

LA REFORMA A LA GESTIÓN PÚBLICA EN AUSTRALIA 1974-2007: ALGUNAS LECCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

JOSÉ LUIS BUSTOS VILLEGAS

LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS QUE SE HAN LLEVADO A CABO durante los últimos 35 años en el aparato administrativo del gobierno australiano se encuentran entre las más relevantes en el mundo, debido a que sus objetivos de reestructuración han sido muy ambiciosos y a que efectivamente han modificado la forma en que opera la administración pública de ese país. De ahí que con frecuencia la experiencia de Australia, junto con los casos de Reino Unido, Nueva Zelanda y Estados Unidos, sea un punto de referencia no sólo para los estudiosos del tema, sino para los gobiernos que evalúan implementar políticas similares para la reinención del gobierno.

En este sentido, el objetivo central de esta investigación es analizar la evolución de las reformas a la administración pública federal de Australia, durante el periodo 1974-2007. En particular, se busca responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido sus rasgos principales, sus estilos de implementación y sus resultados? ¿Qué circunstancias permitieron o impidieron poner en práctica las principales iniciativas? ¿Qué lecciones relevantes se pueden aprender del caso australiano?

El trabajo se divide en seis secciones. En la primera se revisan los antecedentes y motivaciones de las reformas llevadas a cabo por el gobierno de Malcolm Fraser durante la segunda mitad de la década de 1970. En la segunda sección se presentan las innovaciones implementadas por los gobiernos laboristas de Robert Hawke y Paul Keating, durante el periodo 1983-1996. En la tercera parte se hace una revisión similar para las transformaciones realizadas por el gobierno de John Howard desde 1996 hasta 2007. Una vez que se cuenta con un panorama sobre el contenido de las reformas, en las secciones siguientes se describen los estilos de implementación utilizados por cada gobierno y se abordan sus resultados principales. Finalmente se exponen las lecciones que deja la experiencia australiana. Este análisis se realiza

a partir de los resultados de las reformas y de los factores que facilitaron o dificultaron su implementación.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Desde los inicios del siglo xx el gobierno ha desempeñado un papel muy activo en el desarrollo económico y social de Australia. Ese enfoque intervencionista del gobierno se manifestó en el desarrollo de la administración pública federal, la cual fue estructurada con base en las corrientes administrativas predominantes tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido. Se realizó la separación formal entre política y administración, se eliminó el patronazgo, se comenzó a atacar la corrupción, se introdujo el reclutamiento competitivo y se adaptaron los principios de la administración científica para el diseño de los puestos, la distribución del trabajo y la estructuración de las organizaciones.¹

Con estos fundamentos, en el periodo 1936-1953 el servicio público se triplicó en tamaño; en parte porque el gobierno extendió sus funciones hacia un amplio rango de actividades, en parte porque asumió responsabilidades propias de los estados.² Esto significó, al menos hasta finales de la década de 1970, la intervención directa de la administración pública en casi todas las actividades económicas y sociales: formulación e implementación de políticas para el desarrollo nacional, mantenimiento del Estado de bienestar, fijación de aranceles y subsidios para estimular el desarrollo de la industria manufacturera, gestión de bancos y de las grandes empresas estatales, fomento del empleo y de salarios justos, prestación de servicios postales, de telégrafos y de transportes, etc. Ese crecimiento en el aparato administrativo se acompañó de algunas reformas incrementales al mismo.³ De este modo, hasta mediados de la década de 1970, la administración pública federal australiana se caracterizaba por:

- a) La separación del servicio público de la carrera política.
- b) Una estructura jerárquica muy rígida y poco abierta al escrutinio por parte de la ciudadanía.

¹ En 1922 se promulgó la Ley del Servicio Público (Public Service Act, PSA), que buscaba producir un aparato administrativo acorde a los valores de eficiencia, economía y equidad. John Nethercote, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Camberra, Australian Public Service Commission, 2003, p. 12.

² John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *Reform in the Australian Public Service 1983-1996*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 1998, p. 9.

³ John Halligan, *The Australian Civil Service System*, Camberra, University of Camberra-Centre for Research in Public Sector Management, 1997, p. 4.

- c) Su énfasis en el cumplimiento de procesos y no en la obtención de resultados.
- d) Su monopolio en la asesoría al gobierno y en la formulación de políticas.
- e) La existencia de un servicio civil de carrera que otorgaba gran estabilidad en el empleo a los funcionarios y que estaba casi cerrado a la contratación de personas que no pertenecían al mismo.
- f) Altos niveles de sindicalización y un control centralizado de los recursos humanos.
- g) Predominio de los hombres en todos los puestos, ya que hasta 1966 las mujeres empleadas en el servicio público tenían que renunciar a su trabajo una vez que se casaban.⁴

En otras palabras, este aparato administrativo tenía los rasgos propios del modelo de administración pública tradicional⁵ que hasta entonces había prevalecido en los Estados de bienestar, según el cual la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme conducen a la efectividad de la acción gubernamental.

Este modelo administrativo había coadyuvado al desarrollo económico nacional. En 1970 Australia tenía una de las economías más estables del mundo desarrollado, lo cual se manifestaba en los principales indicadores macroeconómicos. El PIB *per capita* había crecido 3.7% en el periodo 1965-1970; la inversión y la productividad del trabajo también aumentaron 5.2% y 2.7% respectivamente (durante el periodo 1963-1973); además, la inflación y el desempleo se mantuvieron por debajo de 5%, 4% y 1.9% (entre 1963 y 1973).⁶

A pesar del buen desempeño económico, el papel intervencionista del gobierno y la burocracia empezaron a ser cuestionados desde inicios de la década de 1960. Se consideraba que la burocracia era ineficiente, poco transparente y distante de las necesidades de la ciudadanía. Esas críticas aumentaron cuando la economía comenzó a estancarse a partir de 1974. El crecimiento del PIB y la inversión disminuyeron, mientras el desempleo, la inflación y el déficit público aumentaron. Eran las primeras señales de la crisis del Estado de bienestar australiano, que como en otros países de la OCDE, justificaron la introducción de reformas a la administración pública.

⁴ Rose Verspaandonk, *Changes in the Australian Public Service 1975-2003*, Canberra, Parliamentary Library, 2003, p. 3.

⁵ Este modelo tradicional se ha definido como paradigma burocrático, especialmente por los estudiosos de la Nueva Gestión Pública.

⁶ David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar, *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*, México, CIDE, 2000, p. 29.

En estas circunstancias se comenzaron a realizar investigaciones al sector público australiano con el fin de reformarlo. Así, bajo el gobierno laborista del primer ministro Gough Whitlam, se estableció la Comisión Real sobre la Administración Australiana (Royal Commission on Australian Government Administration, denominada popularmente Coombs Commission).⁷ Esa Comisión realizó un diagnóstico de la administración pública federal y presentó, ya bajo el gobierno de Malcolm Fraser (de la coalición integrada por los partidos liberal y nacional), un informe con 183 recomendaciones, algunas de ellas ya propias de la Nueva Gestión Pública (NGP).⁸ Entre las recomendaciones más importantes estaban: 1) Mejorar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos mediante auditorías periódicas del auditor general. 2) Responder a las demandas ciudadanas de participación en la toma de decisiones del gobierno. 3) Fortalecer las habilidades de los funcionarios públicos para gestionar la prestación de servicios públicos. 4) Mejorar la eficiencia y la responsabilidad en los servicios públicos que ofrecía el gobierno. 5) Descentralizar y hacer menos jerárquica la estructura administrativa. 6) Modificar el concepto de servicio de carrera y su elitismo asociado con el fin de lograr un servicio público más representativo de la comunidad, más flexible, capaz y orientado a resultados. 7) Establecer un Servicio Ejecutivo *Senior*.⁹

Las recomendaciones de la Comisión fueron poco tomadas en cuenta por el gobierno del primer ministro Fraser, quien prefirió concentrar sus esfuerzos en recortar servicios y personal, así como en desarrollar leyes que favo-

⁷ Spencer Zifcak, *New Managerialism. Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994, pp. 21-22.

⁸ Desde el punto de vista académico, es difícil definir claramente y consistentemente qué es la NGP. En términos prácticos, se trata de un grupo de ideas económicas y gerenciales que buscan reestructurar a las administraciones públicas para que sean más eficientes y se enfoquen a satisfacer las demandas de los ciudadanos. Desde este punto de vista, la administración pública tradicional, o el "paradigma burocrático", presenta una visión anticuada de la realidad. Hay una gran cantidad de conceptos, algunos de ellos contradictorios, que constituyen a la NGP. De acuerdo con Hood, los componentes doctrinarios de la misma se pueden resumir en siete conceptos: transferencia de técnicas de gestión del sector privado al público, definición de estándares explícitos y medidas de desempeño, énfasis en el control presupuestal con base en resultados e impactos, descentralización, introducción de mecanismos de competencia en el sector público, mayor flexibilidad en las organizaciones públicas, disciplina y parsimonia en el uso de los recursos. Christopher Hood y Peter Aucoin identifican en estas ideas la fusión de dos corrientes de pensamiento: la gestión privada aplicada al sector público y la nueva economía institucional, la cual recoge las teorías de la elección pública, de los costos de transacción y del principal agente. La compatibilidad de ambos enfoques ha sido puesta en duda por estudios teóricos y prácticos. Al respecto véase Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, núm. 1, 1991, pp. 4-5; y Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia*, trad. de Jorge Ferreiro, México, FCE, 2000, pp. 41-48.

