

MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y POST- NUEVA GESTIÓN PÚBLICA. DE LOS DILEMAS Y TENSIONES HACIA LAS NUEVAS FORMAS DE COORDINACIÓN Y REGULACIÓN

*Administrative Modernization and Post-New Public Management.
Dilemmas and Tensions. Towards New Forms to the Coordination
and Regulation.*

Jorge E. Culebro Moreno

Resumen

El propósito del artículo consiste por un lado, en analizar el desarrollo de la modernización administrativa a partir de la evolución de la Nueva Gestión Pública, Post-NGP y movimientos recientes como el Gobierno Unido y el Enfoque Integrador del Gobierno; y por el otro, estudiar reflexionar sobre las nuevas formas de regulación como los sistemas de evaluación del desempeño como parte de estos procesos de reforma. Se estudian los principales debates y dilemas de la implementación de la reforma administrativa y los efectos de la reforma regulatoria, que como parte de la adopción de la Nueva Gestión Pública ha traído en las organizaciones públicas. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y consideraciones en torno a la modernización administrativa y sus futuras aproximaciones y desarrollos.

Palabras clave: Nueva gestión pública, reforma regulatoria, reforma administrativa, organizaciones públicas.

Abstract

The purpose of the paper is to analyze the development of administrative modernization from the evolution of the New Public Management (NPM) and Post-NPM recent movements like the Joint United Government (JUG) and Whole of Government Approach (WOG), and on the other, study reflect on new forms of regulation as performance appraisal systems, in terms of the passage of the atomization of the public sector as a result of the New Public Management. We study the main debates and dilemmas of its implementation and the effects of regulatory reform as part of the adoption of NPM has brought in public organizations. Finally, some conclusions and considerations about the NGP and future approaches and developments are presented.

Keywords: New Public Management, regulatory reform, administrative reform, public organizations.

Fecha de recepción: 02 de septiembre de 2013
Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014

La Nueva Gestión Pública (NGP)¹ como fenómeno y objeto es a todas luces un movimiento multidimensional que desde sus orígenes en la década de 1980 ha incorporado una gran variedad de principios y herramientas en el gobierno de muchos países; primero en el mundo anglosajón, después en los países desarrollados hasta las naciones del tercer mundo con el apoyo de diversos organismos internacionales. En términos generales la NGP engloba a un conjunto de reformas dirigidas a mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno y como denominación fue acuñado desde mediados de la década de 1990 para caracterizar a una serie de transformaciones en el Estado (Hood, 1991). Si bien, con el paso de los años, la NGP ha modificado el mapa del sector público en todo el mundo, también es cierto que no ha sido un proceso lineal y homogéneo, sino por el contrario se ha caracterizado por su heterogeneidad, y en muchos casos efectos no esperados, ya sea por el contenido mismo de la NGP o bien, por las fuerzas político-ideológicas que lo impulsan, aun cuando se presente como una solución técnica a problemas políticos. El propósito del artículo es señalar las vías hacia las cuales se dirige la discusión y el debate de la implementación de la NGP, y para lograrlo se presentan primero, los principales debates en torno a su implementación y el fenómenos de la regulación, producto de la reforma regulatoria inherente a la NGP ;y en segundo lugar se analiza el desarrollo de la reforma administrativa a partir de la evolución de la NGP, Post-NGP y algunos de sus movimientos recientes como la iniciativa del *Joint United Government* (JUG) y el *Whole of Government Approach* (WOG).

De esta manera, el artículo se encuentra estructurado de la siguiente forma, en primer lugar se presentan el contenido y las características generales de la NGP, a continuación se abre una discusión en torno a los principales debates y dilemas de su implementación tales como los procesos de convergencia/divergencia, el desarrollo de organizaciones públicas híbridas y complejas, y la fragmentación/atomización del sector público. La tercera parte del texto incorpora al fenómeno de la regulación en el debate, y los efectos que la reforma regulatoria han traído en las organizaciones públicas, entre los que sobresalen los sistemas de evaluación del desempeño como una nueva forma de regulación y control. La cuarta sección del texto aborda una forma de afrontar los problemas y dilemas de la reforma administrativa tales como la búsqueda de mejores formas de coordinación e integración del gobierno que incorpora a las estrategias del *Joined-up Governance* y el *Whole-of Government Approach*. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y consideraciones en torno a la NGP y sus futuras aproximaciones y desarrollos.

¹ Término acuñado en la década de 1990 para describir un conjunto de transformaciones a nivel mundial que consistió en la introducción de herramientas del sector privado al público, y la creación de mercados y cuasi-mercados.

La NGP es un término acuñado desde la década de 1990 (Hood; 1991) que ha servido para describir a una gran variedad de herramientas, principios y transformaciones que han ocurrido en los gobiernos de una enorme cantidad de países, en otras palabras a un conjunto de transformaciones en el sector público a nivel mundial que surgieron a partir de los años 80s en Estados Unidos y el Reino Unido, aunque después se convertiría en un movimiento transnacional (Kerstin, 2001). Entre las razones que explican su adopción se encuentra la necesidad de buscar una forma de solucionar problemas internos de carácter, ya sea como producto contexto histórico-institucional o bien por presiones externas ya sea en la figura del isomorfismo (Powell and Dimaggio, 1991) o por seguir alguna moda y así formar parte de una comunidad internacional. Sus principales características pueden ubicarse alrededor de tres dimensiones principales a partir de las cuales se desprenden una gran cantidad de técnicas y nuevas relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Christensen and Laegreid, 2011).

En cuanto al contenido de la NGP la primera de estas dimensiones la ubica como la introducción de una serie de herramientas aparentemente exitosas del sector privado al público asumiendo cierto grado de superioridad y eficiencia (Olsen y Peters, 1996), y dejando de lado las posibles diferencias con las organizaciones gubernamentales. De esta manera, encontramos una gran cantidad de técnicas que en ocasiones pueden llegar a ser contradictorias, como por ejemplo, la reingeniería de procesos, la administración de la calidad total, Six Sigma, Planeación Estratégica y Desarrollo Organizacional entre otras (Christensen and Laegreid, 2011), que promueven una mayor autonomía y descentralización con el control ejercido a través de los convenios desempeño.

