ineficiencias y las inesperadas consecuencias que acarreó, provocó una enérgica reacción bajo las formas del «thatcherismo» y «reaganismo».

En las décadas de los 80 y 90, la política se caracterizó por el resurgimiento de las ideas liberales en gran parte del mundo desarrollado, así como por los intentos de detener, cuando no invertir, la tendencia en lo que al crecimiento del sector estatal se refería. El desplome del comunismo supuso un impulso adicional del movimiento hacia la reducción del tamaño del Estado en países no comunistas. Fue a finales de los años 80 que la economía neoclásica ganó un tremendo prestigio al convertirse en la primera ciencia social. La reducción del tamaño del sector Estatal fue el asunto predominante en política durante la década de los 80 y principios de los 90. No había duda en los países de que había que aplicar drásticos recortes a todos los sectores estatales pertenecientes al antiguo ámbito comunista, pero la dilación del Estado había afectado también a muchos otros países no comunistas en desarrollo.

Como reacción a esta tendencia, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, junto al gobierno de Estados Unidos, recomendaron enérgicamente una serie de medidas enfocadas a reducir el grado de intervención estatal en los asuntos económicos. Se trataba de un paquete de medidas que fue conocido como el «consenso de Washington» cuyo objetivo era promover la liberalización económica.

A pesar de que los Estados requerían recortes en ciertas áreas, necesitaban ser, simultáneamente, fortalecidos en otras áreas. Sin embargo, durante estos años el énfasis recayó de forma contundente

sobre la reducción de la actividad estatal, lo que podría interpretarse como una tentativa de disminuir la capacidad estatal a todos los niveles. A pesar de que el programa de construcción de Estado revestía la misma importancia que el de reducción de Estado, el peso y la relevancia que se atribuyeron fueron muy inferiores. Como consecuencia, en muchos países, la reforma del sistema administrativo produjo unos resultados diferentes a los esperados. En algunos de ellos, la ausencia de un marco institucional adecuado dio lugar a una situación más grave que la que se habría producido sin las reformas. El desplazamiento de las funciones del Estado ha variado en cuanto a ritmo, paso e intensidad entre los países desarrollados. Podemos identificar varios factores que son determinantes en la reforma del sistema administrativo.

Factores causales de las reformas

(i) Factores Endógenos

Los factores endógenos suponen que los impactos de la reforma sobre la calidad de vida de una comunidad están determinados por las políticas, los recursos, los productos y los resultados dentro de las restricciones asociadas a los propios factores condicionantes. En este caso, estos factores son el sistema administrativo y el sistema político.

2.1. La configuración del sistema administrativo

El tipo de conocimiento sobre las instituciones más susceptible de ser formalizado es el que concierne al diseño y a la gestión de la Administración Pública. Algunos de los cambios acontecidos en la administración pública pueden resumirse a la llamada «nueva gestión pública» o «*new managerialism*» (Pollitt, 1993; Hood, 1991) y que significa que las ideas acerca de la gestión han reemplazado a los conceptos de la administración pública tradicional. Aunque tales conceptos han sido justificados en nombre de la economía, de la eficiencia y de la eficacia, han tenido también un efecto profundo sobre el papel de la administración en la factura de las políticas públicas y sobre la posición de los funcionarios públicos. En particular, incluso más que hasta ahora, el trabajo de los funcionarios públicos se ha convertido en llevar eficientemente una organización, más que en participar en las decisiones sobre las políticas públicas.

Asociado con la nueva gestión pública está un nuevo patrimonialismo, en el cual los líderes políticos intentan ganar un mayor control sobre las designaciones para los cargos públicos y mayor lealtad por parte de los funcionarios públicos. Esta tendencia ha sido más clara en los Estados Unidos con la apertura a la designación política de los puestos dentro del servicio ejecutivo y se

ha argumentado de su existencia en otros países anglosajones. Este desarrollo resulta menos novedoso en los países de la Europa continental, los cuales siempre han permitido una mayor entreveración de elites y roles políticos y administrativos, pero incluso en estos han aflorado preguntas acerca del grado deseable y aceptable de politización (Mayntz, Derlien, 1989).

2.2. La configuración del sistema político

Una nueva fragmentación del gobierno y la administración está teniendo lugar en la mayoría de los países. Una parte de esta fragmentación está ocurriendo en el seno del gobierno central, mientras los ministerios se subdividen en organizaciones relativamente autónomas. Más aún, la mayoría de los gobiernos centrales se están descentralizando, transfiriendo más poderes hacia posiciones estatales subnacionales, quangos (organizaciones no gubernamentales semi-autónomas) o funcionarios y gobiernos electos, no siendo el menor entre tales poderes la competencia para implementar los programas del gobierno central. Estos cambios están produciendo de manera acumulativa en las democracias más industrializadas un aparato de gobierno mucho menos coherente, aunque de nuevo los cambios se justifican habitualmente en términos de eficiencia.

De acuerdo con la doctrina actual, los Estados y sociedades modernas deben contemplarse como un conjunto de sistemas y subsistemas en el que ocupa un puesto central el sistema político. El gobierno constitucional moderno y el Estado de derecho se instauraron para limitar la capacidad decisoria en el ejercicio del poder estatal, tal y como se refleja en la frase atribuida a Aristóteles: "el gobierno de las leyes y no el de los hombres". Sin embargo, el Estado de Derecho, por si mismo no basta para alcanzar un gobierno eficaz, pues este requiere capacidad decisoria o, como se dijo en los ensayos de El Federalista, requiere "poner el acento en el Ejecutivo". De ahí que los Estados de Derecho traten de reinsertar cuidadosamente en el poder ejecutivo ámbitos circunscritos de autoridad y que lo hagan especialmente en áreas como el mando militar o la política monetaria, en las que confluye la especialización técnica con la necesidad de acciones firmes. Lo cierto es que la capacidad decisoria es condición sine qua non para el ejercicio de cualquier tipo de autoridad y existe, en un grado u otro, prácticamente en todos los niveles de la Administración Pública.

