

# ¿PORQUÉ FRACASAN LAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

Charles Polidano

## Versión original:

Vol. 3 Issue 3 2001 345–361

Public Management Review ISSN 1471–9037 print/ISSN 1471–9045 online

© 2001 Taylor & Francis Ltd. <http://www.tandf.co.uk/journals>

DOI: 10.1080/14616670110050039

Traducción de Carlos Emilio Jurina

## Resumen

Las elecciones tácticas en el diseño y la implementación de la reforma de la administración pública pueden determinar si tienen éxito o no. Sin embargo, los investigadores han prestado escasa atención a los problemas tácticos en los últimos años. Este artículo considera tres de estos problemas: el enfoque de la reforma, el rol de los contribuyentes de ayuda y el liderazgo de la reforma. En cada área, considera qué tipo de enfoque es el mejor para maximizar las posibilidades de éxito. Sin embargo, el artículo busca ir más allá de la prescripción de lecciones, y también analizar las razones institucionales y de otro tipo por las cuales los reformadores pueden verse obligados a tomar decisiones tácticas incorrectas.

## Palabras clave

Reforma del servicio civil, reforma de la gestión pública, estrategia, tácticas, países en desarrollo

La mayoría de las reformas en el gobierno fracasan. No fallan porque, una vez implementados, arrojan resultados insatisfactorios. Fallan porque nunca siquiera pasan la etapa de implementación. Se bloquean directamente o se ponen en práctica solo de manera simbólica y desganada.

Los observadores que han seguido recientes reformas en países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia pueden sorprenderse con esto. Independientemente de lo que se pueda decir sobre las iniciativas de cambio del sector público en estos países, no se puede negar que se implementaron vigorosamente. Pero hubo un grado excepcionalmente alto de respaldo político para la reforma en estos países. En otras partes del mundo, y en estos mismos países anteriormente mencionados, el registro ha sido deprimente (Caiden 1991, Kiggundu 1998).

Varios autores han tratado de hacer recomendaciones sobre cómo mejorar las perspectivas de éxito (Jacobs 1998, Wescott 1999). La dificultad es que con bastante frecuencia, las recetas que se ofrecieron tienen tanto que ver con el contenido de la reforma (qué tipo de iniciativas se deben tomar) como con el enfoque (cómo hacerlo). Además, hay una tendencia a detenerse en la prescripción sin preguntar por qué las lecciones se descartan una y otra vez.

Aquí mi atención se centra en el enfoque de la reforma, no en su contenido. Mi hipótesis es que lo más importante para mejorar el registro de la implementación son las decisiones estratégicas y tácticas tomadas durante el proceso de implementación de las reformas. El contenido de la reforma tiene poca importancia para medir el éxito, en el sentido de que los diferentes tipos de reformas -descentralización, nueva gestión pública, desarrollo de capacidades- han demostrado ser igualmente propensas al fracaso (Polidano 2001) (1).

Esto, por supuesto equivale al "éxito" de la reforma con una implementación adecuada, lo que significa que las reformas se llevan a cabo según lo previsto y no se bloquean ni atenúan. Acepto que se trata de una estrecha definición de éxito, una que no tiene en cuenta la cuestión de si los cambios producen o no posteriormente impactan en el beneficio que se espera. Pero yo diría que es una perspectiva válida, dada la abrumadora tendencia de la reforma a fallar en la etapa de implementación.

En este artículo analizo tres cuestiones tácticas claves: el enfoque de la reforma, el rol de los contribuyentes de ayuda y el liderazgo del cambio. La centralidad de estos temas ha surgido en un país tras otro (Hirschmann 1993, Schacter 1995, Harrigan 1998, Jacobs 1998, Wescott 1999), y me lo ha transmitido mi propia experiencia como profesional (véase Polidano 1999).

En cada una de estas tres áreas busco llegar a conclusiones sobre qué enfoque es probable que maximice las posibilidades de éxito y minimice las de fracaso. Pero mi objetivo es ir más allá de elaborar recetas para que sigan los reformistas. Porque el problema no es simplemente el de los reformadores que no saben cómo gestionar el cambio. Los reformadores están sujetos a presiones institucionales o incentivos que bien pueden empujarlos a tomar decisiones equivocadas, aunque lo sepan. Esta es la verdadera clave de hallazgo por qué fracasan las reformas tan a menudo (y, tal vez, lo que puede hacerse al respecto).