Otra dimensión importante que ha traído consigo la implementación de la NGP es el desarrollo de una mayor especialización vertical y horizontal en el gobierno, la primera de ellas busca dar más autonomía y descentralizar muchas de las funciones y decisiones, el supuesto detrás es que un aumento en la flexibilidad y discrecionalidad de los funcionarios traería consigo una mejor prestación de los servicios y haría al sector público mucho más eficaz, ya sea a través de una nueva distribución de competencias o bien mediante la privatización de muchas empresas del Estado; mientras que el segundo tipo de especialización se relaciona con la proliferación y desarrollo de agencias especializadas u organizaciones con propósito único (Van Thiel, 2001; Christensen and Laegreid, 2011), con la idea de que esta especialización o atomización de funciones generaría una mejor aprendizaje en las organizaciones y en consecuencia mejor desempeño gubernamental. En consecuencia lo que propone la NGP, sea la introducción de un conjunto de transformaciones en el aparato estatal, y uno de sus propósitos ha sido modificar el tipo de relaciones que existen y la división del trabajo a lo largo de una doble dimensión vertical y horizontal del gobierno. Desde el aspecto vertical del sector público, se trata de ampliar la distribución de responsabilidades entre los diversos niveles jerárquicos de la organización; mientras tanto, en el ámbito de la dimensión horizontal la llamada mo-

dernización administrativa intenta repartir tareas y facultades en organización públicas que comparten un mismo nivel en la estructura jerárquica (Roness, 2007).

El tercer elemento de la NGP es la incorporación del llamado gerencialismo y la delegación de autoridad a los funcionarios públicos, de tal forma que se les otorga un cierto margen de maniobra e independencia, no sólo para que resuelvan los problemas de la organización, sino también, para que ellos mismos desarrollen sus metas y objetivos, así como la forma de alcanzarlos (Christensen y Laegreid, 2011). En algunos casos también se establece la sanción o la recompensa cuando e logran. Entre las herramientas más socorridas están de sistemas de evaluación del desempeño, el presupuesto con base en resultados, o bien los desde llamados convenios de desempeño (Culebro, 2008) hasta la introducción de controles *ex ante* y *ex post*.

En síntesis, todas estas características generan nuevas relaciones del Estado con la sociedad, proveedores y ciudadanos, por ejemplo con la creación de mecanismos de competencia en función de mercados y cuasi-mercados, así como nuevas formas de operar y funcionar tales como las asociaciones público privadas en diversos sectores del gobierno y de la sociedad (Culebro y Figueras, 2012), asumiendo de esa manera que con estas herramientas y cambios se mejoraría la prestación de los servicios públicos. Se pretende de esta manera buscar la eficiencia y efectividad, junto con la rendición de cuentas en un contexto caracterizado por un conjunto de organizaciones mucho más complejas e híbridas (Christensen and Laegreid, 2011; Culebro and Askvik, 2010).

De manera más específica, en la reforma administrativa sobresalen tres elementos principales: 1) la reducción del tamaño del sector público y de la búsqueda de la eficacia a través de dos mecanismos; primero, por medio de privatizaciones de empresas públicas y en segundo lugar mediante la generación de contratos con el sector privado para mejorar los servicios públicos. 2) Reorganización de los sistemas de la función pública para lograr una cultura más emprendedora en el gobierno a través de cambios estructurales y la implementación de un sistema de indicadores para medir el desempeño del gobierno; del gobierno; y 3) la aplicación de métodos gerenciales para aumentar para aumentar la autonomía y la responsabilidad de las agencias públicas por medio, de la creación de indicadores de desempeño y la evaluación por resultados (Minogue, 2001). Estos tres elementos se expresan en las siguientes características (Hood, 1995; Halligan, 2009):

- a) Una mayor desagregación de las organizaciones públicas en entidades separadas con propósito único.
- b) Establecimiento de mecanismos de competencia al interior del gobierno y con el sector privado.
- c) Introducción de prácticas gerenciales exitosas.
- d) Orientación hacia la disciplina fiscal y a la eficiencia en el uso de los recursos públicos.
- e) Delegación de autoridad, mayor autonomía de gestión y libertad para tomar decisiones hacia los funcionarios.
- f) Preocupación e interés por establecer mecanismos e instrumentos para medir el desempeño.

- g) Establecimiento de nuevas formas de evaluación mediante la creación de indicadores o presupuesto por resultados y que sirven como incentivos para obtener recursos.
- h) Creencia en la superioridad del mercado.
- i) Flexibilidad organizacional.
- j) Énfasis en establecer evaluaciones externas e internas.

En cuanto a sus raíces teóricas conceptuales el contenido y efectos de la NGP se ha nutrido de muchas disciplinas, desde aquellas que ponen énfasis en el diseño formal de los incentivos hasta aquellas que explican el desarrollo de la NGP como el resultado de la moda o contexto en el cual surge. En cada una de ellas, el cambio se vuelve una variable fundamental, desde una posición más cercana a sus impulsores y en muchos casos por parte los organismos internacionales en donde el cambio se planea desde arriba, mientras que para otros el modificar las estructuras del sector público requiere de un trabajo mayor debido a las tradiciones y procesos históricos que limitan el abanico de opciones. Para otros sin embargo, la capacidad de adaptación y aprendizaje del contexto internacional son los elementos que explican el origen y desarrollo de la NGP.

TABLA I. TEORÍAS Y ENFOQUES ASOCIADOS A LA NGP.

Perspectiva.	Características	Proceso de cambio.
Económica (NIE)	Uso de estructura formal e incentivos. Énfasis en eficiencia.	Planeado. Desde arriba.
Gerencial	Autonomía a los gerentes para que definan metas y objetivos. Incentivos atados a contratos.	Desde abajo pero direccionado desde arriba.
Organizacional/ (NIOH)	Apropiación de la cultura organizacional. Distintos tipos de valores y normas.	Trayectoria de la dependencia. Tradiciones histórico culturales.
Ambiental/ sociológica.	Difusión de prácticas exitosas. Influidos o moda del contexto. Legitimidad.	Capacidad de adaptación. Presión ambiental.
Teoría de la elección pública/Teoría de la Agencia	Mecanismos para evitar la captura del gobierno.	Mediante incentivos en el marco institucional.

Fuente: Elaboración propia.

Cómo se puede apreciar en la tabla anterior, existe una gran diversidad de enfoques teóricos a partir de los cuales se nutre la NGP; por ejemplo, desde una perspectiva económica, más cercana al Nuevo Institucionalismo Económico² la NGP ha consistido en la introducción de un conjunto de incentivos orientados a lograr una mayor eficiencia en la provisión de bienes y servicios, con objetivos diseñados desde la cúspide de la organización, lo que supone un proceso de transformación planeada y racional. De manera

² Véase por ejemplos los textos de North, 1990, y Hodgson, 2006

similar, la teoría de la elección pública se ha convertido en un referente para la creación y desarrollo de organizaciones con propósito único, la privatización de empresas públicas, la división entre las funciones de financiamiento y prestación de los servicios públicos, y los arreglos institucionales adecuados para evitar la captura del gobierno (Boston, 2013). La llamada Teoría de la Agencia, supone la existencia de ciertas anomalías en el comportamiento que deben ser modificadas con el desarrollo y posterior implementación de contratos que incorporen los incentivos suficientes y así lograr que el gobierno sea más eficiente (Boston, 2013).