El desplazamiento de la posición desde el que se toman las decisiones hacia los niveles inferiores de la jerarquía y su acercamiento a las fuentes locales de información, permiten a las organizaciones dar una respuesta rápida a determinados tipos de cambios en el entorno externo. La toma de decisiones descentralizada está más cerca de las

fuentes de información locales y, por consiguiente, es necesariamente más sensible a las condiciones locales y los cambios del entorno local. La toma de decisiones es más rápida cuando puede llevarse a cabo localmente y, si está repartida entre un elevado número de unidades, éstas pueden fomentar entre sí la competencia y la innovación (Wildasky, 1990).

Asimismo, en la política, el federalismo significa que el gobierno es más cercano y más visible para las personas a las que se supone que tiene que servir, lo que en teoría debería aumentar la transparencia y, por tanto, la legitimidad y la calidad de la democracia. Las organizaciones descentralizadas generan a menudo costes muy elevados de transacción y pueden resultar más lentas y menos decididas que las centralizadas. El mayor inconveniente de la descentralización reside en el riesgo. La delegación de autoridad significa necesariamente la delegación de riesgo en los niveles más bajos de la organización. La delegación de autoridad en el gobierno local y estatal significa que en la actuación del gobierno habrá, de forma casi inevitable, mayores discrepancias. La discrepancia resulta deseable en muchas ocasiones como, por ejemplo, en aquellas en que los Estados adoptan reformas competitivas y experimentales. Sin embargo, en otras ocasiones, comporta la ubicación de algunas unidades subordinadas por debajo del umbral mínimo de tolerancia.

Desde un punto de vista más global, la delegación de autoridad en los gobiernos locales y estatales conlleva, con frecuencia, otorgar el poder a elites locales o redes de influencias políticas, lo cual les permite ejercer el control sobre sus propios asuntos al margen de la vigilancia externa. Una de las razones fundamentales para centralizar la autoridad política es la necesidad de asegurar unos principios mínimos en la administración pública.

Existe, por tanto, una gran variedad de complejos factores tecnológicos y sociales en relación con la cuestión de cuál debe ser el grado de descentralización adecuado en las organizaciones. Además, en muchos casos, los asuntos de la autoridad delegada no se abordan desde un punto de vista puramente funcional, sino también normativo. En la tradición inaugurada por la Revolución francesa y que continuó con las Revoluciones China y Rusa, la centralización política se asociaba a la modernidad y progreso. Actualmente, resulta más habitual que se asocie la descentralización a niveles más altos de participación y control populares y, por consiguiente, a valores positivos, como la democracia, por lo que se considera un fin en sí misma.

(ii) Factores Exógenos

Los factores exógenos suponen que los impactos de la reforma sobre la calidad de vida de una comunidad están determinados por los factores político-institucionales, económicos, sociales y culturales provenientes de un determinado contexto.

2.3. Las bases de Legitimación

Las instituciones estatales, en su conjunto, no sólo deben cooperar de forma adecuada en un sentido administrativo, sino que deben además concebirse como instituciones legitimadas por la sociedad correspondiente. En *Political Order in Changing Societies* (1968), Samuel Huntington afirmaba que estos dos elementos se podían separar: los países podían gobernar y adquirir atributos de estatalidad independientemente de su base de legitimación. De ahí que, para él, tanto la antigua Unión Soviética como Estados Unidos, fueran sociedades con un elevado nivel de desarrollo político, a pesar de que en el primer caso se tratara de una dictadura comunista y en el segundo de una democracia liberal. Una versión más reciente de este mismo argumento es la que aporta Zakaria (2003), aunque en esta ocasión el autor hace mayor hincapié en el Estado de derecho liberal que en la capacidad administrativa autoritaria.

Con más de treinta años de perspectiva, no está claro que resulte tan fácil separar la capacidad del Estado de la legitimidad. A finales de los años 80, la Unión Soviética comenzó a desplomarse y a perder cantidades importantes de capacidad estatal precisamente porque su carácter dictatorial deslegitimaba al régimen a los ojos de los ciudadanos. El aparente grado de desarrollo que tenía cuando Huntington escribió *Political Order* era, dicho con otras palabras, una vulgar fachada. Aunque históricamente han existido múltiples formas de legitimidad, en el mundo actual la única fuente auténtica de legitimidad es la democracia.

Hay también otro sentido en el que la buena gobernanza no puede separarse fácilmente de la democracia. Una buena institución estatal es aquella que atiende con eficiencia y transparencia las necesidades de sus clientes, es decir, de los ciudadanos del Estado. En áreas como la política monetaria, los objetivos son relativamente sencillos (la estabilidad del precio de la moneda) y pueden ser alcanzados por tecnócratas relativamente distanciados de la sociedad. Sin embargo, en sectores como la educación o la salud, la calidad del rendimiento del organismo público depende en gran medida del apoyo que éste reciba de los consumidores finales del servicio gubernamental. Resulta complicado imaginar una buena labor en estas áreas con unos tecnócratas que trabajan apartados de las personas a las que sirven. Así pues, la democracia, además de poseer valor legitimador,

desempeña un papel funcional en la gobernanza. Los regímenes democráticos, tal y como ha sido ampliamente analizado por diversos autores (Lipset, 1959, Diamond, 1992; Rowen, 1995; Barro, 1997; Roll y Talbor, 2003), cuentan con mecanismos de control institucional para combatir las peores formas de incompetencia o rapacidad: a los malos dirigentes se les puede expulsar del gobierno mediante el voto.