⁹ John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, p. 10.

recieran la rendición de cuentas de la administración pública. Así, aunque el gobierno de Fraser no puso en práctica la mayoría de las recomendaciones derivadas de la Comisión, sí introdujo en 1976 un nuevo sistema de leyes administrativas que facilitó la implementación de las reformas posteriores a su gobierno. La reforma legal de Fraser incluyó la creación de un ombudsman para investigar y resolver quejas ciudadanas sobre mala administración de departamentos y agencias, la instauración de un procedimiento judicial más accesible para el seguimiento de los actos administrativos (por medio de la *Administrative Decisions Act* de 1977), la creación de un Tribunal de Apelaciones Administrativas para asegurar el cumplimiento del principio de mérito en las decisiones sobre contratación de personal, y el establecimiento de un cuerpo asesor (el *Administrative Review Council*) para monitorear la operación de las nuevas normas. Asimismo, en 1975 se promulgó una Ley contra la Discriminación Racial en el Sector Público (*Racial Discrimination Act*), en 1982 se instauró una Ley de Libertad a la Información (*Freedom of Information Act*) y en 1983 una Ley de Acceso a los Archivos.¹⁰

Los efectos de esas reformas fueron importantes, ya que abrieron el aparato gubernamental hacia un mayor escrutinio ciudadano, fomentaron los principios de equidad y respeto al mérito en el sector público, mejoraron la asignación de responsabilidades y la rendición de cuentas. De este modo, las reformas que emprendió el gobierno de Fraser facilitaron la implantación de la Nueva Gestión Pública en los siguientes años, ya que se convirtieron en la base legal para la misma. Sobre todo, esos ordenamientos legales establecieron los incentivos para que los funcionarios comenzaran a rendir cuentas por sus acciones.

Otra reforma importante durante el gobierno de Fraser fue la creación del Departamento de Finanzas. Hasta 1975, el Tesoro controlaba todo el proceso presupuestal y por tanto tenía gran capacidad de influir en el desarrollo de todo el aparato administrativo, desde la formulación de políticas hasta la contratación de personal. En 1976 Fraser cambió las responsabilidades de distribución de recursos y gestión financiera, desde el Tesoro hacia un nuevo Departamento de Finanzas, con el fin de debilitar el papel protagónico que había tenido el Tesoro en la asignación de recursos, lo cual limitaba la flexibilidad en la utilización del gasto por parte de todas las agencias administrativas.¹¹ Asimismo, el Departamento de Finanzas asumió un papel central en la implementación de reformas administrativas. Como se había planeado, con el paso del tiempo el debilitamiento del Tesoro ayudó a que

¹⁰ Spencer Zifcak, *op. cit.*, pp. 171-179; y John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, p. 11.

¹¹ El Tesoro quedó a cargo de la política económica y monetaria, así como de la recolección de impuestos. *Ibid.*, pp. 165-167.

otros departamentos tuvieran mayor autonomía para desempeñar sus labores. No sólo se les otorgó autoridad, sino también responsabilidades, lo cual incrementó sus habilidades y les permitió responder más eficientemente a las demandas de los ciudadanos. El sistema centralizado de planeación y asignación, a cargo del Tesoro, imponía una gran cantidad de limitaciones al desempeño de las agencias administrativas, por lo que su continuidad hubiera obstaculizado la puesta en práctica de las reformas a la gestión pública que se realizaron durante los gobiernos siguientes.

De este modo, el sistema de leyes administrativas y la creación del Departamento de Finanzas fueron las principales reformas emprendidas bajo el gobierno del primer ministro Fraser. Los impactos principales de esas iniciativas no se manifestaron claramente sino hasta muchos años después, una vez que los gobiernos laboristas desarrollaron sus programas de reforma. De ahí que, a finales de la década de 1970, todavía en el gobierno de Fraser, varios factores contribuyeran al resurgimiento del interés por una transformación del sector público. Por un lado, la situación económica empeoró. El desempleo fue de 10.3%, la inflación se elevó a 11.2%, el PIB se estancó, el déficit gubernamental aumentó y la moneda australiana se depreció. Además, la industria australiana, que había estado protegida durante mucho tiempo, enfrentaba dificultades para competir internacionalmente. Por otro lado, la imagen del gobierno se deterioró precisamente por una serie de escándalos relacionados con la administración pública.¹²

El Partido Laborista aprovechó el momento crítico para atacar a Fraser y convirtió la reforma administrativa en un tema de campaña política. El gobierno de Fraser respondió a la coyuntura en 1982, mediante la creación de la Revisión de la Administración del Commonwealth (Review of Commonwealth Administration, RCA). El objetivo de esa comisión fue hacer recomendaciones para lograr un servicio público más eficiente y efectivo. El reporte final de la RCA se presentó sólo unas semanas después (en 1983) con las siguientes recomendaciones: mejorar la gestión financiera, capacitar a los funcionarios públicos, otorgar mayor independencia a los departamentos y establecer sistemas de reclutamiento competitivos. Ese mismo año, el Comité Parlamentario sobre Cuentas Públicas (Parliamentary Committee on Public Accounts, PCPA) publicó un reporte sobre la selección y desarrollo de los funcionarios en el sector público australiano. El reporte recomendó la instauración de un Servicio Ejecutivo Senior (Senior Executive Service), en el que se tendría que dar prioridad a la adquisición de habilidades de gestión por parte de los funcionarios públicos.¹³

¹² *Ibid.*, p. 22.

¹³ *Loc. cit.*

Ninguna de las recomendaciones de RCA y del PCPA se llevó a cabo durante el gobierno de Fraser, ya que ese mismo año se celebraron elecciones y las perdió. Sin embargo, la RCA y el PCPA, así como la ofensiva del Partido Laborista, colocaron en el centro del debate político nacional la necesidad de una reforma de gran alcance a la administración pública federal, la cual se implementaría a partir de 1983. De hecho, el Partido Laborista emprendió su estudio propio sobre la reforma administrativa, el cual se constituyó en el punto principal de su plataforma para las elecciones de 1983. Según ese reporte, era necesario restaurar la confianza de la administración pública.¹⁴ Un punto importante del reporte fue asegurar a los sindicatos de burócratas que las reformas se llevarían a cabo con su consentimiento y no de manera agresiva como había actuado el gobierno de Fraser, quien se había enfrentado varias veces a la burocracia.

Así, durante la década de 1970 e inicios de la de 1980, se establecieron las bases para la transformación de la administración pública federal australiana en el periodo 1983-2007. Al igual que en otras partes del mundo, en Australia las primeras reformas se adoptaron en la década de 1970 para enfrentar los tres tipos de déficit que padecía el gobierno: el déficit fiscal, el déficit en el desempeño del sector público y el déficit en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales. Esas reformas constituyeron la primera fase del desarrollo de la Nueva Gestión Pública en Australia. A continuación se presenta la segunda fase, la cual se implementó durante los gobiernos laboristas de Robert Hawke y Paul Keating.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA DURANTE LOS GOBIERNOS LABORISTAS 1983-1996

El primer ministro Robert Hawke encabezó el gobierno australiano entre 1983 y 1991. Cuando Hawke llegó al poder, había un consenso entre la clase política australiana (el consenso incluía a los tres partidos políticos más importantes: Laboral, Nacional y Liberal)¹⁵ acerca de la necesidad de

¹⁴ El reporte laborista recomendaba, entre otras cosas, reorganizar el gabinete, modificar la organización y la rendición de cuentas de las autoridades públicas. John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁵ Los principales partidos políticos son: el Partido Laborista (de centro izquierda), el Partido Liberal (de derecha) y el Partido Nacional (representante de los intereses de las zonas rurales). Los partidos liberal y nacional forman coalición desde 1945, la cual funciona tanto cuando están en el gobierno como cuando se encuentran en la oposición. El papel del Senado y el federalismo han creado, según algunos politólogos, un sistema mixto, con características del sistema de Estados Unidos y de los Westminster.

reformular completamente la administración pública. Los altos funcionarios del servicio público también apoyaron al movimiento reformista, ya que los escándalos de corrupción habían deteriorado su reputación ante la ciudadanía, las prácticas de la administración pública eran obsoletas y no favorecerían la rendición de cuentas y el ambiente político era propicio para las reformas.¹⁶ A su vez, los primeros avances se habían logrado unos años antes y el laborismo ya contaba con un programa de acción que había sido diseñado durante las elecciones. En consecuencia, a partir de que los laboristas llegaron al poder, comenzó un ambicioso proceso de transformación del aparato administrativo.

El primer ministro Robert Hawke dirigió el proceso de reforma con la filosofía de “dejar que los gerentes administren”,¹⁷ lo cual implicaba mayor autonomía y responsabilidades para los gerentes públicos y al mismo tiempo requería incrementar la información sobre el desempeño. La agenda de reforma de los laboristas se centró en cuatro objetivos: 1) Reducir el gasto público. 2) Incrementar la responsabilidad y la rendición de cuentas de los servidores públicos, a fin de modificar el balance de poder entre burócratas y políticos (para favorecer a estos últimos). 3) Establecer mecanismos para que la administración fuera más eficiente y justa. Esto incluía orientar la actuación gubernamental hacia la obtención de resultados. 4) Mejorar en la gestión de los servicios públicos.¹⁸ Esas preocupaciones y las innovaciones llevadas a cabo posteriormente, recogieron los resultados de la Comisión Real (Coombs Commission), de la Revisión de la Administración del Commonwealth (Review of Commonwealth Administration), del reporte del Comité Parlamentario (Parliamentary Committee on Public Accounts), así como del estudio desarrollado por los propios laboristas en la proximidad de las elecciones. Así, no sólo el gobierno de Hawke, sino también su sucesor Paul Keating, aprovecharon las ideas existentes para diseñar las reformas de Nueva Gestión Pública que implementaron entre 1983 y 1996, con las que pretendían cumplir con los cuatro objetivos señalados. Esas reformas se pueden agrupar en tres sectores: gestión financiera, recursos humanos y estructura del aparato administrativo. A continuación se describen brevemente las principales transformaciones en cada sector.

Reformas a la gestión financiera. Las reformas a la gestión presupuestal y financiera fueron las piezas centrales en el proceso de transformación de la administración pública. La centralidad de esas reformas se explica porque

¹⁶ Spencer Zifcak, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷ Keith Mackay, *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*, Washington, The World Bank, 2004, p. 1.