Por otro lado, un enfoque cercano a la teoría de la organización y al Nuevo institucionalismo Histórico³ sugiere poner atención a las tradiciones histórico-culturales de la administración pública para entender algunos de las consecuencias no esperadas que pudieran surgir de la implementación de una reforma administrativa, y la forma en la cual los principios y valores del sector público pueden llegar a ser una fuente de potenciales conflictos. Esta perspectiva, se apoya fuertemente en la idea de que los servidores públicos podrían responder mejor y trabajar de manera más eficiente con base en un marco institucional de incentivos mediante el cual sean capaces de establecer sus propias metas, objetivos y la forma de medirlos alcanzarlos; estos incentivos pueden ser atados al presupuesto de tal forma que dicha estructura de incentivos pueda establecer recompensas o sanciones financieras (Boston, 2013). Además de esto, desde un punto de vista gerencial puede explicarse muchas de las implicaciones en las relaciones laborales de los servidores públicos desde el establecimiento de contratos cortos y fijos hasta las prácticas relacionadas con el pago por desempeño (Boston, 2013). De esta forma el surgimiento y aplicación de la NGP puede ser explicado como la difusión de prácticas exitosas en la cual los gobiernos tratan de alcanzar un nivel de legitimidad adecuado que les permita continuar.

En términos de la estructura o rediseño del Estado, en una primera etapa, la NGP se encontraba orientada hacia la introducción de mecanismos de mercado y generación de esquemas de competencia para la provisión de algunos servicios como la salud, así como en la privatización de empresas que pertenecían al Estado, asociado a una disminución de reglas y procedimientos burocráticos. Después, como veremos más adelante, el interés se centró en la creación y desarrollo de un conjunto de organizaciones con propósito único cuya expresión fue el desarrollo de una mayor especialización horizontal del gobierno, alejado de un sistema integrado y funcional, generándose de esta manera un nuevo conjunto de reglas asociadas a cada uno de estos organismos. Un tercer período, también conocido como Post-NGP, se ha caracterizado por tratar de lograr una mayor coherencia y unificación del sector público mediante el llamado enfoque integrador del gobierno, y la construcción de instrumentos de regulación enfocados a mejorar la capacidad institucional del Estado (Christensen y Laegreid, 2007).

³ Véase por ejemplos los textos de Thelen, 1999

A raíz de la implementación de la NGP se han generado un conjunto de debates y discusiones con relación a la efectividad de estas reformas y muchos de sus resultados no esperados. Estos debates se pueden agrupar en tres grandes dimensiones fenómenos y discusiones, la primera de ellas está enfocada a estudiar la forma en la cual la reforma administrativa ha logrado establecer una infraestructura similar o divergente en los países en donde se ha implementado la NGP y los factores que permiten explicar estas diferencias o similitudes (Culebro, 2006). El segundo de estas discusiones analiza los cambios producidos en la operación y funcionamiento del gobierno como resultado de los procesos de especialización horizontal y vertical, particularmente la débil coordinación y atomización del Estado (Culebro, 2008). El tercero de estos debates, está centrado en el nivel organizacional de la administración pública, y surge a partir de las transformaciones de las organizaciones públicas como resultado de la introducción de nuevos principios y valores, y de la interacción de estas con un contexto institucional que ha sido transformado radicalmente, ya sea como organismos híbridos o con un alto grado de complejidad.

a) Convergencia / divergencia

Uno de los debates más importantes se refiere a los efectos de este movimiento en términos de una convergencia o divergencia de estructuras gubernamentales. Desde el punto de vista de los organismos internacionales que la promueven, la NGP se ha convertido en una fuente de convergencia, sobre todo en los países en vías de desarrollo en donde se transforman las estructuras del sector público a través programas de ajuste estructural tendientes a modificar la política fiscal, la privatización y una orientación hacia valores como la eficiencia en el mercado dejando a un lado reformas de más largo alcance (Bangura, 2000:4). La idea de la convergencia sostiene que los países se vuelven más similares cuando enfrentan los mismos problemas y presiones, una neutralidad propia de la NGP. Por otro lado, la divergencia generalmente ocurre en los países desarrollados en términos de atomización y “agencificación” del Estado lo que demuestra la existencia de una serie de problemas (Caulfield, 2004), sobre todo cuando se trata de observar sus implicaciones en ámbitos democráticos. Finalmente lo que puede observarse es la tendencia a seguir ciertos patrones y estructuras similares que son el resultado de objetivos y metas parecidas, aunque en la práctica tengan resultados y efectos distintos, ya sea desde la mejora en la prestación de los servicios públicos o bien, en la construcción de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas eficaces.

El aparente éxito de estas reformas es todavía muy debatido y parcial, una de las conclusiones más frecuentes señala que sus efectos son muy desiguales y con algunas pocas mejoras en términos de eficiencia. Su impacto, se ha considerado más modesto entre otros factores por la diversidad de expectativas que se generan, por el carácter marginal de sus efectos, y por la capacidad y motivación de sus principales actores (Manning, 2001). De hecho la implementación de la NGP, ha derivado en un conjunto de estrategias

que van desde el empleo de incentivos para inducir el comportamiento de los actores clave en los procesos de negociación, hasta la desconcentración y el uso de herramientas y técnicas gerenciales tendientes a transformar la cultura de los servidores públicos y disminuir el nivel de conflicto.

b) Fragmentación y atomización

De ahí que es de esperarse que la implementación de estos esfuerzos de modernización, así como la reforma regulatoria hayan traído una serie de consecuencias no-esperadas, debido entre otros factores por causas político-administrativos o bien por sus dificultades en términos de rendición de cuentas y transparencia (Caulfield, 2004). De esta manera, se ha generado una mayor atomización de la administración pública (Christensen y Laegreid, 2004); y por otro lado, la introducción de nuevas formas de control y un aumento en la fragmentación del conocimiento generado en los organismos del gobierno. Esta fragmentación y atomización de la administración pública no sólo han logrado reducir la capacidad institucional del Estado (Christensen y Laegreid, 2005), sino también aumentar los problemas de coordinación tanto horizontal como vertical.