2.4. Los Factores culturales

El cuarto aspecto determinante es subpolítico y hace referencia a las normas, los valores y la cultura. Las normas, los valores y la cultura influyen sobre todo en la parte de la oferta de las instituciones, ya que son elementos que favorecen o entorpecen, según el caso, la creación de determinados tipos de instituciones formales; no obstante, intervienen también en la parte de la demanda, en la que generan ciertas necesidades y fobias institucionales.

Generalmente se piensa en las instituciones formales y en las normas informales o valores culturales, como si se trataran de conceptos alejados desde el punto de vista conceptual y metodológico. Las normas formales pueden ser modificadas mediante la política pública; las normas culturales, por el contrario, no pueden modificarse y, a pesar de que van cambiando con el tiempo, resulta mucho más complejo dirigir su evolución.

Los factores culturales influyen enormemente en la evolución de las instituciones formales. En Japón, Corea o Taiwán, la calidad institucional de los organismos de planificación económica de la posguerra no se logró gracias a ningún manual de instrucciones tecnocrático, sino al arraigo de una tradición burocrática mandarina específica de cada país, que se remontaba a muchos siglos atrás. La actitud de las elites que gestionaron esos organismos fue determinante para el éxito final, puesto que la idea de que el poder del gobierno brinda una oportunidad para llevar a cabo actividades predatorias de captación de rentas podría haberse extendido y, sin embargo, no fue así. Dicho de otro modo, el Estado weberiano contaba con precedentes históricos en las sociedades asiáticas y era, por tanto, mucho menos susceptible de ser capturado o socavado por el neopatrimonialismo y el clientelismo.

Otro ejemplo de la influencia que ejercen los hábitos informales sobre las instituciones formales puede observarse en la función que desempeña el capital social en las relaciones de un gobierno con sus beneficiarios. La transparencia de los organismos del gobierno ante el pueblo es, en cierta medida, una cuestión de diseño institucional y de equilibrio de poderes interno; sin embargo, al final, la responsabilidad de controlar la actuación de dicho gobierno y exigirle que responda,

corresponde a la población a la que sirve. Una sociedad organizada en grupos cohesionados –ya sea en forma de asociaciones informales, organismos de control y organizaciones de defensa de los intereses de un colectivo- es mucho más probable que exija y obtenga transparencia que una formada por individuos desorganizados. Por otra parte, la sociedad civil puede acabar creando grupos de interés que practiquen la captación de rentas y cuyo objetivo no consista en exigir una mayor transparencia, sino un incremento del alcance de los subsidios estatales o la sustitución del gobierno por la sociedad civil. El que prevalezca un desenlace u otro depende en menor medida del diseño institucional que de la naturaleza de la propia sociedad civil.

3. Los tres Sistemas Administrativos Tradicionales: el Modelo Anglosajón, el Modelo Europeo Continental, el Modelo Escandinavo de Europa Septentrional

Existen grandes diferencias entre unos países y otros que se derivan de la configuración institucional y que afectan a la configuración de la organización administrativa.

En el **modelo administrativo americano**, una vieja tradición de intervención escasa de la Administración en la sociedad, proveniente del modelo inglés, se ha visto bruscamente interrumpida después de la Segunda Guerra Mundial. Subsisten los rasgos generales del sistema de amplia actividad de las organizaciones privadas, pero el crecimiento de la Administración Federal de los Estados Unidos es un hecho perfectamente comprobable. Es un caso a medio camino entre el Estado plenamente interventor del occidente europeo y la vieja tradición liberal de no intervención.

El **modelo administrativo inglés** presenta las dos notables peculiaridades: (i) se desconoce en él la noción de Estado, sustituida por la continua referencia de la Corona y (ii) los servicios dependientes de esta Corona y de su Gobierno son los que se contraponen a unos entes locales que se autogobiernan. Este esquema tradicional, que partía en el pasado del punto de vista de la no intervención, se ha visto modificado fuertemente al introducirse la idea del Estado de Bienestar o Estado Social de derecho, después de la Segunda Guerra Mundial. Tras el gobierno laborista de Attlee, que comienza su gestión en 1945, la Administración inglesa no volverá a ser el ejemplo típico de la Administración del Estado liberal.

El **modelo administrativo napoleónico** representa desde la época de la Revolución francesa y su cristalización en el sistema napoleónico, el ejemplo típico del Estado centralista que absorbe la Administración local y en el que la presencia de la Administración pública es un factor indispensable para la vida del país. Las

transformaciones económicas y sociales no han supuesto aquí ni una ruptura con el pasado ni una transformación de una Administración pública que tradicionalmente se abstenía de intervenir. Más bien, desde finales del siglo XIX, lo sucedido es que el Estado viene aumentando su peso en la vida nacional a través de la actuación económica que ya era inicialmente como se ha visto, fuerte y poderosa.

1. El Modelo Anglosajón

Los países anglosajones fueron pioneros en la puesta en práctica de medidas ambiciosas de reforma del Sistema de la Administración Pública. De hecho, su modelo ha sido fuente de inspiración para otras experiencias desarrolladas en contextos diferentes.