No pretendo tener la respuesta definitiva. En la medida en que esto sea posible, requerirá un esfuerzo de investigación más sistemático sostenido durante un período de tiempo más largo. Este artículo es más una encuesta preliminar destinada a poner las cuestiones tácticas de nuevo en la agenda de académicos y profesionales, y agregarles la cuestión adicional de las limitaciones institucionales que podrían llevar a tomar decisiones equivocadas.

Estas fueron y son preguntas acuciantes, y necesitan respuestas si se quiere mejorar el historial de reformas.

## **EL ENFOQUE DE LA REFORMA: ¿SALTANDO UN ABISMO O CRUZANDO LA CUERDA FLOJA?**

La cuestión clave aquí es si optar por un alcance amplio de reformas o si limitar las ambiciones propias a un programa de cambio gradual, más moderado. Esta pregunta es relevante tanto para los países industrializados como para los países en desarrollo. Pero adquiere una especial significación en este último debido a la escala y la inflexibilidad de los problemas administrativos que se enfrentan.

¿Cómo lidiar con los problemas generalizados de baja capacidad administrativa y bajo rendimiento, problemas que pueden enraizarse en normas sociales y patrones de comportamiento en lugar de estructuras administrativas? ¿Se busca ampliar el enfoque de la reforma para abarcar esas causas fundamentales, sobre la base de que la reforma no tiene sentido a menos que lo haga? ¿O es eso equivalente a decir que el gobierno debería reformar a la sociedad antes de que pueda reformarse? ¿Debería uno aceptar que la baja capacidad pone límites estrictos a lo que se puede lograr, por derrotista que parezca?

Ambos argumentos se hacen habitualmente. Paul Obeng de Ghana dice que "los países que han comenzado programas de reforma de la administración pública desde el punto de vista de los contribuyentes (presumiblemente con un estrecho enfoque macroeconómico) deben trascender rápidamente las limitaciones del sistema al enfoque de reforma integral en el menor tiempo posible" (en Langseth et al., 1995: 88). En el caso de Uganda, se nos dice que: "Es necesario un enfoque amplio y holístico porque el fracaso administrativo en Uganda deriva de mucho más que la mera incompetencia técnica. El colapso de la década de 1970 y principios de la de 1980 fue causado por un colapso político" (Langseth 1995a:

366). Dia (1994: 19) se hace eco de este argumento y dice que los países con un alto nivel de patrimonialismo en el gobierno necesitan un programa de reforma institucional integral para "corregir las distorsiones patrimoniales en el entorno institucional, el marco de incentivos y el desempeño de las instituciones gubernamentales centrales" (1994: 19). De la misma manera, Kiggundu (1998) llama a un nuevo modelo de reforma denominado desarrollo de la capacidad de transformación, que esencialmente abarca todas las instituciones de gobierno, incluida la sociedad civil.

Todo esto se reduce a un argumento de 'avance en todos los frentes'. Se expresa de manera más sucinta por un participante en una conferencia de 1996 que argumenta que la reforma a medias es casi peor que ninguna reforma en absoluto: "No salte un abismo en dos pasos" (reportado en Borins y Warrington 1996: 28).

Por otro lado, varios observadores señalarán los peligros de este enfoque. Clay Wescott se queja de proyectos de reforma demasiado elaborados que "intentan abordar demasiados objetivos simultáneamente y que a veces pueden estar más allá de la capacidad de los receptores [de ayuda] para implementarlos" (en Langseth et al., 1995: 72). Nick Manning argumenta que "los grandes diseños de reforma tienden a exprimir las innovaciones locales" (en Langseth et al., 1995: 41). Klitgaard (1997: 497) plantea el mismo punto en el contexto de los incentivos al rendimiento: "La idea de diseñar un plan maestro de incentivos para cada parte de la administración pública a la vez es errónea. Las medidas de rendimiento son tan problemáticas que se aconseja comenzar con experimentos y luego aprender de la experiencia".