¹⁸ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 202.

el proceso presupuestal es el marco más importante que define las operaciones de un gobierno. Por ejemplo, una gestión financiera efectiva está estrechamente relacionada con la capacidad del sector público para cumplir con sus objetivos y responder a las demandas ciudadanas. En el caso australiano, la importancia de esas reformas se reforzó porque se emprendieron en una situación donde, por un lado, era prioritario reducir el gasto público (en 1984 el déficit público en Australia alcanzó 4.27% con respecto al PIB, lo cual representa el déficit más alto en los últimos 20 años),¹⁹ y por otro lado, tanto la élite política como la administrativa compartían la percepción de que era necesario modernizar la gestión presupuestal y financiera, con el fin de mejorar la toma de decisiones del gobierno, su efectividad y su orientación a resultados.

Las reformas presentaron dos elementos: 1) un esquema de control que buscaba combinar restricciones en el gasto con mayor flexibilidad de gestión y con la creación de incentivos para hacer más eficiente la administración, 2) un esquema que facilitaba la devolución de autoridad a los gerentes públicos y que proporcionaba las bases de una rendición de cuentas basada en resultados, mediante el establecimiento claro de objetivos y de indicadores de desempeño.²⁰ Las dos iniciativas más importantes fueron el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (Financial Management Improvement Program, FMIP) y la Administración y Presupuestación por Programas (Program Management and Budgeting, PMB).

El FMIP comenzó a funcionar en 1984. Los objetivos centrales del FMIP fueron: 1) Adaptar los procesos presupuestales y regulatorios a fin de mejorar la eficiencia. 2) Introducir técnicas y sistemas que dirigieran las actividades de los gerentes públicos hacia la obtención de resultados. 3) Cambiar las prácticas y los procedimientos administrativos para que los gerentes realizaran mejor su trabajo a un menor costo.²¹ En otras palabras, el FMIP era un esquema de incentivos que pretendía otorgar mayor flexibilidad a los gerentes públicos, con un control basado en resultados. Los incentivos que incluía el FMIP eran “acuerdos de gastos corrientes, dividendos de eficiencia, flexibilidad para la utilización de recursos no devengados en el año presupuestal, préstamos para presupuestos futuros y descentralización financiera”.²²

¹⁹ John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, p. 98.

²⁰ *Ibid.*, p. 28.

²¹ Spencer Zifcak, *op. cit.*, p. 93.

²² Los acuerdos de gastos corrientes otorgaron a los gerentes públicos, de todas las agencias y departamentos, la oportunidad de disponer de su presupuesto con pocas restricciones para transferir recursos entre partidas. Los gastos corrientes incluyeron gastos para personal, salarios, gastos administrativos y de operación. Los dividendos de eficiencia eran ahorros presupuestales de los portafolios que se reasignaban a los ministerios para nuevas políticas. Los

Por su parte, el PMB fue diseñado para mejorar el escrutinio parlamentario y ciudadano hacia la administración pública, así como para hacer más responsables a los funcionarios de los resultados de sus programas,²³ por medio de la creación de portafolios presupuestarios, proyecciones de gastos futuros, aplicación de evaluaciones²⁴ y mediciones de resultados e impactos de los programas.²⁵

En conjunto, la FMIP y el PMB lograron descentralizar las decisiones de gasto hacia las agencias, a la vez que demandaron la producción de una gran cantidad de información sobre el desempeño de las mismas. En consecuencia, se instituyó un sistema de monitoreo y evaluación (SM&E),²⁶ el cual buscó que la información sobre el desempeño de los programas mejorara la toma de decisiones y la asignación de prioridades presupuestales. Todos los programas debían ser evaluados cada tres a cinco años; cada portafolio tenía que preparar su plan de evaluación anual para los próximos tres años y remitirlo al Departamento de Finanzas. Además, las nuevas políticas debían identificar medidas de desempeño, así como planes futuros de evaluación, y las evaluaciones debían publicarse y reportarse en el presupuesto anual que los departamentos enviaban al Parlamento.²⁷ De esta forma, la producción

portafolios presupuestarios se formaron con base en dos lineamientos: agrupar programas y funciones que tienen los mismos objetivos, concentrar prioridades y decisiones de recursos. Se buscaba que los ahorros se obtuvieran principalmente de los gastos corrientes para posteriormente ser reasignados hacia un conjunto de políticas prioritarias establecidas por los ministerios. Si bien los dividendos de eficiencia permitieron obtener ahorros, también han sido criticados, ya que los recortes presupuestales pueden impactar negativamente en la prestación de servicios públicos. Los acuerdos de recursos proveyeron a las agencias dinero adicional o flexibilidad en el gasto por un periodo determinado. Esos acuerdos se realizaron entre el Departamento de Finanzas y las agencias o los departamentos interesados. En esta parte me baso en David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar, *op. cit.*, pp. 29-34.

²³ John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, p. 40.

²⁴ La evaluación estratégica se ha convertido en uno de los aspectos más importantes para fundamentar la asignación de recursos presupuestales. Se la denomina estratégica porque no se realiza en la misma secuencia del proceso presupuestario, sino que sigue los siguientes requerimientos: 1) Preparación anual de un plan de evaluación, para los próximos tres años, por parte de cada portafolio. 2) Cuando se presentan nuevas políticas siempre deben incluir planes para su evaluación. 3) Publicación de las evaluaciones, con el fin de abrir las actividades de la administración pública al escrutinio ciudadano. David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar, *op. cit.*, p. 36.

²⁵ *Ibid.*, p. 33.

²⁶ Además, se pusieron en práctica métodos contables más modernos, como la utilización en algunas agencias, desde 1994, de una base contable por partida doble en lugar de una de caja.

²⁷ Robert Lahey, "A Comparative Analysis of Monitoring and Evaluation in Four Selected Countries: Canada, United States, Australia and United Kingdom", documento preparado para el Banco Mundial, mimeo, 2005, pp. 54-55.

de información sobre el desempeño de las agencias involucró en la toma de decisiones presupuestales al Parlamento, al Comité de Revisión del Gasto (Expenditure Review Committee, ERC), al Departamento de Finanzas, al Tesoro y a los portafolios presupuestales.²⁸

Así, durante los gobiernos laboristas de Hawke y Keating, el FMIP y el PMB transformaron el proceso presupuestario y construyeron un marco coherente para el desarrollo de las iniciativas destinadas a reformar los recursos humanos y la estructura orgánica de la administración pública federal.

Reformas a los recursos humanos. En diciembre de 1983 el gobierno laborista publicó un documento titulado *Reformando el Servicio Público Australiano (Reforming the Australian Public Service, RAPS)*. Ese documento se concentró en cambiar las prácticas relacionadas con el nombramiento, la destitución y otros aspectos relacionados con las condiciones laborales de los departamentos y las agencias australianas. Los objetivos del RAPS fueron construir un servicio público que: 1) fuera más responsable y rindiera cuentas de mejor manera a los ministros y al parlamento; 2) fuera más eficiente y efectivo; 3) diera a todos los ciudadanos la oportunidad de competir por un puesto en la administración pública con base en el mérito y que eliminara las desventajas de las minorías.²⁹ Los elementos principales del RAPS se incluyeron (en 1984) en la Reforma a la Ley del Servicio Público (Public Service Reform Act, PSRA), la cual formalizó los siguientes cambios:

- a) La creación de acuerdos administrativos y legislativos para el nombramiento político de consejeros ministeriales, con el fin de reforzar el control político sobre los departamentos administrativos.
- b) Procedimientos más flexibles para el nombramiento y la destitución de secretarios departamentales.
- c) Establecimiento de un Servicio Ejecutivo Senior (Senior Executive Service, SES) con nombramientos competitivos abiertos a todo el público (incluidos los funcionarios), mediante anuncios públicos de las vacantes.
- d) Desarrollo e implementación de planes en cada departamento o agencia. Esos documentos debían incluir la organización del trabajo, la planeación de recursos financieros y la introducción de nueva tecnología.
- e) La introducción de empleo de tiempo parcial en el sector público.³⁰

²⁸ David Arellano Gault, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar, *op. cit.*, p. 32.

²⁹ Spencer Zifcak, *op. cit.*, p. 23.

³⁰ John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, pp. 15-17.

Para complementar y reforzar a la PSRA se implementaron las iniciativas que se presentan en el siguiente cuadro.

Iniciativas de reforma que complementaron
a la Public Service Reform Act en Australia

Año	Iniciativa	Objetivo
1984	Ley de Protección del Mérito (Merit Protection Act, MPA)	Previó el establecimiento de la Agencia de Revisión y Protección del Mérito (Merit Protection and Review Agency, MPRA) para tratar apelaciones y quejas sobre irregularidades en los procesos de ingreso y promoción en el servicio público.
1986	Legislación sobre el Servicio Público (Public Service Legislation Act, PSLA)	Contenía nuevos lineamientos para la recontractación y el retiro del personal. La ley otorgó a los departamentos mayor poder para reducir el personal y retirar a los funcionarios que no se desempeñaran adecuadamente.
1990	Iniciativa de Desarrollo de la Gestión Media (Middle Management Development Initiative, MMDI)	Se enfocó en el entrenamiento de funcionarios de nivel medio. La justificación de esa iniciativa fue que los mandos medios no estaban suficientemente preparados para afrontar los cambios en la administración.
1990	Consejo (el Joint Australian Public Service Training Council, JAPSTC)	Se diseñó para identificar los requerimientos en términos de capacitación de los funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con base en Spencer Zifcak, *op. cit.*, p. 23; John W. Holmes y Thomas A. Wileman, *op. cit.*, pp. 24-25.

Es evidente que las iniciativas de reforma a los recursos humanos se fijaron objetivos ambiciosos. Para lograrlos, no bastaba con el respaldo que representaba la transformación en la gestión financiera, también era necesario introducir cambios en la estructura organizacional de la administración pública federal australiana. A continuación se presentan esos cambios, los cuales completaron el proyecto de reforma que los laboristas se fijaron desde que llegaron al poder en 1983.