En líneas generales, los países de habla inglesa comparten una estrategia radical de reforma de la Administración Pública basada en la doctrina del New Public Management. Desde el punto de vista teórico, se asumen los esquemas de la teoría de la elección pública que propugna la desburocratización de los sistemas públicos y la recuperación del control administrativa, se parte de los postulados de los estudios de management en su variante norteamericana, que sostienen la superioridad de la gestión privada sobre la pública. Ambas vertientes son igualmente significativas, la búsqueda de la eficiencia va acompañada del objetivo de garantizar la responsabilidad administrativa ante el poder político (Keraudren, 1998). Sin embargo, esta doble inspiración no está exenta de tensiones e incluso contradicciones que afectan a elementos sustanciales de la gestión pública. Se ha señalado, por ejemplo, la confusión existente en torno al dilema centralización-descentralización, ya que no resulta fácil hallar un equilibrio entre el control por parte de los responsables políticos, propugnado por la teoría de la elección pública, y la necesaria autonomía de las diferentes unidades administrativas, defendida por la doctrina del management. En efecto, si el paradigma de la elección pública sugiere un reforzamiento de la dirección política de las agencias gubernamentales, las fórmulas gerenciales acentúan la flexibilidad y capacidad de iniciativa de los gestores. Esta tensión en los principios inspiradores de la gestión pública anglosajona debe ser tenida en cuenta para explicar sus resultados (Aucoin, 1990).

Las grandes principios que explican el programa de reforma del servicio público australiano lanzado en 1996 pueden servir como síntesis de la consideración de la gestión pública en el ámbito anglosajón (OCDE, 1998):

- La gestión de los servicios públicos debe basarse en los mismos principios que el sector privado;
- La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas debe adquirir una mayor flexibilidad;

- Las distintas organizaciones públicas deben ser responsables de su funcionamiento y deben tener la mayor autonomía posible sobre la gestión financiera y de recursos humanos;
- Los procedimientos administrativos que derivan de las obligaciones legales y que imponen elevados costes a la Administración deben ser suprimidos;
- El concepto de Administración Pública como mercado de trabajo homogéneo definido en términos de estándares de empleo comunes debe ser superado;
- La ética y los valores que distinguen a las Administraciones Públicas deben ser mantenidos.

Partiendo de estos principios, los procesos de reforma de los países anglosajones se caracterizan por su mayor ambición reformadora en relación con otros ámbitos culturales. El caso británico es una referencia obligada, una vez que todas las reformas ligadas al movimiento de la Nueva Gestión Pública comenzaron mucho antes que en el resto de los países y el carácter difusor de sus reformas es generalmente aceptado. El movimiento reformador británico ha sido identificado en ocasiones con los gobiernos de Thatcher. Sin embargo, su alcance desborda este período histórico y puede sostenerse, por el contrario, la continuidad de un importante impulso político dirigido a la reforma del servicio público en las tres últimas décadas, impulso del que participan igualmente los gobiernos laboristas del periodo.

Desde los años 60, se produce en Gran Bretaña el diagnóstico de que el declive estructural del país en términos comparativos podía ser abordado mediante la intervención sobre los mecanismos de actuación del Estado. A partir de este momento, se desarrollan ambiciosos esquemas de reestructuración departamental y reorganización de las actividades gubernamentales. Se pretende al mismo tiempo mejorar los mecanismos de coordinación de las políticas gubernamentales y otorgar una mayor autonomía en la gestión de los niveles intermedios del sector público. Estos primeros pasos no obtuvieron los efectos deseados, lo cual dio pie a que la idea de una reforma en profundidad tomara cuerpo a mediados de los 70, dando lugar al Informe Fulton de 1968. Los objetivos del informe eran lograr una nueva profesionalidad en la Administración británica que garantizase el control político del aparato burocrático del Estado a través de la creación de un Departamento de Servicio Civil. En los años 70 se asiste a críticas generalizadas a la burocracia británica a la que se acusa de haber saboteado los objetivos del Informe Fulton. A partir de este diagnóstico, se produce un nuevo impulso político que se centrará en las cuatro grandes áreas de actuación que protagonizan las reformas británicas durante el período de Thatcher:

- Recorte de gastos a través de, entre otras medidas, la reducción de efectivos;
- Cuantificación y medición de resultados;
- Concentración de poder en torno al Primer Ministro: creación de unidades bajo su dirección con grandes responsabilidades administrativas;
- Proceso de privatizaciones y externalización de actividades a partir de los años 1980.

El potencial difusor de las reformas introducidas en Gran Bretaña desde la década de los años 80 debe ser subrayado, ya que muchas de las experiencias aplicadas en este país han inspirado innovaciones en otros contextos, en ocasiones por gobiernos de diferente signo ideológico. De las reformas introducidas, pueden destacarse el modelo de agencia independiente que se desarrolla en Gran Bretaña a partir de finales de los 80 y las cartas de servicio de inicios de los 90. Las dos iniciativas británicas que se hallan detrás de estos ejemplos merecen una breve referencia. La iniciativa *Next Steps*, de 1987, se dirigía a aumentar la autonomía de gestión de las agencias gubernamentales dentro de los departamentos gubernamentales. La idea de las agencias es separar las funciones de diseño y control de políticas de las de gestión. Éstas últimas serían confiadas a unas agencias cuyos directivos disfrutarían de una considerable autonomía operativa para lograr los objetivos marcados (Hogwood, 1999). La segunda iniciativa, cuyo eco ha sido igualmente amplio, es la Carta del Ciudadano, de 1991, hecha pública bajo el Gobierno de John Major. La Carta pretende plasmar los derechos del ciudadano a la obtención de servicios públicos de calidad. El modelo de Carta o declaración de servicios ha gozado de gran popularidad a lo largo de la década de los 90. La alternancia gubernamental en el Reino Unido no ha supuesto un cambio de orientación en la consideración de la gestión pública, por el contrario, se ha profundizado en los elementos que se acaban de describir. La existencia de altos y bajos en el impulso reformador no oculta la similitud de los objetivos de los diferentes gobiernos y la coincidencia de su diagnóstico en torno al tratamiento de las cuestiones administrativas. El sentido general de las reformas británicas ha sido interpretado como un esfuerzo de la clase política dirigido a dismantelar las prácticas corporativas de la Administración Pública en el nivel macro-organizativo y a lograr que la actuación administrativa se inspire en la búsqueda de eficiencia en el nivel micro-organizativo (Kerauden, 1998). La coincidencia del diagnóstico por parte de la clase política a lo largo de tres décadas contribuye a explicar la profundidad de las transformaciones, a pesar de las múltiples resistencias que una Administración prestigiosa y poderosa en el momento previo a las reformas, podía ofrecer.