Además de lo anterior, una de las preocupaciones principales ha sido la ausencia de instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas (Flinders, 2004; Flinders y Buller, 2006; Aucoin, 2006) y legitimidad en sus decisiones; es decir el dilema que se presenta frecuentemente en el diseño institucional y la puesta en práctica de las nuevas agencias reguladoras radica en cómo establecer y diseñar estas agencias que necesiten la suficiente autonomía y flexibilidad para realizar sus funciones, pero al mismo tiempo desarrollar los mecanismos institucionales que promueven la responsabilidad y rendición de cuentas para los ciudadanos y para los sectores regulados (Christensen y Laegreid, 2006; Flinders y Buller, 2006).

c) Organizaciones públicas híbridas y complejas

Los efectos de la implementación de la NGP pueden llegar a conducir a una creciente complejidad en las organizaciones gubernamentales, dependiendo del sector que se trate y de las direcciones e intensidades de la reforma misma. Las diferentes tensiones que producen los procesos de transformación ocurren entre otros factores por diferencias entre el control político y la autonomía institucional de muchas organizaciones públicas, y por el tipo de especialización producida por la implementación de la NGP, así como por la co-existencia de nuevas y viejas instituciones, generando así un modelo híbrido de gobierno (Christensen y Laegreid, 2010).

De esta forma, algunas de las implicaciones organizacionales de la NGP se relacionan con la inclusión de nuevos actores con influencia creciente en las organizaciones públicas y que no necesariamente tienen que ser políticos, además de la potencial pérdida de cooperación entre las entidades gubernamentales y efectos variados en la cultura organizacional, derivado de una mayor autonomía y problemas cuando valores y principios como la productividad y la identidad de servidor público entran en conflicto (Giauque, 2003).

Así, la NGP se puede ver como un compleja mezcla de cambios, que incluyen entre otros: cortes de presupuesto, establecimientos de contratos para la prestación de servicios públicos, el concepto del cliente, la competencia externa o interna como mecanismo para motivar a servidores públicos y a la organización, la flexibilidad para los funcionarios públicos, la separación de la política y la administración, la descentralización, rendición de cuentas, incorporación de instrumentos de gerencia financiera para las reformas del presupuesto, planeación estratégica y estilos de liderazgo en el papel de la gerencia, el uso de la tecnología de información, y una participación más activa del ciudadano en los asuntos públicos (Groenning, 1998, Holmes y Shand, 1995). Sus efectos abarcan una gran variedad de ámbitos como por ejemplo la seguridad social (Culebro, 2012) o bien la educación superior (Bleiklie, *et al.* 2010).

REGULACIÓN Y NGP

Aun cuando la introducción de la NGP ha tenido un impacto fundamental en la estructura y operación del gobierno, uno de los fenómenos más importantes ha sido la reforma regulatoria asociada a la especialización horizontal y a la creación de mercados y cuasi mercados, ya sea para regular los nuevos sectores o bien para modificar y dirigir el comportamiento de los funcionarios públicos. Estas nuevas formas de regulación se expresan primero a través de la llamada reforma regulatoria, después en el establecimiento de organismos reguladores, y finalmente en la adopción de sistemas de evaluación del desempeño.

a) Nuevas formas de regulación y reforma regulatoria

La reforma regulatoria y la aparición del llamado Estado regulador es vista como el resultado de diversos procesos de modernización administrativa, en los que además de la creación de cuasi-mercados ha existido un esfuerzo por descentralizar los servicios, establecimiento de nuevas formas de trabajo mediante la medición del desempeño, indicadores con base en resultados, contratación de agentes privados para servicios públicos, y el establecimiento de nuevos marcos institucionales para regular la competencia (Greeve 2008). De acuerdo con Majone (1999) este Estado regulador se caracteriza, entre otros elementos, por la delegación de decisiones hacia organismos independientes así como por la independencia de este tipo de agencias.

Si bien la retórica y el discurso alrededor de las reformas administrativas sugiere que la implementación de nuevas formas de organización conduciría a la formas más eficientes de prestación de servicios, en ocasiones la realidad es distinta; por ejemplo, en América latina como en otros países en vías de desarrollo el hecho delegar a facultades reguladoras a las agencias semi-autónomas no ha producido los efectos deseados en términos de despolitización, eficacia y mejora en los servicios públicos (Mota Prado 2007; Caulfield 2004). Además, como lo sugieren Levi-Faur and Jordana (2006), pareciera existir una tendencia a que las reformas de carácter regulatorio van más allá que la promoción de la competencia y aspectos económicos, sino que también se concentran en la esfera social.

b) Regulación y organismos reguladores

Aunado a los procesos de modernización administrativa, la regulación como política pública también ha variado con el tiempo, en un principio los esfuerzos de los gobiernos se dirigieron principalmente a establecer procesos de “desregulación” bajo la premisa de que una excesiva regulación traería como consecuencia un debilitamiento en la economía; sin embargo, posteriormente el énfasis se colocó no en la eliminación de reglas sino en la importancia del diseño y funcionamiento de los organismos encargados de la regulación (Malyshev 2002).

Para muchos de sus impulsores, la racionalidad misma de la NRP, la fuerza de sus ideas y su aparente neutralidad, han sido suficientes para ver sus bondades y ventajas bajo la sombra de un nuevo paradigma para homogeneizar las diversas prácticas gubernamentales en los países en los que se ha introducido, aunque en realidad ha operado con resultados distintos. Uno de estos resultados distintos ha consistido en la introducción de un conjunto de reformas regulatorias que han implicado por un lado, la creación y desarrollo de un conjunto de agencias semi-autónomas dirigidas a regular algunos sectores de la economía, y por el otro la aparición de un llamado Estado Regulatorio (Braithwaite, 2006) caracterizado por el empleo de instrumentos de regulación como un método de intervención gubernamental en diversos sectores de la sociedad y la economía (Greeve 2008).

Como resultado, la NRP ha impulsado la creación de mercados y los cuasi-mercados en los sectores que pertenecieron generalmente al sector público; en consecuencia tales reformas han establecido un conjunto de organizaciones semi-autónomas dirigidas a regular el funcionamiento en los mercados recién establecidos, generalmente desagregados funcionalmente de la Secretaría o Ministerio y con un status definido en la legislación nacional. La premisa bajo la cual operan estos cambios es que la especialización de funciones y tareas trae como consecuencia formas más eficientes de operar (Manning 2001, Laegreid and Verhoest 2010), logrando de esta manera profundizar la diferencia entre política y administración.

No obstante, el establecimiento de organismos autónomos o semi-independientes para regular los nuevos mercados, no sólo se ha dirigido hacia sectores económicos sino también hacia áreas mucho más sensibles desde el punto de vista político y social como lo es el caso de la seguridad social en los que se puede apreciar una orientación similar en la búsqueda de organizaciones más eficientes, orientadas al mercado y con una mayor capacidad de rendición de cuentas. En dichas agencias es factible encontrar al menos dos mecanismos de gobierno, una de ellas basada en enfoques económico-institucionales que por lo general son de carácter mucho más centralizado y basados en teorías de agente-principal; y otro, caracterizado por un alto grado de dispersión, más parecido a modelos de multi-niveles de gobierno (Caulfield 2004).