La experiencia práctica debe ser el árbitro, y la evidencia que existe parece favorecer el enfoque incremental. Las reformas de gestión pública en los países desarrollados de la Commonwealth, Nueva Zelanda parcialmente exceptuada, tuvieron éxito en gran medida porque fueron mucho más incrementales de lo que comúnmente se supone (Polidano, 1995). Portugal comenzó con un enfoque de "gran diseño" para la reforma durante la década de 1970 pero no llegó a ninguna parte; logró un mayor progreso con un enfoque más descentralizado en el cual a los ministerios de línea se les dio mayor espacio para la iniciativa y el centro se limitó a un "radicalismo selectivo" (OCDE 1995). La sobreimposición se cita como una causa común de fracaso del proyecto en varios países (Schacter 1995, Jacobs 1998).

Tal vez la evidencia definitiva proviene de Uganda. A principios de la década de 1990, el gobierno buscó el financiamiento de la ayuda para su programa de reforma. Produjo un "marco estratégico completo y bien presentado" que "impresionó a la comunidad de contribuyentes y resultó en US\$ 23 millones adicionales para la reforma del servicio civil en Uganda" (Langseth 1995a: 378). Podemos deducir de esto que el propósito expreso del documento era impresionar a los contribuyentes. Sin embargo, también aprendimos de parte de Langseth que la mayor parte del dinero no se utilizó para nada más ambicioso que el pago de los beneficios por reducción de personal.

El debate sobre el alcance de la reforma a menudo está ligado a la cuestión de desacoplar la reforma de la administración pública de los programas de ajuste estructural. Esto es desafortunado, ya que son cuestiones completamente independientes. Argumentar que los gobiernos de los países en desarrollo deberían limitar el alcance de la reforma no es decir que deberían limitarse a la privatización de entidades paraestatales y el despido de funcionarios. Es, o debería ser, que los gobiernos decidan qué medidas tomar como parte de sus programas de reforma, teniendo en cuenta el estado de la economía y los recursos disponibles. Pero el hecho es que la mayoría de los gobiernos no tienen ni el capital político ni la capacidad administrativa para sostener más que un rango limitado de iniciativas simultáneas.

En la mayoría de las situaciones, la reforma no es como saltar un abismo sino que es cruzarlo en la cuerda floja. Pararse a medio camino no es una opción: hay que presionar. Pero forzar el ritmo puede conducir al desastre. Uno tiene que avanzar lentamente, paso a paso, todo el tiempo mirando el paso con cuidado. Esto no significa renunciar a toda esperanza de realizar un cambio importante: un proceso de cambio incremental puede sumarse a una transformación radical si se mantiene el tiempo suficiente. Significa, sin embargo, que cualquier esperanza de hacerlo todo de una vez debería descartarse.

También se debe decir, sin embargo, que hay fuertes presiones a favor de un enfoque integral. Algunas iniciativas, como los esquemas de gestión de rendimiento de todo el servicio, que aborrece Klitgaard, pueden ser una respuesta a la misma centralización del gobierno: las personas que han trabajado siempre dentro de una tradición de centralización es difícil que imaginen hacer las cosas de otra manera. Un entorno que genera la necesidad de una reforma también condiciona la respuesta a esa necesidad.

Además, pueden ser necesarios programas integrales de reforma para atraer el dinero de la ayuda, sin el cual la reforma no puede avanzar en muchos países. Cuanto más pretende alcanzar un proyecto, más probable es obtener los fondos necesarios. Decir que un proyecto es solo un experimento con un alcance limitado y un resultado incierto es el rechazo del riesgo. El hecho es que las propuestas de proyectos funcionan tanto como herramientas de marketing como como herramientas de gestión. Hemos vislumbrado esta dinámica de funcionamiento en Uganda. Otra visión es proporcionada por Mark Schacter del Banco Mundial, quien admite que "El Banco Mundial y sus clientes reconocen esta necesidad, en principio, de abordar una serie de cuestiones difíciles al mismo tiempo. Este es quizás el factor clave que conduce a proyectos que resultan demasiado ambiciosos" (1995: 342).