Reformas a la estructura del aparato administrativo. En 1987 el primer ministro Robert Hawke lanzó una iniciativa de reestructuración de la rama ejecutiva del gobierno. Los objetivos de esa iniciativa eran muy similares a los que se plantearon para las reformas financieras y de recursos humanos: 1) crear las estructuras que le dieran soporte al proceso de reforma; 2) aumentar el control ministerial de los departamentos; 3) otorgar mayor flexibilidad a las operaciones de los portafolios; 4) eliminar la duplicación de funciones; y 5) lograr ahorros (despidiendo a más de 3000 empleados públicos). En consecuencia, en 1987 los 28 ministerios que existían fueron reducidos

a 16 departamentos. En concreto, se crearon mega-departamentos para las áreas de relaciones exteriores y comercio; educación, empleo y capacitación; y comunicaciones y transportes.³¹

Aparte de esos cambios, en 1987 se eliminó el Consejo de la Función Pública (Public Service Board, PSB). Ese aparato administrativo tenía amplios poderes en todos los aspectos de gestión del personal, incluyendo los salarios, la clasificación de puestos, la capacitación, las relaciones laborales y las quejas. Estas funciones le permitían ejercer un control centralizado sobre cualquier decisión que los departamentos realizaran respecto a su personal. El control que ejercía el PSB limitaba la capacidad de los departamentos para decidir sobre su propio personal. De hecho, el manejo centralizado de los recursos humanos era incompatible con la descentralización de funciones a los departamentos. Esto motivó la desaparición del PSB y la creación, en su lugar, de la Comisión del Servicio Público (Public Service Commission, PSC) a la cual se le asignaron menos funciones que al PSB.³² La PSC se encargó de monitorear el cumplimiento de los principios de equidad y mérito en el sector público, así como de otorgar asesoría a los departamentos con relación al reclutamiento, la promoción, la transferencia, la movilidad, la disciplina y el retiro.

En 1987, también se realizaron cambios en el funcionamiento de las empresas a cargo del gobierno (GBE, Government Business Enterprises), las cuales no estaban bajo la jurisdicción de la PSA de 1922. En primer lugar, se privatizaron empresas importantes, como Qantas Airlines y el Commonwealth Bank. En segundo lugar, se implementó una serie de reformas que cambiaron la rendición de cuentas de las GBE tanto con los ministros como con la burocracia, reemplazando la intervención directa de los ministerios por una orientación más comercial, donde el control se basó en los resultados. En tercer lugar, se mejoró la calidad de la información que producían las GBE y se estableció una planeación corporativa para promover la eficiencia. En cuarto lugar, a partir de 1988, muchos servicios públicos fueron transferidos a la legislación propia de las GBE, con la finalidad de mejorar la gestión de los mismos.³³

De este modo, durante esta etapa, los gobiernos de Hawke y Keating aprovecharon los avances que realizó el primer ministro Fraser para desa-

³¹ *Ibid.*, p. 56.

³² Algunas de las funciones, referentes a la implementación de las reformas al servicio público, que antes estaban a cargo del PSB, se trasladaron a los departamentos de Finanzas y de Relaciones Industriales, así como al Management Advisory Board (MAB, Consejo de Asesoría en Gestión), el cual fue creado en 1987 para asesorar al gobierno en temas relacionados con la gestión de los recursos humanos.

³³ *Ibid.*, pp. 62-63.

rollar una serie de reformas que estuvieron orientadas a cumplir con los cuatro objetivos que se fijaron los laboristas al llegar al poder: reducir el gasto público, fomentar la rendición de cuentas y disminuir el poder de la burocracia, lograr más eficiencia y equidad en el sector público, y mejorar la gestión de los servicios a cargo del gobierno. Posteriormente, John Howard estuvo a cargo de la tercera fase, la cual profundizó en los cambios introducidos por los laboristas y trató de implementar medidas guiadas en mayor medida por las prácticas del sector privado.

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO LIBERAL DE JOHN HOWARD, 1996-2007

En 1996, la alianza de los partidos Nacional y Liberal ganó las elecciones derrotando a los laboristas encabezados por Paul Keating. Así, John Howard se convirtió en primer ministro de Australia. En contraste con Robert Hawke, John Howard llegó al gobierno sin un proyecto definido respecto a qué reformas se llevarían a cabo en el sector público. El único objetivo que Howard tenía definido era mejorar la eficiencia de toda la administración pública por medio de la aplicación de los principios del sector privado al público.³⁴ De este modo, a pesar de la inexistencia de un plan, el gobierno de Howard mantuvo la reforma a la gestión pública como tema prioritario, pero buscó diferenciarse de sus antecesores aplicando medidas radicales en los tres sectores a los que se habían dirigido los mismos: gestión financiera, recursos humanos y estructura del aparato administrativo. Además, Howard puso énfasis en el desarrollo del gobierno electrónico, lo cual no fue un tema prioritario para los gobiernos laboristas. A continuación se describen las principales reformas que ha puesto en práctica el gobierno de Howard en cada una de esas áreas.

Gestión financiera. Las reformas a la gestión financiera durante el gobierno de Howard se dirigieron a perfeccionar la rendición de cuentas y el control por resultados, a mejorar la eficiencia de las agencias y departamentos, a reducir el déficit público, así como a modernizar los métodos para registrar y reportar la información financiera.³⁵ En el siguiente cuadro se muestran las iniciativas más importantes que se implementaron desde 1996 hasta 2007.

³⁴ Según John Howard, "Business does best", citado en Jennifer Curtin, "New Public Management Meets Civic Discontent? The Australian Public Service in 1999", *Australian Journal of Public Administration*, núm. 1, 2000, p. 116.

³⁵ Esos objetivos y las iniciativas de reforma que se han puesto en práctica desde 1996, se desprenden de la evaluación que realizó en ese mismo año la National Commission of Audit.

Iniciativas de reforma a la gestión financiera 1996-2007

Año	Iniciativa	Rasgos principales
1997	Ley de Gestión Financiera y de Rendición de Cuentas (Financial Management and Accountability Act, FMAA)	Impone un esquema para el uso eficiente de los recursos públicos, donde el titular de cada agencia o departamento tiene a su cargo la gestión de los recursos que le han sido asignados. Esa gestión debe realizarse conforme a unos lineamientos, los cuales se denominan Instrucciones para los Gerentes. En términos generales, la FMAA exige que la utilización de los recursos se haga con base en los principios de eficiencia, efectividad y ética. Además, la FMAA obliga a los gerentes públicos a cumplir con varios requerimientos de rendición de cuentas. Por ejemplo, los gerentes deben crear un plan para el control de fraudes, instituir un comité de auditoría, asegurarse de que los registros contables se realizan con base en los lineamientos del Ministerio de Finanzas y reportar al auditor general los estados financieros de la agencia.
1997	Ley de las Autoridades y Compañías del Commonwealth (Commonwealth Authorities and Companies Act, CAC)	Unifica los requerimientos financieros, de auditoría y de rendición de cuentas que se piden a las autoridades y compañías que son propiedad del gobierno de Australia. Por ejemplo, obliga a las autoridades a presentar ante los ministros un reporte anual revisado por el auditor general, a las compañías les impone la obligación de ser auditadas por el propio auditor general y a presentar reportes anuales.
1997	Ley del Auditor General (Auditor General Act, AGA)	Establece las principales responsabilidades y facultades del Auditor General e instituye la Oficina Nacional de Auditoría (Australian National Audit Office, ANAO). De acuerdo con la AGA, el auditor general es independiente del Parlamento y tiene facultades de auditoría en todas las agencias, departamentos o compañías del gobierno. De este modo, se pretende que el auditor general sea un ente independiente capaz de revisar el desempeño y el uso correcto de los recursos en todo el sector público australiano. La ANAO no desempeña funciones ejecutivas, sino de investigación, supervisión y apoyo.
1998	Carta de Honestidad Presupuestal (Charter of Budget Honesty, CBH)	Establece un marco para regular la conducta del gobierno en lo referente a la política fiscal con el fin de facilitar el escrutinio público, y por tanto, mejorar la rendición de cuentas. La CBH obliga al gobierno federal a diseñar un plan anual fiscal, el cual debe especificar los objetivos fiscales a largo y corto plazo, explicar las estrategias para lograrlos y presentar los indicadores con los cuales se medirá el cumplimiento de los objetivos. Asimismo, la CBH establece que el gobierno debe publicar reportes a mitad de cada año fiscal y antes de las elecciones, así como cada cinco años, donde evalúe la sustentabilidad para los próximos 40 años de las políticas, incluyendo las implicaciones financieras y demográficas.

Fuente: Elaboración propia con base en John Nethercote, *op. cit.*, pp. 89-99.

En esta nueva etapa, se devolvieron funciones a las agencias y gerentes, que llegaron a ser *CEO* tal y como sucede en las organizaciones privadas. A partir de entonces se puso aún más énfasis en la medición continua del desempeño, especialmente de los impactos logrados por las agencias públicas. La devolución de responsabilidades se manifestó en el mismo SM&E, el cual a partir de entonces está más descentralizado. Mientras que durante los gobiernos laboristas el Departamento de Finanzas controlaba el sistema, su papel se redujo a guiar las evaluaciones que los portafolios conducen estratégicamente sobre sus programas.³⁶ Además, se redujeron los requerimientos formales de evaluación establecidos durante la primera etapa y el Departamento de Finanzas fue reestructurado y renombrado como Departamento de Finanzas y Administración.³⁷ Ahora este Departamento prepara lineamientos generales para las evaluaciones de políticas y programas, en lugar de conducirlos formalmente.³⁸

Además de estas innovaciones, en 1999 se puso en práctica en todo el gobierno federal el sistema contable por partida doble (Accrual Information Management System, AIMS).³⁹ En este sistema, los recursos se registran y por tanto, son incluidos en los estados financieros una vez que se obtienen o se ejercen y no cuando se reciben o se pagan. Este sistema contable es útil para mejorar la gestión financiera, ya que proporciona información concreta sobre los activos y pasivos de una agencia o departamento, y permite contabilizar mejor los costos reales en que se incurre en la prestación de bienes y servicios, por ejemplo, incluyendo los costos de depreciación. Con este sistema se pueden tomar decisiones más informadas, lo cual no era posible con el sistema de contabilidad de caja. Este nuevo sistema se implementó en Australia en conjunción con un esquema de información basado en resultados e impactos (*outputs/ outcomes*) para todo el gobierno federal. El propósito especial de ese esquema es fijar claramente los objetivos del gobierno, las estrategias para lograrlos y los indicadores para evaluar los avances. En este esquema, las agencias deben comparar los resultados logrados con los planeados y evaluar sus impactos.