La filosofía que inspira el programa de **reforma del sistema administrativo en los Estados Unidos** se basa en los mismos

principios económicos que han sido impulsados bajo la presidencia de Clinton. Se parte de la idea de que las transformaciones económicas y sociales ligadas a la globalización y la revolución tecnológica exigen reforzar las capacidades de aprendizaje y adaptación flexible al nuevo contexto. En el plano del sistema administrativo, se afirma la necesidad de que las burocracias públicas se adapten a un contexto radicalmente diferente a aquel en el que fueron creadas. Para ello es preciso modificar la cultura administrativa, introduciendo el logro de objetivos, la orientación al cliente y el uso de los incentivos del mercado como inspiración de la acción administrativa. El método utilizado se ha basado en una modificación de las fórmulas de gestión dirigida a primar el papel autónomo de los gestores. Los principios fundamentales de la célebre «*reinención*» norteamericana son, en primer lugar, una desburocratización del funcionamiento administrativo. Esta desburocratización se pretende lograr a través de la descentralización en las agencias de una parte relevante de los poderes de gestión sobre los recursos humanos y financieros. En segundo lugar, la orientación al cliente, que no se limita a la búsqueda de la satisfacción del usuario y su participación en la formulación de objetivos, sino que se dirige a procurar que las agencias trabajen en condiciones de mercado aumentando el grado de libertad de elección de los usuarios. En tercer lugar, se defiende una mayor capacidad de acción y decisión en los escalones más bajos de la organización y en las organizaciones individualmente consideradas. Este objetivo dio lugar a un aligeramiento de las estructuras administrativas en sus escalones intermedios. El último principio es la concentración en las tareas básicas de gobierno, limitando la actuación gubernamental a lo estrictamente necesario y evitando solapamientos (Aberbach-Rockman, 1999). La finalidad de ahorro presupuestario no es ajena a este principio. Como consecuencia, se ha llevado a cabo una significativa reducción del **número de empleados**, que en los cinco años posteriores al Informe Gore ascendió a la cifra de 330.000 empleados en la Administración Federal (OCDE, 1998).

El caso norteamericano ilustra también el protagonismo de la gestión por agencias gubernamentales dentro de la denominada New Public Management, no tanto por su creación, puesto que se trata de una fórmula tradicional de gestión en Estados Unidos, como por la reflexión sobre el vínculo de estas agencias con los órganos de gobierno y el alcance de su autonomía. El mismo año en el que el Informe Gore comenzó su andadura, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Government Performance and Results Act, dirigida a conseguir que las agencias establecieran objetivos medibles y que los gestores fueran responsables de los resultados. La intervención sobre el funcionamiento de las agencias se ha mantenido a lo largo de los últimos años, siendo la acción que disfruta de un mayor protagonismo en la actualidad.

2. El Modelo Napoleónico de la Europa Continental

El caso de la mayor parte de los países de la Europa continental puede ser definido como de reforma incremental (Verheijen, 1998). El modelo clásico de Administración Pública se ve modificado por determinados cambios graduales y parciales que no afectan a los elementos constitutivos del mismo. En los países de tradición napoleónica, ciertos rasgos estructurales continúan vigentes: gestión administrativa, seguridad en el empleo, sistema de promoción basado en la antigüedad. Dentro de este contexto, la gestión pública y la privada se consideran fundamentalmente diferentes. Los valores que inspiran la comprensión de la gestión pública en este grupo de países difiere también sensiblemente de los que eran comunes al mundo anglosajón, esto es así fundamentalmente en lo que se refiere al papel del Estado en la economía y la sociedad. Mientras que la perspectiva liberal que inspira el New Public Management del mundo anglosajón da lugar a una reducción del papel del Estado en la economía y una suerte de retirada del ámbito económico y social. Las reformas del continente europeo van dirigidas a reforzar la legitimidad de la intervención del Estado a través de formas de acción renovadas (Rouban, 1996). Dicho esto, los objetivos y problemas de partida difieren en los distintos países y dan lugar a que los esfuerzos se concentren en aspectos variados de la gestión pública. Grecia e Italia dirigen sus esfuerzos a reforzar las estructuras estatales dentro de su lucha contra la corrupción y por el saneamiento de la vida pública. Hasta cierto punto, en su caso, se trata de reforzar la Administración Weberiana y el control de legalidad de las Administraciones. Por el contrario, en el caso de otros países como Francia, Alemania, España o Portugal, el reto es más bien desburocratizar y agilizar unas Administraciones cuya orientación no se dirige con suficiente intensidad al logro de objetivos y a la obtención de un rendimiento satisfactorio.