## **EL ROL DE LOS CONTRIBUYENTES**

Esto nos lleva a otra cuestión importante: la influencia ejercida por los organismos contribuyentes de ayuda exterior. Los contribuyentes proporcionan gran parte de los fondos para iniciativas de reforma, particularmente en África. Este poder de la bolsa, además de algunas ideas bastante finitas de respecto a qué tipo de reformas son deseables, ha llevado a los organismos contribuyentes a ocupar un lugar central en la selección y definición de los proyectos de reforma (Polidano y Hulme 1999).

En teoría, los contribuyentes responden a las necesidades identificadas por los gobiernos clientes. En la práctica, a menudo identifican ellos las necesidades de los clientes. Un ejemplo es la metodología de encuesta de entrega de servicios del Banco Mundial, que tiene como objetivo desarrollar estándares de calidad de servicio para organismos públicos sobre la base de encuestas de usuarios. La iniciativa se originó en el otoño de 1994 como un informe interno del Banco titulado 'Encuesta de entrega de servicios: una herramienta de diagnóstico para el país X. Este documento fue luego "personalizado" para Nicaragua y Uganda y se propuso a estos países, los cuales acordaron su incorporación a los proyectos de préstamos institucionales para el desarrollo financiados por el banco. Un proceso similar tuvo lugar en Jordania (Langseth 1995b).

No hay nada de malo en la metodología de la encuesta de entrega de servicios como tal: es una iniciativa bien concebida. Pero parece deberse a su origen poco más que al espíritu emprendedor de las políticas por parte del personal del banco: un caso clásico de solución en busca de un problema. Es improbable que los gobiernos rechacen tales iniciativas cuando son presentadas por contribuyentes que brindan asistencia importante para el desarrollo. En Malawi, por ejemplo, los funcionarios conscientemente evitaron

objeciones a las iniciativas financiados por contribuyentes con el fin de no ser vistos como 'una persona que está bloqueando la ayuda' (Hirschmann, 1993: 126).

Pero la aquiescencia no es compromiso. De hecho, el compromiso genuino o 'propiedad' de un proyecto -en particular entre los funcionarios que tienen que hacer el trabajo del proyecto en contraposición a los líderes políticos que simplemente tienen que aprobarlo- es menos probable que suceda cuando el proyecto se origina en el extranjero. La conexión se ve claramente en un informe de evaluación reciente sobre un programa de reforma de la administración pública patrocinado por el PNUD en un país del sur de África. El consultor que escribió el informe se quejó de que el proyecto fue socavado por una falta grave de propiedad local; sin embargo, pasó a proponer un componente completamente nuevo para el proyecto, aparentemente fuera de sí mismo (2).

La falta de apropiación local es un problema crítico en muchos países. Los contribuyentes lo reconocen, pero no siempre ven el vínculo con su propia forma de trabajar. Ellos tienden a ver la falta de propiedad como un problema de gestión de proyectos que pueden ser resueltos por las técnicas apropiadas: seminarios y reuniones de consulta con funcionarios locales, y un compromiso público para la reforma de los líderes políticos (la última fue la solución propuesta por el autor de la evaluación del PNUD antes mencionada).

Por desgracia, las expresiones públicas de compromiso son fácilmente despachadas por funcionarios tercios como mucha más retórica política. Y un problema frecuente de los seminarios es que incluso si los participantes están dispuestos a ser directos al expresar cualquier reserva que puedan tener sobre un proyecto, esto puede ocurrir en una etapa en la que este ya ha pasado por dos procesos largos y formalizados de aprobación: del gobierno y la agencia donante. El proyecto puede ser casi inamovible para el momento en que se llevan a cabo las reuniones de consulta, dando a los encargados muy poco margen para responder a las inquietudes de los participantes. En la práctica, los seminarios y las reuniones de consulta pueden ser más un mecanismo de validación retrospectiva que un insumo para el diseño del proyecto (Polidano y Hulme 1999: 128).