En términos generales, las reformas a la gestión financiera que se han puesto en práctica desde 1996 presentan continuidades con respecto a las

³⁶ Department of Finance & Administration, *The Outcomes & Outputs Framework: Guidance Document*, Canberra, Department of Finance & Administration, 2000.

³⁷ Keith Mackay, *op. cit.*, p. 9.

³⁸ Aunque el Departamento de Finanzas y Administración perdió la unidad encargada de conducir las evaluaciones en todo el gobierno federal después de 1996, en octubre de 2006 se creó una nueva unidad dentro del mismo. Esta unidad se encarga de brindar asesoría a los gerentes públicos con respecto a sus evaluaciones estratégicas de políticas y programas.

³⁹ *Ibid.*, pp. 95-99.

tendencias que impusieron los gobiernos anteriores. Por ejemplo, la modernización del sistema contable y el esquema de medición de resultados e impactos iniciaron a finales de la década de 1980 e inicios de la de 1990. En esos casos, el gobierno de Howard profundizó los cambios que iniciaron antes. Sin embargo, el paquete de reformas de Howard también se diferenció de sus antecesores en algunas áreas, como la Carta de Honestidad Presupuestal (CBH). Un rasgo fundamental del gobierno de Howard es que trató de realizar los cambios lo más rápido posible, en contraposición a los laboristas que prefirieron el incrementalismo durante los primeros años de su gobierno. Esto le dio un toque de radicalismo a las reformas a la gestión financiera emprendidas por Howard, lo cual también se aplica para las reformas a los recursos humanos.

Reformas a la gestión de recursos humanos. El paquete de reformas en este ámbito se enfocó en otorgar más flexibilidad a los gerentes públicos para la realización de sus actividades, incrementar su rendición de cuentas hacia los ministros y fomentar la eficiencia. Las reformas más importantes que se pusieron en práctica entre 1996 y 2007 fueron: la Ley del Servicio Público de 1999 (Public Service Act, PSA), el establecimiento del Esquema de Capacidades de Liderazgo para el Servicio Ejecutivo Senior (Executive Leadership Capability Framework, SELCF) y la creación de la Comisión Australiana de Servicio Público en el año 2002 (Australian Public Service Commission, APSC).⁴⁰

La PSA de 1999 sustituyó a la PSA de 1922 profundizando la descentralización de la gestión de recursos humanos hacia los jefes de las agencias y estableciendo la separación de los departamentos parlamentarios con respecto a los departamentos propios del servicio público. Asimismo, la PSA estableció los valores que deben seguir los funcionarios públicos (como un código de ética); prohibió el patronazgo y el favoritismo en el reclutamiento y promoción de empleados en el sector público, estableció mecanismos para asegurar la equidad en el empleo y otorgó a las agencias la facultad de determinar los salarios para sus empleados. Además, la PSA facultó a la Comisión del Servicio Público (PSC) para promover el cumplimiento de las reformas en este ámbito, para conducir investigaciones sobre el incumplimiento de los mandatos de la PSA, así como para realizar anualmente una evaluación a todo el servicio público australiano.

El SELCF es un complemento de la PSA. El SELCF estableció formalmente las capacidades de liderazgo que deben reunir los aspirantes a formar parte

⁴⁰ OECD, *Public Management Developments in Australia*, París, OECD, 2000, p. 3. La APSC se creó en 2002 para sustituir a la PSMPC, con dos objetivos: dar prioridad a la eliminación de la discriminación contra los empleados indígenas y mejorar la evaluación en el sector público. Además, la APSC quedó a cargo de las otras funciones que estaban a cargo de la PSMPC. Rose Verspaandonk, *op. cit.*, p. 17.

del Servicio Ejecutivo Senior. El SELCF también implicó la creación de centros de evaluación (CDAC, Career Development Assessment Centre), donde cuales se examinan las habilidades de liderazgo de los integrantes del SES, con el fin de identificar sus necesidades de capacitación.⁴¹

De este modo, el paquete de reformas a la gestión de recursos humanos incorporó más prácticas del sector privado al público. Al igual que las reformas a la gestión financiera, este paquete presentó cambios y continuidades con respecto a las iniciativas que pusieron en práctica los laboristas. Por ejemplo, el énfasis en el mérito y la equidad también formó parte de la agenda laborista. No obstante, el gobierno de Howard fue más lejos con la PSA y con el SELCF, los cuales fomentaron conceptos como liderazgo y la facultad de las unidades administrativas para fijar los salarios de sus empleados. Las innovaciones en la agenda de reforma del gobierno de Howard, también son evidentes en los cambios que introdujo en la estructura administrativa, los cuales se muestran enseguida.

Reformas a la estructura del aparato administrativo. Los objetivos principales de este grupo de iniciativas fueron mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos y reducir el gasto público. La reforma más importante y más innovadora fue la creación en 1997 de "Centrelink", la cual es una agencia que se encarga de la prestación de servicios públicos en nombre de las agencias o departamentos federales y estatales que así lo requieren. Con Centrelink, los ciudadanos tienen acceso a una gran cantidad de servicios gubernamentales en un solo punto de contacto. Esos servicios eran proporcionados anteriormente, en lugares distintos, por varios portafolios. De este modo, Centrelink busca mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos, reducir costos y separar la provisión de servicios de la formulación de políticas.

Además de Centrelink, en el gobierno de Howard se impulsaron la subcontratación y las privatizaciones para mejorar la eficiencia y reducir los gastos del gobierno. Con respecto a las privatizaciones, Australia emprendió uno de los programas más ambiciosos, sólo superado en valor por el implementado en el Reino Unido (el monto de las privatizaciones en Australia fue de aproximadamente 90 000 millones de dólares). Además, se desregularon áreas como las telecomunicaciones, donde se han realizado privatizaciones parciales.⁴² Este esfuerzo privatizador se acompañó de la creación de unidades administrativas reguladoras de los monopolios.

⁴¹ Las competencias prioritarias según el SELCF son: pensamiento estratégico, orientación al logro de resultados, habilidad de producir relaciones laborales productivas, integridad y habilidad de persuasión. John Nethercote, *op. cit.*, pp. 79-81.

⁴² *Ibid.*, pp. 123-129.

La subcontratación también se extendió a casi todas las actividades a cargo del gobierno. En 1997, el gobierno anunció un acuerdo para subcontratar el desarrollo de la infraestructura necesaria para la Tecnología de la Información (TI). La importancia de ese acuerdo radica en que constituyó la base tecnológica para la implementación del gobierno electrónico, el cual formó parte de la agenda innovadora del gobierno de Howard.⁴³

De esta forma, desde 1996 hasta 2007, el gobierno de John Howard emprendió la tercera fase de reformas a la gestión pública australiana. Durante esta fase, las reformas intentaron profundizar los cambios llevados a cabo por los gobiernos laboristas. Al mismo tiempo, el gobierno de Howard impulsó iniciativas innovadoras y más radicales, como la PSA o la CBH. Esto muestra que si bien las reformas de los últimos 30 años presentan similitudes, los ritmos o estilos de implementación han sido distintos.

ESTILOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS

En términos generales, a lo largo de los 34 años en los que el gobierno australiano ha reformado de manera continua a la administración pública federal, se pueden identificar dos rasgos que han prevalecido. El primero es que la responsabilidad de guiar e implementar exitosamente las reformas ha dependido primordialmente del papel centralizador que han desempeñado el primer ministro, el Departamento de Finanzas y las diferentes agencias encargadas de vigilar el cumplimiento de las reformas, como la Comisión del Servicio Público (PSC), la Comisión del Sector Público y de Protección del Mérito (PSMPC) y actualmente la Comisión Australiana del Sector Público (APSC).⁴⁴ Es decir, si bien la descentralización de la gestión ha sido una de las características principales de las iniciativas, paradójicamente esto se ha logrado con base en una centralización del proceso de implementación de las políticas y programas de reforma.

El segundo rasgo común durante las tres fases es la alineación de incentivos entre la clase política y los mandos superiores del aparato administrativo

⁴³ El gobierno electrónico se impulsó con las siguientes iniciativas: la Ley de Transacciones Electrónicas en 1999 (Electronic Transactions Act, ETA), los Lineamientos para la Publicación de Información en Formato Electrónico en 1999 (Guidelines for Commonwealth Information Published in Electronic Format, GCIPEF), y la Estrategia de Gobierno en Línea en el año 2000 (Government's Online Strategy, GOS).

⁴⁴ Al analizar las reformas llevadas a cabo durante la década de 1980, Michael Pusey coincide en el papel central que desempeñaron tanto el primer ministro como el Departamento de Finanzas. Al respecto, véase Michael Pusey, *Economic Rationalism in Canberra: A Nation-Building State Changes its Mind*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

en relación con la conveniencia de llevar a cabo las reformas. En otros términos, se ha logrado el consenso de que las reformas son necesarias y deseables. Este consenso político-administrativo no ha implicado que todos coincidan en el estilo de implementación de los gobiernos en turno, que algunas veces han atacado directamente a la burocracia y otras veces han negociado previamente las reformas. El consenso tampoco ha impedido que surjan problemas en la implementación.