La difusión y aparición de estas nuevas formas de organización y regulación en el gobierno, obedecen a tres tipos de presiones, en primer lugar la necesidad del gobierno de dotar de una mayor credibilidad y certidumbre política a los actores, en segundo término debido a la existencia de tipo de coacción externa en forma de emulación que

fomenta la convergencia de estructuras estatales, y finalmente por la aparición cada vez mayor de una interdependencia entre países a través de mecanismos de difusión como; la competencia, cooperación o imitación (Gilardi, 2005). Tal y como lo sugiere Gilardi (2005 :94): “ ...Las agencias regulatorias independientes se han extendido no sólo porque los países han respondido independientemente a presiones comunes de tipo funcional sino también porque los países son interdependientes y son influenciados por decisiones tomadas en el exterior”.

c) Regulación y evaluación del desempeño

La regulación como una herramienta de gobierno puede adoptar diversas formas, económica, transaccional, estructural, jurídica e informacional. Esta última relacionada con la medición de desempeño en forma de indicadores o bien ejercicios de planeación. Por un lado, proveen de información valiosa sobre el desempeño de los regulados, y al interior del gobierno puede servir para que las organizaciones subordinadas puedan ser evaluadas por sus superiores; y por otro lado, resulta muy útil para que los consumidores puedan elegir mejor (Freiberg 2010). Cabe mencionar que este instrumento regulador no es algo nuevo sino que se ha venido desarrollando a la par de los procesos de reforma administrativa de la década de los 80s, y que actualmente ha sido implementada en muchos gobiernos. Este tipo de regulación tiene el propósito de alcanzar un equilibrio en dos dimensiones fundamentales para el mejor desempeño del sector público, la primera de ellas se refiere a la falta de coherencia de muchos de los objetivos y metas de las organizaciones gubernamentales, y la segunda se relaciona con la posible tensión entre la necesidad de una mayor flexibilidad para promover la innovación con la rendición de cuentas y transparencia que deben tener cualquier organismo del Estado (Coglianese and Lazer, 2003).

En este sentido, una de las novedosas formas de la regulación que ha traído la implementación de la NGP es aquella que tiene como punto de partida el desempeño de las organizaciones como un mecanismo de control y que generalmente se encuentra asociada a la regulación de riesgos, tal y como sucede con los alimentos, salud pública y seguridad industrial entre otros (May, 2010). A diferencia de otros tipos de regulación más tradicionales o prescriptivas asociados a lograr la eficiencia de los mercados o que establecen sanciones para inducir el comportamiento de los agentes, la regulación basada en el desempeño pretende reforzar la flexibilidad y la rendición de cuentas basada en los resultados, alejándose de una potencial captura por parte de los regulados.

La regulación basada en el desempeño se aleja de los mecanismos de control y busca dar un mayor margen de maniobra y flexibilidad a la organización; de esta manera se establece una forma distinta de rendición de cuentas cuya preocupación se encuentra más orientada en los resultados, que en el apego a la norma legal. En otras palabras, bajo estos supuestos se pretende generar mecanismos diferentes de transparencia y rendición de cuentas al establecer cuáles son los resultados esperados de acuerdo con los objetivos y metas (May, 2003; Coglianese, *et al.* 2002). En resumen, tal y como lo señala Peter May (2003: 3):

Cualquier régimen de regulación implica encontrar un equilibrio entre el grado de tensión controles deben ser en la promoción de la coherencia y la rendición de cuentas frente a la cantidad criterio debe concederse en la promoción de la flexibilidad y la innovación.

Por otro lado, la regulación basada en la gestión se enfoca principalmente en diseñar los instrumentos apropiados para que las organizaciones participen de forma eficaz en los procesos de planeación con el propósito de cumplir con los objetivos y metas que les han asignado, y para lo cual es necesario un determinado nivel de flexibilidad (Coglianese y Lazer, 2002). Esta es una estrategia regulatoria que resulta ser muy efectiva para regular para regular entidades que son heterogéneas y con resultados difíciles de monitorear (Coglianese and Lazer 2002). A diferencia de otras formas de regulación, en esta los organismos reguladores intervienen en todas las etapas del proceso, y no se detalla la tecnología a utilizar ni los resultados esperados, sino que se centra en que las organizaciones lleven a cabo de forma correcta sus procesos de planeación, así como todos aquellos esfuerzos encaminados al logro de los objetivos y metas (Bardach y Kagan, 1982: 224)

Este tipo de regulación parte de la premisa que la regulación es capaz de intervenir en cualquier etapa de los procesos de la organización, desde la planeación hasta la implementación y en los resultados o productos. En este sentido, se interviene principalmente en las etapas de planeación, obligando a las organizaciones a mejorar sus instrumentos de gestión al interior para alcanzar los objetivos, y se espera que las organizaciones realicen los planes que cumplan con los criterios generales necesarios para lograr las metas (Coglianese y Lazer, 2002).

En términos generales, la implementación de la NGP ha traído consigo un conjunto de consecuencias y efectos no esperados, y en gran parte obedece al contenido inicial del cual parten la gran mayoría de sus medidas y que suponen un alto grado de intencionalidad y racionalidad instrumental, aunque en los hechos abunde una gran dosis de ambigüedad y complejidad. Por ejemplo, no sólo en las tensiones entre la necesidad de una mayor autonomía y flexibilidad y por el otro del necesario control y rendición de cuentas de las llamadas organizaciones con propósito único, o bien en las nuevas formas de regulación, que por un lado fomentan una mayor desregulación con el propósito de hacer más eficientes y eficaces la prestación de servicios públicos, pero que en la práctica implican una gran proliferación de reglas y procedimientos a seguir (Culebro y González, 2013; Culebro 2008). A continuación se presentan algunas de las estrategias que se han llevado a cabo para afrontar estas tensiones y dilemas producidos por la adopción de la NGP en distintas partes del mundo.

REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BÚSQUEDA DE COORDINACIÓN E INTEGRACION DEL GOBIERNO

La respuesta a muchos de estos debates y efectos de la implementación de la NGP ha sido búsqueda de una mejor integración y coordinación del sector público. Derivado del hecho que una de las principales recomendaciones de la NGP fue por un lado, la desa-

gregación del sector público en un conjunto de agencias especializadas desdibujando la línea entre el control y la competencia de estas organizaciones y nuevos mercados, y por el otro, que el desempeño podía ser medido en términos de un conjunto de indicadores, se ha considerado indispensable partir del diseño de una nueva agenda de regulación (Van de Valle y Hammerschmid, 2011). Para muchos estas nuevas agencias se han convertido en algo similar a un péndulo que va desde la tendencia de la NGP por una mayor departamentalización hacia la necesidad de un aumento en la integración en el gobierno (Gregory, 2003). Esto es, regresando de la proliferación de organizaciones hacia una fusión y amalgamamiento de organizaciones y redes de organizaciones como una reacción a la dispersión de los servicios públicos en el gobierno (Van de Valle y Hammerschmid, 2011).

A esta búsqueda de coordinación y nuevas formas de regulación en el sector público se le ha llamado de distintas maneras, pero que en general pretenden solucionar un problema en común, entre estas se encuentran iniciativas como el *Joined-Up Government* (Hood, 2005; Ling, 2002; Politt, 2003; Filmreite *et al.*, 2013) gobernanza holística —*Holistic Governance*— (Leat, Setzler *et al.* 2002), nueva gobernanza pública —*New Public Governance*— (Osborne, 2009) y el enfoque integrador del gobierno —*Whole-of Government Approach*— (Christensen y Laegreid, 2007), entre otros.

TABLA 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN.

Iniciativa	Característica.	Autores.
<i>Joined-Up Government</i>	Integración de servicios públicos, respuesta a su fragmentación,.	Hood 2005; Ling, 2002; Politt, 2003, Filmreite <i>et al.</i> , 2013.
<i>Holistic Governance</i>	Marco conceptual para estudiar integración y coordinación en la era Post-NGP	Diana Leat, Kimerly Setzler and Gerry Stoker, 2002
<i>New Public Governance</i>	Gobernanza apoyada con análisis de redes	Stephen P. Osborne, 2009.
<i>Whole of Government Approach.</i>	Prestación de servicios públicos a través de fronteras como respuesta a la fragmentación y poca coordinación derivada de la NGP.	Per Laegreid, Tom Christensen, 2007

Fuente: Elaboración propia

a) Iniciativa del gobierno unido (*Joined up Government*)

El *Joined-up Government* se puede entender como forma de describir diferentes actividades y tareas para la prestación de los servicios públicos, mediante los cuales se pretende trabajar a través de diversas fronteras organizacionales. Es decir, un intento por caracterizar novedosos mecanismos de relaciones intra-estatales, así como interacciones entre las agencias gubernamentales y la sociedad. Esto surge como una respuesta ante la creciente fragmentación y deseo de incrementar la coordinación como resultado de la excesiva creación de organizaciones con propósito único asociado a lo que se conoce como Post-NGP. El punto de partida es un aumento en la percepción de los ciudadanos de una fragmentación de los servicios por lo que se busca la integración de diferentes

organizaciones con distintas culturas, incentivos formas de operar y funcionar. (Ling, 2002; Filmreite, *et al.* 2013)

Algunos de los países que han experimentado este fenómeno son Australia cuyo propósito fue la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, ya sea mediante el establecimiento y desarrollo de mecanismos de asociación con el sector privado bien con la implementación de ventanillas únicas a nivel local, tales como el Centre Lynk en el ámbito de la seguridad social (Culebro y Arellano; 2012). Canadá y los Países Bajos buscaron alcanzar una mayor integración entre el gobierno federal con los Estados y Territorios, y entre Departamentos Administrativos, teniendo como herramienta principal consistió en establecer metas de desempeño en las unidades administrativas, aunque en los Países Bajos existió un mayor esfuerzo por tener aliados del sector social. Por otra lado en Nueva Zelanda, la iniciativa del JUG estuvo orientada a establecer mecanismos de coordinación entre el gobierno central con los departamentos a través del desarrollo compartido de metas estratégicas; a diferencia en el caso de Suecia donde la colaboración y coordinación opero entre pequeños Ministerios centrales y agencias independientes operadas por los Ministerios, reduciendo el número de estas y a través de la prestación de servicios caracterizados por la negociación y la colaboración (Efiency Unit, Hong Kong, 2009)

El Enfoque integrador del gobierno (Whole of Government Approach)

Por otro lado, en los últimos años varios países, sobre todo aquellos que fueron pioneros en la implementación de las NGP han iniciado un conjunto de reformas orientadas al fortalecimiento de los poderes centrales y el diseño de sistemas flexibles de regulación, así como mejorar la coordinación entre diferentes sectores de política pública ya sea mediante el establecimiento de mecanismos que fomenten una mayor cooperación entre las organizaciones o a través del fortalecimiento de redes e instrumentos de gobernanza promoviendo la integración vertical y la horizontal (OCDE, 2006).

En el mismo sentido que el JUG, el WOG surge como una respuesta a un conjunto de efectos no esperados de la NGP tales como el debilitamiento del control político, así como la fragmentación y poca coordinación entre las áreas del gobierno derivados de la de una excesiva especialización vertical y horizontal entre otros elementos por la existencia de la proliferación de con propósito único, generando problemas de coordinación horizontal, produciendo así la necesidad cada vez mayor de una estrategia global que cuyo objetivo sea la integración de todo el gobierno en torno a su funcionamiento y cooperación (Christensen and Laegreid, 2007).

CONCLUSIONES.

La adopción de un conjunto de reformas administrativas conocidas como Nueva Gestión Pública ha traído como resultado una compleja serie de transformaciones que han modificado de manera sustancial el funcionamiento, operación y desempeño del sector público, así como una nueva relación entre el Estado y los ciudadanos. Este conjunto

de cambios puede apreciarse mejor por un lado en la forma en la cual se han ido reestructurando la prestación de los servicios públicos, y por el otro en las nuevas formas de control y regulación del gobierno en su conjunto. En esta última sobresalen los llamados sistemas de evaluación del desempeño.

No obstante, esta implementación también ha generado un conjunto de dilemas y tensiones, muchas de ellas derivadas de su mismo contenido teórico y raíces epistemológicas que comparten este conjunto de doctrinas y herramientas as conceptual; pero también han sido el producto de los límites institucionales en los cuales han operado estas reformas, y en consecuencias de los sistemas político-administrativos tan diversos.

Desde las contradicciones internas se han podido observar un conjunto de tensiones, ya sea como resultado de la especialización vertical y horizontal, o bien por las nuevas formas de supervisión que incorporan las técnicas y herramientas gerenciales. Estas pueden englobarse entre dos dimensiones, por un lado la dicotomía entre la autonomía y flexibilidad con que deben contar las organizaciones públicas para mejorar sus funcionamiento y la prestación de los servicios, y por el otro la necesidad de un control sobre estas y de los funcionarios para que exista un a mejor transparencia y rendición de cuentas en el gobierno. La segunda dimensión se refiere a las nuevas formas de regulación, es decir, por un lado la NGP promueve un conjunto de medidas destinadas a una desregulación y por consiguiente una disminución en el número de trámites y normas, pero en la práctica, la NGP ha originado una mayor cantidad de reglas. Todo lo anterior, supone entre otros factores, la falsa idea de la despolitización de la vida pública y concebir a la NGP como un instrumento técnico, fuera de consideraciones ideológicas.