Incluso cuando los contribuyentes no apuntan explícitamente a llevar sus ideas favoritas a los gobiernos, su poder de acción puede distorsionar la toma de decisiones ya que los gobiernos adoptan iniciativas que probablemente aporten la mayor cantidad de dinero de ayuda en lugar de aquellos que son los más necesarios. Zanzibar (Tanzania) es un buen ejemplo. A mediados de la década de 1990, el 85 por ciento de su presupuesto para el desarrollo y la mitad de todos los gastos recurrentes se financiados por los contribuyentes. Como resultado:

*Lo que se financia es aquello que los contribuyentes quieren financiar, y no lo que los funcionarios zanzibariés creen que el gobierno necesita. Un gran proyecto en el presupuesto de COLE (la Comisión de Zanzibar para la Tierra y el Medio Ambiente) es el programa holandés para la eliminación de sustancias químicas tóxicas... La limpieza química tóxica es muy importante para la agenda ecológica occidental, incluso si Zanzibar tiene un pequeño problema con los tóxicos.*

(Myers 1996: 232)

En un extremo, la dependencia de la ayuda puede generar un vacío en la toma de decisiones y grandes problemas de coordinación de proyectos dentro del gobierno del país anfitrión, ya que se otorga aprobación a lo que sea probable que traiga dinero. El flujo de dinero de la ayuda puede incluso fomentar la irresponsabilidad entre país anfitrión de funcionarios. Wescott menciona intentos de desviar fondos hacia 'giras de estudio sin sentido, uso de consultores locales, vehículos, teléfonos celulares, etc.' (1999: 161). He visto una propuesta de proyecto en relación con la reforma de la función pública en un país africano oriental, que parecía ofrecer unos beneficios tangibles para los gastos que implica

- a excepción del número de visitas de estudio en el extranjero prevista para la los funcionarios que prepararon la propuesta (3).

Los contribuyentes exacerbaban los problemas de coordinación cuando hay varios de ellos implicado en el mismo campo. Esto parece ser una ocurrencia común. En Malawi, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el PNUD, la Unión Europea y las agencias de ayuda gubernamentales británicas, estadounidenses y canadienses participaron en la reforma del servicio civil a mediados de 1996, sobrecargando la capacidad del gobierno y ralentizando la implementación del proyecto (Adamolekun et al., 1997). Aproximadamente al mismo tiempo, el Ministerio de Salud de Mozambique tuvo que lidiar con no menos de 405 proyectos financiados por los contribuyentes, muchos de los cuales corren como unidades semi-autónomas (Wuyts 1996). Y en una evaluación de la formación para los consejeros locales de Tanzania, Taylor encuentra la imagen igual de complicada: 'Los holandeses, alemanes, irlandeses, sudafricanos y la ONU han tomado todas las iniciativas limitadas en esta área' (1999: 89). Las batallas "de césped" pueden estallar entre los contribuyentes, así como (tal vez) los argumentos ideológicos. El Banco Mundial entró en grave conflicto con el PNUD sobre la reforma del servicio civil en Guinea y Burkina Faso (Schacter, 1995: 339).

Sin lugar a dudas, las organizaciones de contribuyentes hacen aportes vitales de forma técnica y financiera en la reforma del sector público en los países en desarrollo. También pueden, digámoslo así, desempeñar un importante papel de control frente a iniciativas mal diseñadas o inapropiadas. El control es una cosa; sin embargo, originar propuestas para la reforma e incluirlas en los gobiernos de los clientes es otra. Esto puede destruir cualquier sentido de apropiación local de la reforma y socavar los esfuerzos de los propios contribuyentes para lograr un cambio.

Muchos funcionarios de agencias contribuyentes reconocen el problema. Pero sus manos están atadas por los incentivos institucionales y las restricciones dentro de las cuales trabajan. Puestos a elegir entre detenerse por falta de apropiación local o continuar presionando, sin embargo la mayoría del personal de la agencia donante en el campo probablemente seguiría adelante. En Malawi, dice Hirschmann, "tanto por la necesidad de desembolsar dinero como porque muchos de los compromisos se necesitan con urgencia, los contribuyentes están mayormente dispuestos a continuar con sus programas, independientemente de que los malauíes demuestren o no se preocupen por mantenerlos". (1993: 126).