Ahora bien, además de estos rasgos comunes, durante cada fase se presentaron circunstancias distintas que favorecieron la formación de coaliciones que sustentaron las políticas de reforma y que las legitimaron ante los ciudadanos. En la primera etapa de reforma (1975-1983), que estableció bases legales importantes para el desarrollo de las siguientes etapas, el primer ministro Fraser realizó los cambios de una forma agresiva para la burocracia, lo cual fue deteriorando la relación entre ambas partes. Un hecho que muestra el estilo de Fraser, fue la creación del Departamento de Finanzas, con lo cual quitó poder al Tesoro. Asimismo, ante el entorno económico desfavorable, Fraser hizo recortes de personal y de gasto arbitrarios, y atacó públicamente a la burocracia. En ese entorno, los laboristas coincidían en que era necesario reformar a la administración pública, pero estaban en desacuerdo con el estilo de Fraser, quien además no llegó al poder con un paquete definido de reformas.

En la segunda etapa de reformas (1983-1996), los gobiernos laboristas de Robert Hawke y Paul Keating se beneficiaron de algunos cambios introducidos por Fraser, especialmente de la separación entre el Tesoro y Finanzas, y utilizaron dos estilos de implementación. En los primeros dos años del gobierno de Hawke, los laboristas adoptaron un discurso conciliador y negociador, antes que conflictivo.⁴⁵ La reforma fue diseñada por los laboristas antes de que llegaran al poder y posteriormente fue sometida a consulta con los funcionarios de alto rango, con el fin de legitimarla. Además, se realizaron acuerdos con los sindicatos de burócratas. Así, los empleados de mandos bajos y los funcionarios de alto rango recibieron bien la reforma, ya que les pareció que era una respuesta más favorable e inteligente (que las iniciativas de Fraser), para los problemas que experimentaba la administración pública. También la oposición recibió de buena gana el paquete de reformas, ya que éstas mejoraron la rendición de cuentas del aparato burocrático.

Después de esos primeros dos años, el gobierno de Hawke modificó su estilo. Con un deterioro económico prolongado y mayores presiones ciudadanas, comenzó a utilizar un estilo más agresivo de implementación. Se dio más prioridad a lograr resultados económicos, por lo que se realizaron recortes presupuestales, como en los años de Fraser, y se negaron aumentos

⁴⁵ Jennifer Curtin, *op. cit.*, p. 21.

de sueldo a la burocracia, la cual llegó a realizar una huelga nacional que duró casi un día. Ese nuevo estilo buscó acelerar el ritmo de los cambios, que habían sido muy lentos.

Hay tres hechos que permitieron dar ese viraje. En primer lugar, desde finales de la década de 1970 comenzaron a retirarse muchos funcionarios de alto nivel. Esos funcionarios, tenían ideas tradicionales respecto al servicio público y eran más adversos a transformar el *statu quo*. En su lugar se nombraron personas jóvenes especialistas en gestión, contabilidad y economía. Esos nuevos funcionarios compartían su preferencia por las ideas de racionalidad económica y por un enfoque de negocios (temas centrales en el paquete de reformas), además de que mostraban gran entusiasmo respecto a transformar al sector público. Para 1988, 72% de los departamentos y agencias centrales en administrar la reforma estaban compuestos por profesionistas con esas características.⁴⁶ De este modo, se dio un cambio generacional en el servicio público australiano, lo cual ayudó a acelerar el ritmo de implementación de las reformas. En segundo lugar, con la creación del Servicio Ejecutivo Senior (SES) en 1984, también se favoreció el cambio generacional a favor de las ideas de reforma. Este hecho se reforzó porque Hawke nombró a muchos funcionarios para respaldar la implementación de las reformas. En tercer lugar, durante la década de 1980 los enfoques racionalistas comenzaron a extenderse dentro del ámbito académico, lo cual sumó adeptos al proyecto reformador de Hawke.

De este modo, el gobierno de Hawke logró robustecer la gran cantidad de iniciativas que impulsó desde su llegada al poder. Este estilo de implementación fue compartido por Paul Keating, quien se convirtió en primer ministro en 1991 (Keating fue ministro del Tesoro durante el gobierno de Hawke). Durante el gobierno de Keating (1991-1996) surgieron críticas fuertes contra las reformas emprendidas hasta entonces. Esas críticas señalaban que las reformas habían disminuido la capacidad del gobierno australiano para enfrentar los problemas de la sociedad australiana. Otro grupo de críticos se enfocó en mostrar que las reformas habían dañado el sentido de servicio al interés público de la burocracia australiana.⁴⁷ A pesar de las críticas, Keating continuó con el estilo de implementación que había caracterizado al gobierno de Hawke desde 1985.

En la tercera etapa de reformas (1996-2007), el gobierno de la coalición liberal-nacional, encabezado por John Howard, adoptó un estilo agresivo de implementación, sobre todo durante los primeros años del periodo. Howard buscó diferenciarse de los laboristas mediante un discurso agresivo contra la

⁴⁶ Spencer Zifcak, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ Jennifer Curtin, *op. cit.*, pp. 22-24.

burocracia tradicional y a favor de los principios de la administración privada. Así, Howard realizó recortes de gasto y de personal, lo cual generó oposición fuerte por parte de los burócratas de mandos bajos y medios. Este estilo de implementación fue posible por dos factores. En primer lugar, el gobierno de Howard cosechó algunos de los productos de las reformas anteriores, como el Servicio Ejecutivo Senior (SES), los cambios en la gestión financiera, que redujeron un poco las presiones sobre el presupuesto, y la posibilidad de realizar nombramientos políticos para sustentar las reformas y mantener el control sobre el ritmo de implementación de las mismas. En segundo lugar, intensificó los procesos de privatización y subcontratación, lo cual fragmentó y redujo el poder que pudieron haber tenido los sindicatos en contra de las reformas.

Así, durante las tres fases de la reforma a la gestión pública australiana, predominó un estilo de implementación agresivo, el cual se sustentó en la centralización del poder en el primer ministro, en el acuerdo entre la clase política y los funcionarios de alto nivel de que la reforma era necesaria y deseable, en el entorno socioeconómico que presionó para emprender cambios radicales, así como en el cambio generacional en el servicio público australiano. Otro factor importante fue el papel desempeñado por el Parlamento, que patrocinó varias evaluaciones al sector público durante los casi 35 años que lleva el proceso. Esas evaluaciones mostraron las debilidades de la burocracia, por lo que contribuyeron a legitimar el lugar prioritario que se asignó a la reforma. Finalmente, la continuidad también fue fundamental para sustentar este estilo de implementación. Esto permitió que cada gobierno reforzara sus posibilidades de implementar exitosamente su paquete de reformas, ya que contaba con los avances logrados por los gobiernos anteriores. Se creó un círculo virtuoso, donde los avances de una reforma incrementan las posibilidades de éxito para la siguiente, y así sucesivamente.

De esta manera, el proceso de implementación de las reformas implicó grandes esfuerzos por parte de los gobiernos de Fraser, Hawke, Keating y Howard. De hecho, la reforma afectó todas las actividades de la administración pública australiana, pero ¿hasta qué punto la han transformado? A continuación se presentan algunos resultados de las reformas emprendidas durante los últimos años.

ALGUNOS RESULTADOS DE LA REFORMA A LA GESTIÓN PÚBLICA EN AUSTRALIA

Es complejo evaluar los resultados e impactos reales de la gran cantidad de reformas que se han implementado en Australia desde hace casi 35 años, tan-

to por limitaciones metodológicas propias del campo de la administración pública, como por las implicaciones políticas de ese tipo de información. La evaluación se complica más si se toma en cuenta que cada iniciativa tuvo sus propios objetivos, lo cual dificulta tener una perspectiva global de las prioridades de los gobiernos. A pesar de eso, enseguida se presentan algunos resultados generales de las reformas; se parte de los objetivos que compartieron los cuatro gobiernos involucrados (Fraser, Hawke, Keating y Howard).

Esos objetivos eran: 1) Reducir el déficit público. 2) Abrir la administración pública al escrutinio ciudadano y mejorar la rendición de cuentas de los burócratas hacia los ministros. 3) Lograr mayor eficiencia y orientar las actividades del sector público hacia la obtención de resultados, los cuales permitirían mejorar la calidad de los servicios públicos y serían la base del control presupuestal. 4) Instaurar los principios de mérito y de igualdad de oportunidades de empleo en la administración pública federal. 5) Modernizar los sistemas de gestión financiera del gobierno.

Con respecto al primer objetivo, la reducción del déficit público, las reformas han sido exitosas; ya han coadyuvado a la reducción del déficit público, el cual ha pasado de 4.27% del PIB (en 1984) a un superávit de 1% en 2006.⁴⁸ Este es un logro importante, ya que el exceso de gasto del gobierno fue una de las fuerzas que presionaron para reformar su estructura administrativa. Esa reducción en el gasto del gobierno ha sido posible no sólo por las reformas a la gestión financiera, sino también por la disminución de empleados en el sector público. En 1975 había 277 455 personas trabajando en la administración pública federal; para el año 2007 ese número se había reducido a 155 482.⁴⁹ Las privatizaciones y las subcontrataciones, así como los despidos directos, han sido los factores principales que explican esta disminución.

El segundo objetivo fue abrir la administración pública al escrutinio ciudadano y mejorar su rendición de cuentas hacia los ministros. Es muy difícil evaluar el cumplimiento de estos objetivos, ya que no hay estadísticas que permitan hacer comparaciones a lo largo del periodo de estudio. Sólo hay datos para los últimos años. Con respecto a la transparencia, actualmente el gobierno de Australia y organizaciones independientes realizan anualmente una gran cantidad de reportes y evaluaciones que están a disposición del público en general. En esas publicaciones se muestra el estado del servicio público desde diferentes perspectivas: financiera, estructural, de recursos

⁴⁸ Estadísticas del FMI, International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril de 2007.