A través de este artículo, se ha buscado introducirnos en el campo de las reformas administrativas y en consecuencia ilustrarnos la forma en la cual la reforma regulatoria y la regulación, han dado lugar a nuevas formas de organización y funcionamiento en el sector público. Visto de esta forma el diseño y evolución de los organismos reguladores representan un primer acercamiento a la complejidad y dificultades de lo que se le ha conocido como estado regulador. Además, a lo largo del texto se ha pretendido analizar tanto el desarrollo y evolución de la NGP, como la forma en la cual se han diseñado estrategias para revertir muchos de los problemas que ha traído consigo. Una característica en común de estas estrategias es la búsqueda de una mejor integración del sector público a raíz de la fragmentación y atomización de las organizaciones gubernamentales, la solución ha consistido por un lado en incorporar mecanismos institucionales que aseguren la coordinación de las actividades de las organizaciones públicas, y por el otro nuevos instrumentos de control y regulación en la forma de funcionar mediante la introducción de los sistemas de evaluación del desempeño. No obstante, la eficacia de estas nuevas estrategias todavía no ha sido totalmente demostrada.

En este sentido, resulta factible señalar la existencia de al menos tres escenarios a futuro, el primero de ellos se refiere a la co-existencia de dos grandes movimientos, por un lado la continuación de la NGP y sus resultados, y por el otro el introducir una serie de estrategias destinadas a mejorar la coordinación e integración del sector público. Es decir, la combinación de un conjunto de valores y principios que guían los esfuerzos de

modernización administrativa, que en muchas ocasiones puede aumentar la complejidad del desarrollo y evolución de las políticas públicas. En el segundo escenario, se prevé la predominio de las estrategias de coordinación y centralización de muchas de las funciones y actividades del gobierno, ya sea disminuyendo el número de organizaciones con propósito único, o bien mediante novedosas formas de regulación y control a través de mecanismos de evaluación del desempeño y desarrollo de capacidades de aprendizaje institucional en las organizaciones públicas. Finalmente un tercer escenario se puede vislumbrar como una posible revalorización de la idea del ciudadano y un retorno a nuevas formas de burocracia y gobierno multinivel, en el cual prevalezca un Estado regulador fuerte pero eficiente, y se genere una discusión sobre posibles dilemas éticos y las implicaciones de la reforma administrativa en el desarrollo de la ciudadanía privilegiando la lógica de lo apropiado sobre la lógica de la eficiencia.

REFERENCIAS

- Aucoin, Peters. 2006. "Accountability and Coordination with Independent Foundations. A Canadian Case of Autonomization", en Christensen y Laegreid (eds.) *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edwar Elgar Publishers: 110-126.
- Baldwin, R. and Martin C. 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bangura, Y. 1999. "New directions in state reform: implications for civil society in Africa". *Discussion Paper 113*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Bardach Eugene, Kagan Robert. A. 1982. *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple Univ. Press
- Bleiklie, Ivar. *et al.* 2010. "New Public Management, Network Governance and the university as a changing professional organization" (with) en T. Christensen y P. Læg Reid (eds.) *Ashgate Research Companion to New Public Management*, Aldershot: Ashgate.
- Boston, Jonathan. 2013. "Basic NPM ideas and their Development", en Christensen Tom y Per Laegreid (eds.) *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate: UK: 17-32.
- Braithwaite, John. 2009. "The Regulatory State?", en Rhodes *et al.* (editor) *The Oxford handbook of Political Institutions*. N.Y: Oxford University Press.
- Caulfield, Janice (2004), "New Public Management in a Developing Country", en Politt and Talbot (eds.) *Unbundled Government. A Critical Analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualization*. N.Y: Routledge, pp.229-246.

- Christensen, Tom and Per Lægheid, (2001), *New Public Management: The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- _____, (2004), “The Fragmented State —the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, Paper presented at an International seminar at the Division of Public Administration of CIDE, México City, January 15-16.
- _____, (2005), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- _____, (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- _____, (2007) “The Whole-of-Government approach in the public sector”. *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066.
- _____, (2011). “Complexity and hybrid public administration —theoretical and empirical challenges”. *Public Organization Review*. ISSN 1566-7170. 11(4), pp 407-423.
- Christensen, Tom and Per Laegreid (eds.), (2013), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Ashgate: UK
- Coglianese, C. and Lazer, D., (2003), “Management-Based Regulation: Prescribing Private management to achieve public goals”. *Law and Society Review*, 37 (4), 691-720.
- Coglianese, Cary, Nash, Jennifer and Olmstead, Todd, (2002), “Performance-Based Regulation: Prospects and Limitations in Health, Safety and Environmental Protection”. *Administrative Law Review*, 55, 705, 2003; KSG Working Paper Series No. RWP02-050.
- Coiman, J. (2003) *Governing as governance*. London: Sage.
- Culebro Moreno, Jorge E., (2006) “La Nueva Gestión Pública. Hacia gobiernos iguales o diferentes en el mundo.” *GESPyE Gestión Pública y Empresarial*. No. 8. Guadalajara.
- _____, (2008) “Autonomización del Estado y nuevas formas de control. La introducción de los Convenios de Desempeño en las agencias públicas en México”. *Gestión y Política Pública*. CIDE. DAP . Vol. XVII. núm I. pp. 35-70.
- _____ y David Arellano Gault, (2012), “Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional”, en *Revista Reforma y Democracia*. CLAD, núm 53, junio 2012.
- _____ y Steinar Askvik (2010) “Imitation, learning and the founding of a new organisation: the creation of the Mexican board of tourist promotion” en *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, núm. 33, mayo-agosto 2010, pp. 327-353