Francia es, por múltiples razones, la esencia del sistema administrativo tradicional. Las descripciones habituales del sistema político-administrativo francés insisten sobre dos aspectos: el carácter jerárquico y centralizado de sus estructuras administrativas y el impulso estatal fuertemente dirigista e interventor que define su vida económica y social. Por lo que respecta al primero, conviene no exagerar la rigidez del centralismo francés, no tanto en el diseño institucional formal de la República como en la articulación del ejercicio de poder en la práctica. Si bien es cierto que el diseño e implementación de políticas es en Francia una responsabilidad de la Administración Central, no debe olvidarse el peso político que las autoridades territoriales ejercen en el sistema político francés. Tanto el estudio de la interacción entre poderes locales y centrales como el análisis de políticas públicas en Francia muestra una realidad más

compleja de lo que frecuentemente se supone (Dupuy-Thoenig, 1985). En el contexto francés, los procesos de negociación y ajuste mutuo tienen una presencia destacada. La paradoja francesa puede definirse por un diseño institucional basado en la jerarquía y la dirección top-down y una acomodación al terreno de lo concreto que permite una integración desde abajo y facilita la eficiencia de la intervención del Estado. Este esquema puede ser aplicado al análisis del proceso de reforma administrativa en la Francia de las dos últimas décadas, el cual permite ilustrar las posibilidades y limitaciones de la innovación en los modelos administrativos tradicionales continentales. Al lado de una concepción jerárquica del cambio administrativo, que se manifiesta en una estrategia basada en la regulación por parte del primer ministro, cuyas consecuencias son limitadas, se observa una implantación exitosa de innovaciones parciales adaptadas a determinadas necesidades particulares. Ha habido cambios sustanciales, pero no tanto como resultado de los programas gubernamentales de modernización, como de la adaptación contingente a los cambios del entorno administrativo (Kerauden, 1998).

Los diferentes programas de reforma en Francia parten de la proclamación de los valores republicanos que otorgan un papel capital a los poderes públicos como garantes de la cohesión social, el acceso a las condiciones de igualdad de todos los ciudadanos a los servicios públicos y el respeto de la igualdad jurídica. La fortaleza de estos principios de funcionamiento no impide un diagnóstico extendido sobre la necesidad de abordar reformas de gran alcance desde mediados de los años 80. Bodiguel (1996) señala la continuidad de una reflexión técnica sobre la evolución del Estado y su Administración avalada por las sucesivas autoridades gubernamentales.

El discurso de la modernización muestra una destacable continuidad con respecto a los contenidos de la reforma, a pesar de las diversas alternancias en el poder que conoce Francia durante estos años. La importancia de los **recursos humanos**, el énfasis en la desconcentración y el papel de los usuarios forman parte de una suerte de ideario común subrayado en todas las iniciativas. El propósito de introducir fórmulas de gestión pública más flexibles se plasma en un programa sistemático por primera vez en 1989, de la mano del Gobierno de Rocard y su proyecto de renovación del servicio público. A mediados de los 90, existe un impulso a las políticas de reforma que fue precedido de una labor de reflexión y análisis intelectual promovido desde la cúspide política. Destaca dentro de este impulso el frecuentemente citado *Rapport Picq*, titulado "el Estado en Francia". Este Informe, encargado en 1993 por el primer ministro Balladur, se ocupa de dos grandes cuestiones: el

papel del Estado en la sociedad y la economía, y la organización del Estado.

Por lo que respecta a la organización del Estado, existe una preocupación por la escasa funcionalidad de la organización administrativa francesa y sus procesos decisorios. Se llega a afirmar que ninguna organización podría sobrevivir durante mucho tiempo con los métodos de decisión que prevalecen actualmente en el Estado. Se subraya la importancia de modificar las relaciones entre el Estado, las colectividades locales y los organismos autónomos de finalidad social, fundamentalmente introduciendo mayores dosis de responsabilidad financiera. Existe una voluntad de fomentar la capacidad gestora de la función pública y establecer políticas efectivas de **gestión de recursos humanos**. Por último, se insiste en la preocupación por el control y la transparencia en el gasto público, lo cual se traduce en propuestas de reforma del proceso presupuestario.

El informe Picq inspiró el último gran programa francés de reforma de la Administración, obra del gobierno conservador de Juppé. Este programa queda plasmado en el proyecto para la puesta en práctica de la reforma del Estado y de los servicios públicos. Los grandes objetivos del proyecto de reforma son la mejora de las relaciones entre la Administración y los usuarios, una reducción de la Administración central a través de fórmulas de desconcentración, una mejora de la gestión de recursos humanos que fomente la movilidad profesional, una renovación del proceso presupuestario y un aumento de la capacidad de gestión de los responsables públicos. El gobierno de la izquierda plural instaurado en 1997 conservó en conjunto estas orientaciones, profundizándolas a través de la preparación por los diferentes ministerios de programas plurianuales de modernización.

Las conclusiones de la mayor parte de los analistas franceses en torno a la modernización administrativa en Francia comparten una gran dosis de escepticismo sobre el éxito de las medidas implantadas y la capacidad de innovación de la Administración francesa. En un momento en el que la importancia de los retos económicos y los cambios sociales demandan un servicio público eficiente, el sistema administrativo francés es definido como excesivamente rígido y carente de una cultura administrativa propensa al cambio. A pesar de la retórica modernizadora, las transformaciones administrativas no han progresado en la medida que cabría esperar del voluntarismo político con el que han sido impulsadas (Rouban, 1996).

La rigidez organizativa y el prestigio social del servicio público estatal explican la dificultad política de introducir transformaciones estructurales. A título de ejemplo, baste recordar el abrumador rechazo social que dio lugar al fracaso de los últimos intentos de

reforma del sistema de gestión de la función pública. En primer lugar, las huelgas que paralizaron los servicios públicos franceses de 1996 y que provocaron, en cierta medida, la caída del gobierno conservador de Juppé. En segundo lugar, la destitución del ministro de Función Pública como consecuencia de una tímida propuesta de reforma del estatuto de la función pública (The Economist, 1-7 Abril de 2000).