⁴⁹ Australian Public Service Commission, *State of the Service Report 2006-2007 At a Glance*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2007, p. 2.

humanos, etc. Asimismo, hay leyes de acceso a la información, lo cual permite que cualquier ciudadano pueda conocer más a fondo las actividades de la administración pública. En el tema de la rendición de cuentas de los burócratas hacia los políticos, hay evidencia de que ha mejorado, según los informes de la APSC. Por ejemplo, en el año 2003, 95% de las agencias reportaron información a los ministros al menos una vez por mes. De esa información, al menos en 61% de los casos se incluyen medidas de control o de evaluación. Esto sugiere que los políticos ahora tienen más poder sobre los burócratas, quienes han perdido autonomía.⁵⁰

Con respecto al tercer objetivo, orientar las actividades del sector público hacia la obtención de resultados, también se han logrado avances importantes. Para 2003, 72% de las agencias tenía cartas ciudadanas de servicio; 77% de las agencias había creado indicadores de desempeño, de las cuales 80% se sometía a evaluaciones externas; y 33% realizaba regularmente encuestas de satisfacción del usuario. Además, 72% de los empleados de la administración pública federal tenía clara la relación entre su trabajo y la obtención de resultados de sus agencias y 51% consideraba que su salario era resultado de las evaluaciones a su desempeño.⁵¹ La producción de información sobre el desempeño de las agencias y los cambios en el proceso presupuestario han ayudado a que todas las agencias tengan mayor autonomía administrativa. Ahora las agencias tienen mayor margen de maniobra, ya que pueden transferir recursos de una partida presupuestal a otra, ahorrar recursos de un año para el siguiente, hacer presupuestos de mediano y largo plazo, decidir las condiciones y los salarios de la mayoría de sus empleados, y despedir o contratar personal según sus necesidades. De este modo, ahora los resultados son la base del control, ya que constituyen el punto de partida para las discusiones sobre las asignaciones presupuestarias (lo cual no quiere decir que conduzcan a decisiones automáticas ni que no se tomen en cuenta criterios políticos). Esto muestra que sí se ha dado un cambio de orientación en las actividades de la burocracia. Sin embargo, es complicado juzgar si eso ha impactado en la calidad de los servicios públicos, ya que sería necesario revisar los indicadores sobre los resultados e impactos de cada agencia, así como los índices de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos.

Con respecto al fomento del mérito y la igualdad de oportunidades, también hay evidencia favorable para los reformadores. En primer lugar, la igualdad de oportunidades se manifiesta en la composición de la adminis-

⁵⁰ Australian Public Service Commission, *State of the Public Service Report 2002-2003*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2003, pp. 37-45.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 155-164.

tración pública. Mientras en la década de 1970 la mayoría de las personas que trabajaban en el sector público eran hombres, actualmente las mujeres ocupan 56.6% de las plazas, lo cual muestra que ha disminuido la discriminación de género. (Es importante mencionar que aunque predominan los hombres en los mandos altos de la administración pública, la proporción de mujeres se ha incrementado durante los últimos años. Actualmente las mujeres representan 36.1% del total de funcionarios del Servicio Ejecutivo Senior.) También se ha reducido la discriminación contra los indígenas, ya que ocupan 2.1% de los empleos en el sector público, lo cual es positivo si se toma en cuenta que ese grupo representa 2.2% de la población total de Australia.⁵² La igualdad de oportunidades también es visible en que hay una gaceta semanal (*Public Service Gazette*) donde se publican las vacantes en el sector público. También se ponen avisos en la prensa y en internet. En el periodo 1998-2002, 40% de las vacantes publicadas fueron ganadas por personas que no pertenecían al servicio público.⁵³ En segundo lugar, también hay avances en el cumplimiento del principio del mérito para el reclutamiento y ascenso: según las estadísticas de la APSC, 58% de los empujados cree que ese principio ha sido aplicado consistentemente en sus agencias.⁵⁴

Finalmente, la gestión financiera del gobierno se ha modernizado con la introducción, entre otras medidas, de la contabilidad por partida doble (*accrual accounting*). Actualmente todas las agencias de la administración pública federal reportan en ese sistema contable sus operaciones, aunque todavía mantienen el sistema de flujo de efectivo (*cash-based*) para uso interno.

Ahora bien, la experiencia de reforma no ha estado exenta de problemas y efectos negativos. Uno de los efectos no deseados es que si bien la desregulación del sector público australiano ha permitido mayor flexibilidad en la gestión, también ha reducido el flujo y la calidad de la información necesaria para que el Departamento de Finanzas y Administración emita recomendaciones completamente fundamentadas a los ministros en relación con el desempeño de los departamentos.⁵⁵ Esto sucede porque hay problemas relacionados con la insuficiencia de procedimientos para la supervisión del desempeño de agencias sujetas a contratación, sean públicas o privadas. Por ejemplo, hay dificultades en la selección de indicadores

⁵² Australian Public Service Commission, *State of the Service Report 2006-2007 At a Glance*, pp. 37-45.

⁵³ John Nethercote, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁴ Se muestran avances incrementales, por ejemplo, en 2005 52% de los empleados compartía esta opinión, en tanto que 53% opinaba lo mismo en 2006. Australian Public Service Commission, *State of the Service. Employee Survey Results, 2006-2007*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2007, p. 31.

⁵⁵ OECD, *Public Sector Modernisation: A New Agenda*, París, OECD, 2002, p. 5.

adecuados y la información que genera el sistema de monitoreo y evaluación es limitada, ya que mientras las agencias se han concentrado en reportar evaluaciones de resultados, no todas han avanzado suficientemente en reportar indicadores de impacto que diferencien las consecuencias de su actividad en relación con factores externos. Además, la información de las evaluaciones no siempre incluye objetivos completamente definidos y es muy heterogénea en términos de calidad y coherencia. La falta de estandarización en la información que necesita el gobierno federal para evaluar y monitorear sus avances es uno de los principales efectos negativos de la descentralización administrativa. Por ejemplo, las evaluaciones no son siempre comparables, menos aún cuando se quieren hacer a lo largo del tiempo, ya que un mismo portafolio puede cambiar continuamente sus sistemas y procedimientos. Al final, esto reduce la posibilidad de asignar costos unitarios a los servicios de las agencias.

En consecuencia, las agencias adolecen en cierta medida de falta de supervisión, seguimiento, revisión detallada y asesoría por parte de una dependencia centralizada. Si bien la implementación de las políticas de reforma sí ha estado centralizada, no sucede lo mismo con el resto de las políticas y programas públicos del gobierno australiano. De ahí que la fragmentación de la administración pública federal australiana sea un efecto negativo de las reformas.

Según los críticos de las reformas, esta nueva administración pública australiana ha dejado de lado el sentido de servicio al interés público y ha perdido su capacidad para superar los problemas de Australia. Según el gobierno australiano, el nuevo sector público tiene mayor capacidad de enfrentar los retos de la economía global y ha contribuido a superar las crisis económicas de las décadas de 1970 y 1980. Detrás de ambas posturas, no solamente hay consideraciones prácticas, sino también teórico-ideológicas.⁵⁶ Sin embargo, a partir de la revisión de algunos resultados generales de las reformas, es innegable que la administración pública federal australiana se ha transformado con respecto a las características que tenía hasta mediados de la década de 1970. Ahora, los principales rasgos de la misma son:

- a) Una mayor orientación hacia la eficiencia, la obtención de resultados y la satisfacción ciudadana. Esto fomenta la rendición de cuentas fundamentada en resultados.
- b) Una estructura descentralizada en el gasto y en la gestión de recursos humanos, lo cual provoca cierto grado de fragmentación.

⁵⁶ John Nethercote, *op. cit.*, p. 162.

- c) Una estructura flexible y más abierta al escrutinio ciudadano mediante las leyes de acceso a la información y los reportes que generan las agencias sobre su desempeño.
- d) Mayor control de los políticos hacia los burócratas y una disminución de la fuerza de sus sindicatos
- e) Mayor igualdad en el empleo y respeto al mérito en el servicio público.

Si se comparan estas características con las que presentaba la administración pública australiana al inicio del proceso de reforma, se hace evidente que los cambios no han sido menores. Aun sin tomar en cuenta los impactos reales, la capacidad para transformar a un aparato administrativo nacional deja lecciones relevantes, sobre todo para los países que han intentado poner en práctica las ideas de la Nueva Gestión Pública. Precisamente, el apartado final de esta investigación se ocupa de esta tarea.

LECCIONES DESDE AUSTRALIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS A LA GESTIÓN PÚBLICA

La primera lección que deja el caso australiano se refiere a la relevancia de que exista una alineación entre los incentivos de los políticos encargados de impulsar las reformas y los mandos superiores del aparato burocrático. Esto es importante porque, como lo señala Peter Aucoin, “las relaciones entre los ministros y los funcionarios públicos son relaciones entre principales y agentes”;⁵⁷ es decir, son relaciones donde los ministros (principales) buscan un objetivo determinado, que en este caso es el éxito de la reforma administrativa, en tanto que la burocracia (los agentes) se encarga de llevarla a cabo.⁵⁸ Si no hay una alineación de incentivos, es decir, alicientes para que los agentes trabajen a favor de las reformas, la clase política poco puede hacer para emprender innovaciones de largo alcance, ya que depende en términos operativos de los funcionarios de carrera. Como se ha mostrado, en Australia los ministros contaron con el respaldo de los altos mandos de la administración pública, lo cual fue un factor muy importante para superar la oposición sindical.

⁵⁷ La relación principal-agente se entiende en los términos de la nueva economía institucional. Peter Aucoin, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995, p. 35.

⁵⁸ Una revisión muy completa a los fundamentos teóricos de la Nueva Gestión Pública, incluida la relación agente-principal, se encuentra en Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

Cabe destacar que una parte de los resultados positivos en Australia se debe a que hubo un consenso entre la clase política sobre la necesidad de las reformas. Esto nos permite prever la situación opuesta: también es posible que dentro de la clase política no existan incentivos para impulsar una reforma administrativa y, por tanto, que no se logren acuerdos a favor de la misma. En consecuencia, una segunda lección es que si la clase política en su conjunto no logra un acuerdo para implementar efectivamente la reforma, hay pocas probabilidades de que ésta sea exitosa. Esta condición obvia no necesariamente se toma en cuenta al poner en marcha programas de reforma en algunos contextos nacionales, de ahí que en esos casos las iniciativas pocas veces trascienden la temporalidad de los gobiernos en turno.