- _____ y Victor Figueras Zanabria (2012) “Transferencia de lecciones y regulación. La reforma al sistema de pensiones en México”. *Revista Estudios Gerenciales*. Universidad de Cali. Colombia Vol. 28, núm. 122, enero-marzo 2012
- DiMaggio and Powell (1983), “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, pp. 147-60.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1991. “Introduction”, in Powell and DiMaggio (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Efficiency Unit, Government of Hong Kong (2009), *Why Joined-Up Government*. Hong Kong.
- Filmreite, Anne Lise, Tom Christensen and Per Laegreid (2013) *Joined-Up-Government: Reform, Challenges, Experiences and Accountability Relations*. COCOPS. Working Paper. No. 9.
- Flinders, Mathew and Jim Buller (2006), “Depoliticization, Democracy and Arena Shifting”, in Christensen, Tom and Per Laegreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Forssell, Anders (2001), “Reform Theory Meets New Public Management”, in Christensen, Tom and Per Lægred (eds.) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot, Ashgate, pp. 261-287.
- Freiberg, A. (2010), “Re-stocking the regulatory tool-kit”, Jerusalem Papers in Regulation & Governance Working Paper No. 15, June 2010.
- Freiberg, Arie. (2010) Re-Stocking the Regulatory Tool-Kit. JPRG Paper No. 15.
- Giauque, D. (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, 2003; 69; 567.
- Gilardi Fabrizio, Jordana, Jacint and Levi-Faur, David, “Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies Across Europe and Latin America”. IBEI Working Paper No. 2006/1 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=960739>.
- Gilardi, Fabrizio (2005), “The institutional foundations of regulatory capitalism: the Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Num.598: 84-101.
- Greeve, C. (2008), *Contracting for Public Services*. N.Y. :Routledge
- Hodgson, G. M. (2006), “What are Institutions”, in *Journal of Economic Issues*. Vol. XL. No. 1 March 2006

- Hood, C (1991) "A public Management for All Seasons", in *Public Administration*. 69 (1) pp. 3-19.
- Laegreid, Per and Tom Christensen (2004), "Governmental Autonomization and Control —The Norwegian Way", *Public Administration and Development*, 24: 129-135.
- Leat Diana, Kimerly Setzler and Gerry Stoker (2002), *Towards Holistic Governance. A New Reform Agenda*. Palgrave, McMillan: UK.
- Levi-Faur, David, (2004), "Comparative research designs in the study of regulation: how to increase the number of cases without compromising the strengths of the case-oriented analysis", en Jordana Jacint and David Levi-Faur (eds.) *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edwal Elgar: Northampton, pp. 177-199.
- _____, (2005), "The Global Diffusion of Regulatory Capitalism" en *Annals, AAPSS*, 598, March 2005.
- _____, (2010) "Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space?". JPRG Paper.30.
- _____, (2012) "The regulatory state and regulatory capitalism: an institutional perspective", en Levi-Faur, David (ed) (2012), *Handbook on the Politics of Regulation*. UK: Edwar Elgar Publishing. Cap. 48. pp. 662-673.
- Ling, Tom (2002) "Delivering Joined-Up-Government in the UK. Dimensions, Issues and Problems". *Public Administration*. 80(4):615-642.
- Majone, Giandomenico, (1996), *Regulating Europe*, UK: Routledge.
- _____, (2006), "The internationalization of regulation. Implications for developing countries", en Minogue Martin and Ledivina Cariño (eds.) *Regulatory governance in developing countries*. Cheltenham, UK: Edwar Elgar.
- Malyshev, Nick (2006), "Regulatory Policy: OECD experience and evidence", *Oxford Review of Economic Policy*. Vol 22, no. 2. Pp.274-299.
- May, P.J. (2010) "Performance-based Regulation". JPRG Paper No. 2, April 2010.
- Minogue, Martin, (2005), "Apples and oranges: problems in the analysis of comparative regulatory governance." En *The Quarterly Review of Economics and Finance*. Vol. 45, Issues 2-3. Pp. 195-214
- _____, Charles Polidano and David Hulme (2000), *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*, London: New Horizons in Public Policy.
- North, D., (1990), *Institutions, Institucional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- OECD, (2005), *Designing independent and accountable regulatory agencies for high quality regulation. Proceedings of an expert meeting in London, UK*. 10-11 January.
- Olsen, Johan and B. Guy Peters. (1995) *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Scandinavian University Press, 1995.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, (2006,) *Whole of Government Approaches to Fragile States*. OCDE: Paris.
- Osborne, Stephen P. (ed), (2010), *New Public Governacne. Emerging perspectives on the theory and practice of public gobernacne*. London: Routledge.
- Pollit, Christopher and Bouckaert Geert (2000), *Public Management Reform: A comparative analysis*, NY: Oxford University Press.
- Pollit, Christopher and Sorin Dan (2011) *The Impacts of the New Públic Management in Europe: a Meta-analysis*. COCOPS, Working Paper. No. 3.
- Powell, W and P. Dimaggio (1983) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press: Chicago.
- Prado, Mariana Mota, (April 2007), "The Challenges and Risks of Creating Independent Regulatory Agencies: A Cautionary Tale from Brazil" U Toronto, Legal Studies Research Paper No. 983907
- Roness, Paul *et al.* (2008), "Autonomy and Regulation of State Agencies: Reinforcement, Indifference or Compensation?," *Public Organization Review*, Springer, vol. 8(2), pp. 155-174.
- Roness, Paul G. (2007), "Types of State Organizations: Arguments, Doctrines and Changes Beyond New Public Management", en Laegreid, Per and Christensen, Tom (eds), *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Ashgate: Aldershot.
- Sahlin-Anderson, K. (2001): 'National, International and Transnational constructions of New Public Management', in Christensen, Tom & Per Læg Reid (Eds.) (2001): *New Public Management —The transformation of ideas and practice*. Burlington: Ashgate
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Thelen, K. (1999) "Historical Institutionalism. In comparative politics". En *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999. 2:369.404
- Van Thiel, S. (2001). *Quangos: trends, causes and consequences*. Aldershot, Ashgate Publishing Ltd. ISBN 9780754617051

Verhoest, K. & S. van Thiel. (2012). "Agencification and related changes in structures of government: findings from an international comparative research network". *Journal of Public Administration and Policy*, V(1), 157-165

JORGE E. CULEBRO MORENO

Profesor del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa y responsable del proyecto sobre regulación y transformación institucional, en donde ha sido Coordinador de Estudios de las Licenciaturas en Administración y Derecho; miembro de diversos órganos colegiados. Doctor (Doctor Raerum Politicarum) por la Universidad de Bergen, Noruega, en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización. Maestría en Administración Pública en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Licenciado en Derecho por la FES-Acatlán, UNAM, y en Periodismo por la Escuela Carlos Septién García. Ha publicado diversos artículos, libros y trabajos sobre regulación, reforma administrativa, aprendizaje institucional y Nuevo Institucionalismo. Asesor y consultor para organizaciones públicas en áreas de reforma administrativa y cambio organizacional. Es miembro del SNI Nivel I, y posee el perfil deseable PROMEP. Correo-e: jorge_culebro@hotmail.com / jcmoreno@correo.cua.uam.mx