En última instancia, las agencias contribuyentes tienen que mostrar los resultados a los contribuyentes y los parlamentos en casa. El trabajo del personal de los organismos contribuyentes en el campo es entregar los resultados. El representante en el Caribe de una agencia donante bilateral de ayuda me dijo una vez, sin rodeos, que sus colegas que recomendaban el cese de un proyecto por falta de respaldo local pondrían en riesgo sus carreras. Desde el punto de vista de la oficina central, la falta de apropiación de un proyecto dentro del país receptor era un problema de campo que debía ser resuelto en el campo. Un oficial de campo que admitió ser incapaz de hacerlo estaría marcado como alguien que se rinde con demasiada facilidad.

## **EL LIDERAZGO DE LA REFORMA**

Incluso si la autoría de la reforma puede hacer saltar la brecha entre los organismos contribuyentes de ayuda y el gobierno anfitrión, todavía existe la cuestión crucial de cómo difundirla suficiente y ampliamente *dentro* del gobierno. Para ningún gobierno es un todo monolítico. Incluso si excluimos de la consideración a los gobiernos regionales o locales, aún quedan muchos abismos internos que superar.

Por ejemplo, las funciones de gestión central están por lo general parceladas entre una diversidad de organismos: el ministerio de finanzas, el ministerio de servicios públicos, la oficina del presidente o del primer ministro. Estos organismos centrales a menudo tienen diferentes puntos de vista: McCourt (1998: 181, siguientes J. Corkery y A. Land) habla de 'la casi desconfianza universal entre los ministerios de finanzas y de servicio público'. Es probable que las comisiones de servicio público tengan no solo una perspectiva distinta, sino una considerable autonomía estatutaria del resto del gobierno (Polidano y Manning, 1996). Una iniciativa de reforma alojada en cualquiera de estos organismos puede ser de gran dificultad, ampliando su alcance a los aspectos de gestión que son de interés para los demás. Sin embargo, esto seguramente será necesario, incluso si la reforma se mantiene de un alcance limitado, como se sugirió anteriormente.

Más allá del centro neurálgico de gobierno, uno halla los límites verticales habituales entre los diferentes ministerios y departamentos. El personal del ministerio de línea puede, además, albergar una antipatía común hacia la agencia central de funcionarios que no saben nada de la vida fuera sin embargo, sus torres de marfil persisten en tratar de decirle a todo el mundo qué hacer. El personal de campo del departamento de oficinas puede sentir la misma manera con respecto a sus propios superiores confortable refugio de la cabeza del departamento de oficina. ¿Cómo pueden los reformadores salvar todas estas divisiones?

Una respuesta a esta pregunta debe venir en dos partes. La primera parte se refiere al establecimiento de estructuras centrales de dirección para la reforma que involucran y coordinan los esfuerzos de los distintos organismos y garantizan que la reforma sea una prioridad. El segundo se refiere a la estructuración de toda la iniciativa de reforma en sí, de modo que esté dirigida a las actividades del personal departamental en lugar de a los burócratas de las agencias centrales. Tomemos cada uno de estos dos aspectos a su vez.

### **Logrando una coordinación central efectiva**

A nivel central, una pregunta frecuente es si establecer una nueva unidad para coordinar la reforma o si depender de las agencias centrales existentes para el propósito. Ambos enfoques tienen sus defensores. Caiden (1991) favorece el uso de estructuras existentes en la medida de lo posible. Por otro lado, Wilenski (1986) argumenta que la reforma se mantendrá en un segundo plano a menos que se establezca una unidad específica para impulsarla.

Wilenski probablemente tenga razón en que debe haber un pequeño núcleo de personas trabajando a tiempo completo en la reforma de la administración pública. No hace falta un teórico de la conspiración para ver que la reforma nunca llegue a despegar si se agrega a las responsabilidades de las personas que tienen muchas otras cosas que hacer. Pero es importante tener en cuenta que una unidad de reforma central independiente tendría muy poco poder propio. Los poderes y prerrogativas de gestión del servicio civil permanecerían en el dominio de las agencias centrales "tradicionales". Arreglos alternativos -poderes que la unidad de reforma y las agencias centrales mantengan simultáneamente, o su cesión de la última- no serían viables.