A pesar del fracaso de los programas estratégicos de reforma, no puede ocultarse la relevancia de determinadas innovaciones parciales inspiradas por la filosofía de la Nueva Gestión Pública. Es el caso de las transformaciones del proceso presupuestario dirigidas a crear centros de responsabilidad en los ministerios a los cuales se delega el establecimiento de objetivos dentro de la programación presupuestaria con carácter plurianual. La creación de agencias reguladoras independientes dirigidas a abrir la Administración al ciudadano, como el defensor del pueblo, la Comisión nacional de acceso a los documentos administrativos, o la Comisión Nacional de informática y libertades. Deben subrayarse también los esfuerzos por introducir la evaluación de políticas públicas en un gran número de áreas como políticas urbanas e investigaciones (Kerauden e Baka, 1998) y la política de privatizaciones, escasamente defendida en el terreno del discurso, pero sistemáticamente llevada a la práctica por los sucesivos gobiernos.

El caso de Francia es especialmente significativo en cuanto a los procesos de innovación en la Europa continental. Se observa la fortaleza de los principios tradicionales de gestión administrativa frente a los intentos deliberados de reforma que periódicamente inician sus gobiernos. Los múltiples obstáculos a la introducción de reformas estructurales de gran alcance no significan, sin embargo, la parálisis de las Administraciones, ni la existencia de cambios sustanciales en ámbitos parciales. Ahora bien, es preciso subrayar el carácter incremental de las transformaciones, esto es, la introducción de mejoras dentro de una concepción tradicional de la gestión pública. Este diagnóstico puede generalizarse al resto de los países del modelo napoleónico. En todos ellos se suceden las iniciativas inspiradas por principios y objetivos similares, pero en ningún caso se pretende, o por lo menos se obtienen, las consecuencias ciertamente radicales que son observables en el ámbito anglosajón. El modelo continental europeo de reforma del Sistema de Administración Pública se dirige a reforzar la legitimidad de un Estado que ejerce un papel central en los procesos económicos y sociales y que no está en retirada sino en transformación.

3. El Modelo Escandinavo

Dentro de este grupo están incluidos los países escandinavos y los Países Bajos. Estos países optan por un modelo próximo a la Nueva Gestión Pública, pero dotándola de un perfil pragmático que la separa de la concepción radical del ámbito anglosajón. Este conjunto de países no rechaza de modo categórico el modelo de gestión administrativa tradicional, sino que cuestiona su utilidad en algunos ámbitos de la actuación administrativa, sustituyéndolo en consecuencia por otras fórmulas basadas en la búsqueda de la eficiencia.

En el caso de los Países Bajos, existe una voluntad de reforma que mantiene un impulso constante a lo largo de la década de los 80 y 90. El objetivo global ha sido la reducción del tamaño y alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto (Van Mierlo, 1998). En 1982, se lanza la iniciativa «Grandes Operaciones» dirigida al logro de seis grandes objetivos: reconsideración del gasto público, reorganización de los servicios administrativos centrales, desregulación de la intervención gubernamental, descentralización, desburocratización de la organización gubernamental e inicio de un proceso de privatizaciones. Este proceso está inspirado por las reformas en boga en Gran Bretaña y los Estados Unidos de la época y responde a la crítica de los excesos de la intervención estatal en la economía.

Con excepción del objetivo de la descentralización, el resto de las acciones emprendidas dieron lugar a transformaciones sustanciales. Debe destacarse la reconsideración de las diferentes formas de gasto público. En un primer momento, se identificaron treinta áreas de actuación cuya necesidad fue considerada como paso previo a la introducción de mecanismos de mejora de la eficacia y la eficiencia. Este mecanismo se ha convertido en una labor sistemática realizada por el Ministerio de Finanzas de la cual se da cuenta anualmente. A comienzos de los años 90, se desarrolla en los Países Bajos un nuevo proyecto denominado «Gran Operación por la Eficiencia» cuya finalidad es reducir las tareas gubernamentales y mejorar las estructuras organizativas. El nuevo programa acentúa la preocupación por las consecuencias económicas de la gestión pública y sitúa en el centro de la preocupación la reducción del gasto público. A partir de ese momento, las transformaciones holandesas se centran en objetivos concretos, como es el caso de la creación de agencias responsables de la implementación de políticas, diversas medidas orientadas hacia el cliente, intentos de aumentar la productividad de la función pública o la privatización del sistema de gestión de la Seguridad Social (OCDE, 2000).

Las innovaciones de la Administración Pública en los **Países Escandinavos** se inscriben en un modelo similar al holandés, Se

pretende, por una parte, mantener una concepción del servicio público que garantice la predictibilidad y el igual tratamiento de los ciudadanos. Este modelo se aleja, por lo tanto, de los mecanismos de mercado como respuesta general a los problemas públicos. Sin embargo, por otra parte, se introducen reformas sustanciales en determinados ámbitos parciales inspiradas por los principios del NPM. El caso sueco es muy ilustrativo de las tendencias de las reformas del Sistema Administrativo en este tipo de países. El movimiento de reforma se inicia como consecuencia de la crisis económica de principios de los 90 y los retos que la internacionalización plantea a Suecia, en concreto, su ingreso en la Unión Europea (OCDE, 1998). La respuesta a estos retos se buscó en la mejora de la gestión de los recursos. En concreto, los objetivos de las reformas suecas se centraron, por una parte, en la reforma de los procesos presupuestarios, a través de la introducción de mecanismos de gestión por resultados. Por otra, en la delegación de la toma de decisiones del gobierno a las agencias con respecto a los recursos necesarios para obtener sus resultados: organización, personal y finanzas.