La tercera lección del caso australiano es la posibilidad de respaldar la reforma con un cambio generacional de la burocracia, así como con nombramientos políticos en puestos clave. En Australia, desde finales de la década de 1970 ingresaron profesionales jóvenes con habilidades e ideas afines a las reformas. Este cambio generacional, en conjunción con nombramientos políticos al interior del servicio público, ayudaron a sustentar un estilo de implementación agresivo. Así, paradójicamente con el paradigma burocrático tradicional, en Australia se buscó lograr la eficiencia administrativa politizando el servicio de carrera. Si bien esta práctica presenta ventajas, su utilización también podría revivir prácticas que el paradigma burocrático tradicional logró reducir en los Estados de bienestar: el patronazgo, la corrupción y el reclutamiento poco competitivo. En este sentido, resulta peligroso reproducir esta política en las naciones donde estas prácticas siguen afectando considerablemente la capacidad del Estado para cumplir con sus fines principales.

La cuarta lección del caso australiano se refiere a las ventajas que implica establecer mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas en la administración pública. En Australia, las reformas iniciadas en el periodo de gobierno de Fraser abrieron el sector público al escrutinio ciudadano, lo cual presionó para el cumplimiento de las reformas. Asimismo, la introducción de esquemas de rendición de cuentas ha mejorado el control político hacia la burocracia. De igual forma, la experiencia australiana deja ver que se trata de un proceso largo, que requiere de apoyo político constante.

La quinta lección es que la separación entre las funciones de obtención y asignación-control de los recursos no necesariamente conduce a la ineficiencia. En Australia, el debilitamiento del Tesoro fue un paso fundamental para iniciar las reformas, ya que el nuevo Departamento de Finanzas otorgó más flexibilidad a las agencias para gestionar sus recursos y, por tanto, para emprender cambios en las condiciones de trabajo y en los procesos de reclutamiento de personal. Esta lección es relevante para contextos donde

una sola dependencia tiene el control total de los recursos sobre todas las dependencias, lo cual puede obstaculizar cualquier intento de reforma que no sea del interés de la misma.

La sexta lección de la experiencia de reforma australiana es la creación de agencias encargadas de revisar que se estén cumpliendo los mandatos de las reformas. Por ejemplo, en Australia esas agencias tienen facultades para revisar la observancia de los principios de igualdad de oportunidades y de mérito. Como ya se señaló, paradójicamente, si bien las reformas impulsaron la descentralización, los logros en el proceso de implementación de las mismas se deben en parte a que se contó con una agencia que centralizó el seguimiento a la política de reforma. Esto no necesariamente ocurrió en el resto de las políticas y programas públicos.

Otra lección se relaciona con la cantidad de información que requiere un sistema administrativo como el australiano. Por un lado, hay que considerar el hecho de que actualmente hace falta mayor información para que los comités parlamentarios interpreten los reportes de resultados de las agencias. Por otro lado, también es necesario considerar el riesgo de pedir demasiada información a las agencias, lo cual puede interferir con el cumplimiento de sus actividades sustantivas. Este peligro está latente dado que la reducción en el aparato público implica que cualquier carga adicional de trabajo pueda impactar negativamente en la calidad y cantidad de los servicios públicos suministrados.

Precisamente, el sistema australiano de monitoreo y evaluación (SM&E) también aporta lecciones que son muy relevantes en la actualidad a la luz del nuevo impulso que se ha dado en varios países del mundo a la presuestación basada en la evaluación de resultados. En Australia, el sistema enfrenta el reto de lograr un balance entre la flexibilidad que otorga a los portafolios para conducir sus evaluaciones y la homogeneidad en las mismas. Como ya se mostró, la falta de estandarización en las evaluaciones es uno de los principales defectos del sistema.

Una lección más se deriva de la dificultad técnica que envuelve la medición de los impactos de las políticas gubernamentales. Si bien es difícil medirlos de manera global, es decir considerando las políticas de todo el sector público, esta tarea se hace aún más complicada cuando se trata de aislar efectos de programas o departamentos específicos. Además, en este campo la experiencia australiana también deja ver la importancia de la objetividad e independencia en las evaluaciones a las políticas y programas gubernamentales. De nuevo el problema presenta dos perspectivas: desde un extremo, hay que considerar que las evaluaciones realizadas por personal externo a la administración pública proveen objetividad e independencia en el análisis de la información, pero también carecen de un conocimiento profundo

sobre la operación de programas y políticas. En el otro extremo, las evaluaciones llevadas a cabo por las propias unidades administrativas no adolecen de conocimiento sobre los programas, pero están sujetas a incentivos que comprometen su objetividad y su rigor metodológico. En Australia las evaluaciones regularmente se realizan por unidades departamentales ajenas a las que operan los programas, pero que al fin y al cabo ambas unidades son parte de un mismo departamento.⁵⁹

Como se ha mostrado, durante los casi 35 años de reforma al sector público australiano, se ha introducido una gran cantidad de iniciativas (algunas de ellas propias de la gestión de empresas, otras fundamentadas en el institucionalismo económico)⁶⁰ por gobiernos con plataformas ideológicas distintas, pero igualmente interesados en modificar el funcionamiento de la administración pública. Precisamente, la continuidad podría explicar una parte importante de la transformación a la administración pública en ese país.⁶¹ Además de este hecho, hay otras circunstancias que facilitaron u obstaculizaron la implementación de las reformas y el logro de sus objetivos. En conjunto, a lo largo de esta investigación la revisión de estos factores permitió aprender lecciones relevantes para otras administraciones públicas, a pesar de las singularidades culturales, institucionales, económicas y políticas de Australia. Esto es posible porque las reformas que se han implementado en Australia corresponden al conjunto de iniciativas identificadas dentro de la Nueva Gestión Pública. Dado que las experiencias de reforma en otros países han seguido este modelo (o sus variantes neozelandesa, británica o estadounidense), se han enfrentado a problemas comunes. La evaluación sobre los factores que influyen en cada país correspondería a un ejercicio de evaluación sobre la idoneidad y los posibles impactos que implicaría la implementación de reformas como las que se llevaron a cabo en Australia. Esta tarea excede los objetivos de esta investigación y corresponde al campo de *lesson-drawing*.⁶²

⁵⁹ Keith Mackay, *op. cit.*, p. 17.

⁶⁰ Algunas iniciativas, como la creación de Centrelink, también pueden identificarse con tendencias post-Nueva Gestión Pública. Desde esta perspectiva, la integración que busca Centrelink se relaciona con la centralización que suele darse después de que se conocen los efectos negativos de la descentralización (como la fragmentación) propia de la Nueva Gestión Pública. Al respecto, véase Tom Christensen y Per Laegreid, "Reformas post nueva gestión pública", *Gestión y Política Pública*, vol. xvi, núm. 2, 2007, pp. 539-564.

⁶¹ En Australia los laboristas tuvieron 13 años para implementar su proyecto y Howard contó con 12 años. Además, los cambios de partido en el poder no afectaron o desecharon los avances logrados por los gobiernos antecesores. Esto ha creado un círculo virtuoso, en el que cada reforma aumenta la posibilidad de éxito de la siguiente, y así sucesivamente.

⁶² Al respecto, véase Richard Rose, "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, 1991, pp. 3-30.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Arellano Gault, David, José Ramón Gil García, José de Jesús Ramírez Macías y Ángeles Rojano Aguilar, *Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica*, México, CIDE, 2000.
- Aucoin, Peter, *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1995.
- Australian Public Service Commission, *State of the Public Service Report 2002-2003*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2003.
- , *State of the Service. Employee Survey Results, 2006-2007*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2007.
- , *State of the Service Report 2006-2007 At a Glance*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2007.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia*, trad. de Jorge Ferreiro, México, FCE, 2000.
- , *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press / Russell Sage Foundation, 2001.
- Christensen, Tom y Per Laegreid, “Reformas post nueva gestión pública”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, núm. 2, 2007, pp. 539-564.
- Curtin, Jennifer, “New Public Management Meets Civic Discontent? The Australian Public Service in 1999”, *Australian Journal of Public Administration*, núm. 1, 2000, pp. 115-124.
- Department of Finance & Administration, *The Outcomes & Outputs Framework. Guidance Document*, Canberra, Department of Finance & Administration, 2000.
- Halligan, John, *The Australian Civil Service System*, Canberra, University of Canberra-Centre for Research in Public Sector Management, 1997.
- Holmes, John W. y Thomas A. Wileman, *Reform in the Australian Public Service 1983-1996*, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada, 1998.
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, núm. 1, 1991, pp. 3-19.
- Lahey, Robert, “A Comparative Analysis of Monitoring and Evaluation in Four Selected Countries: Canada, United States, Australia and United Kingdom”, documento preparado para el Banco Mundial, mimeo, 2005.
- Mackay, Keith, *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia*, Washington, The World Bank, 2004.
- Nethercote, John, *The Australian Experience of Public Sector Reform*, Canberra, Australian Public Service Commission, 2003.
- OCDE, *Public Management Developments in Australia*, París, OECD, 2000.
- , *Public Sector Modernisation: A New Agenda*, París, OECD, 2002.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Pusey, Michael, *Economic Rationalism in Canberra: A Nation-Building State Changes its Mind*, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.

Rose, Richard, "What is Lesson-Drawing?", *Journal of Public Policy*, vol. 11, núm. 1, 1991, pp. 3-30.

Verspaandonk, Rose, *Changes in the Australian Public Service 1975-2003*, Canberra, Parliamentary Library, 2003.

Zifcak, Spencer, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press, 1994.