El caso de Holanda y los países escandinavos muestran la importancia de los estilos nacionales de gestión pública y la modificación de los principios de la Nueva Gestión Pública al pasar por el tamiz de las instituciones nacionales. Las fórmulas corporativistas que tradicionalmente se han desarrollado en este contexto imponen una diferencia de gran alcance en la articulación de las innovaciones del Sistema de Administración Pública. Este modelo escandinavo difiere de modo significativo, tanto del modelo de Westminster y el protagonismo gubernamental que normalmente se le asocia como del Modelo Napoleónico y su proverbial protagonismo burocrático en el funcionamiento del Estado. El modelo escandinavo de la Europa septentrional, una gran parte de los servicios públicos son proporcionados en colaboración con diversas instituciones sociales de naturaleza privada o semi-pública y, en el caso escandinavo, con un gran protagonismo de los gobiernos locales en la ejecución de los servicios y las políticas públicas. Igualmente, el carácter fuertemente igualitario de la cultura política y administrativa de estos países ha impedido históricamente el apropiamiento del Estado por una elite burocrática que en algunos casos, como el británico, se ha constituido en el auténtico objetivo a batir de las reformas en la gestión impulsadas por los sucesivos gobiernos (Kickert-Jorgensen, 1995). Las reformas introducidas en estos países son el resultado de una reflexión pragmática por parte de los responsables. Las innovaciones se introducen de una manera gradual y negociada. Al contrario que en el ámbito anglosajón no son la plasmación de un programa político de transformación de contenido radical.

Conclusión

La descripción de la evolución del papel del Estado y los diferentes modelos administrativos en los diferentes países de la OCDE nos ha permitido comprobar el diferente alcance de las innovaciones. La explicación de las diferencias debe abordarse a partir del conocimiento de los sistemas político-administrativos nacionales. El análisis de las diferencias no debe ocultar ciertos rasgos comunes. En primer lugar, el protagonismo gubernamental en los procesos de reforma del sistema administrativo. En segundo lugar, su permanencia a lo largo del tiempo y, en tercer lugar, el hecho de que las reformas, pueden ser definidas como un proceso de aprendizaje y adaptación.

Nota Biográfica

Maria Asensio es licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Master en Ciencias Sociales por el Instituto Juan March y Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Madrid. Formó parte de la sexta promoción de estudiantes del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, donde obtuvo el título de Master en 1994. Elaboró su tesis doctoral bajo la dirección de Vincent Wright y Andrew Richards. Actualmente es investigadora del Instituto Nacional de Administração, I.P y Profesora de Teoría de la Organización en la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra. Entre 2005 y 2008, fue Asesora Política del Ministro de Sanidad de Portugal. Ha desarrollado su trabajo en el campo de la Administración Pública, de la Sanidad y de las Políticas Públicas, campos en los que cuenta con varias publicaciones y comunicaciones.

Bibliografía

- Aberbach, J. y Rockman, B. 1999. "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, p.3-17.
- Aucoin, P. 1990. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, 3 (2), p.115-233.
- Boix, C. 1996. *Partidos Políticos, Crecimiento e Igualdad. Estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas*. Alianza Universidad.
- Bodiguel, J.L. 1996. "Los Políticos y la Modernización de la Administración Francesa", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Mayo-Agosto, n.º 45, p.241-262.

- Dupuy, F. y Thoenig, J.C. 1985. *L'Administration en Miettes*, Paris, Fayard.
- Hogwood, B.W. 1999. "Autonomia Burocrática y Responsabilidad", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, mayo-agosto, p. 19-31.
- Hood, C. 1995. Contemporary Public Management: a new Global Paradigm? *Public Policy and Administration*, 10 (2), p. 104-117.
- Hood, C. 1991. "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69, p.3-19.
- Keraudren, P. y Baka, A. 1998. France: A Different Approach to Reform", en Verheijen & Coombes, D, *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 356-382.
- Kickert, W.T y Jorgensen, T. 1995. "Introduction: Les Tendances de la Reforme de Gestion en Europe Occidentale", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n.4, p. 573-586.
- Lipset, S. M. 1995. *American Exceptionalism: A Double-Edge Sword*, W.W. Norton, New York.
- Mayntz, R. y Derlien, H.U. "Party Patronage and politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Toward hybridization", *Governance*, 2, p. 384-404.
- OCDE. 1998-2000. Public Management Unit. *Issues and Developments in Public Management Series*, National Reports.
- Picq, J. "L'Etat en France. Servir une Nation Ouverte sur le Monde", *Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'Organisation de l'Etat*, Mayo 1994.
- Pollitt, C. 1993. *Managerialism and the Public Service*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt, C & Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford, OUP.
- Putnam, R. Nannetti, R. y Leonardi, R. 1983. "Explaining institutional success: The case of Italian Regional Government", *American Political Science Review*, 77, 1: 55-74.
- Rouban, L. 1996. "La Réforme de l'Appareil d'Etat", en Cassese, S. & Wright, V. *La Recomposition de l'Etat en Europe*, París, La Découverte.

Thelen, K. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en *The Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.

Thelen, K. 2003. "How Institutions evolve: Insights from comparative historical analysis", en James Mahoney & Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, p. 208-240.

Verheijen, T. 1998. "NPM Reforms and other West Reform Strategies: The Wrong Medicine for Central and Eastern Europe?", en Verheijen & Coomber, D. *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Wildasky, A. 1990. "A Double security: Federalism as Competition", *Cato Journal*, 990, p.39-58.