Esto significa que la unidad de reforma debería trabajar a través de las agencias centrales existentes. Desarrollar una buena relación con este último sería, o debería, convertirse en su principal prioridad. Sería desastroso para la unidad de reforma si las agencias centrales existentes llegaran a verlo como una amenaza. Para evitar esto, debería tener un enfoque discreto y evitar el centro de atención. El caso de la Unidad de Sistemas de Gestión de Malta es una historia de advertencia de una unidad central de reforma que hizo caso omiso

de este precepto, generando tal hostilidad como resultado de que se volvió virtualmente ineficaz a pesar de que tenía recursos suficientes y tenía respaldo político (Polidano 1999).

Dadas estas advertencias y limitaciones, uno puede preguntarse si después de todo no es preferible confiar la coordinación de la reforma a una agencia central existente. Pero, aparte del inconveniente ya señalado, de que la reforma podría ser relegada a una importancia secundaria, la agencia aún tendría que establecer puentes entre ella y las otras agencias centrales. Al hacerlo, se enfrentaría exactamente las mismas dificultades como una unidad de reforma dedicado. De hecho, uno podría argumentar que, como órgano de larga data con tradicionalmente bien definidas las fronteras, se enfrentaría a una mayor dificultad en la ampliación de su papel de una unidad de reforma de reciente creación, sin históricamente definidas funciones.

Una forma de atraer a las diversas agencias centrales al proceso de reforma es incluir a sus representantes en un comité que supervise los esfuerzos de cambio. Dicho comité (o una jerarquía de comités, cada uno considerando un conjunto sucesivamente más amplio de cuestiones, e incluyendo también el liderazgo de los ministerios de línea) podría desempeñar un papel de coordinación muy útil. Pero sería un engaño suponer que la representación en un comité garantizaría automáticamente la propiedad de la reforma por parte de las agencias centrales involucradas. En última instancia, solo un respaldo manifiesto a la reforma por parte de los líderes políticos podría garantizar que los diversos ministerios y departamentos hagan de la reforma una prioridad. Dicho sin rodeos, los funcionarios son más propensos a recoger el testigo de la reforma y correr con ella si el jefe de gobierno está respirando en el cuello (y los cuellos de sus respectivos ministros).

En ausencia de un compromiso político de alto nivel con la reforma, es probable que ninguna estructura de comités funcione eficazmente por mucho tiempo. Pronto degeneraría en un foro para registrar eventos en lugar de tomar decisiones. Los participantes pueden llegar a perder interés, saltándose las reuniones o enviando ineficaz de nivel inferior los funcionarios en su lugar. Este fue el destino de la reforma del servicio civil en Lesotho, entre otros países (Matete 1998).

La manifestación tangible más evidente del "compromiso político para la reforma" a menudo será la creación de un comité de gabinete especializado y su ubicación en el ápice de la maquinaria de dirección de la reforma. Pero del mismo modo que la asignación de funcionarios a los comités de nivel inferior no garantiza que respalden la reforma, la creación de un comité de gabinete no garantiza que los ministros y el jefe de gobierno hagan más que tomar un interés intermitente en el tema. . Un comité del gabinete puede enfocarse en la dirección política, pero no lo hará en sí mismo. Este cuerpo también puede degenerar en un foro para la recepción de informes o propuestas de goma de sellado, sin tener que realizar su seguimiento o llamando a los funcionarios para dar cuenta de los avances.

### **Enfocándose en departamentos en línea**

Supongamos que existe un respaldo político genuino para la reforma y se han establecido estructuras de dirección centrales efectivas. En otras palabras, las divisiones verticales entre las diversas agencias centrales se han cerrado con éxito. Entonces debemos dirigir nuestra atención a la división horizontal entre el centro y las oficinas de la calle donde se tramita la mayoría de los negocios del gobierno, y donde el cambio finalmente debe hacerse sentir para que los esfuerzos de reforma tengan éxito.

Para que esto último suceda, la reforma debe desarrollar rápidamente un enfoque sostenido en los resultados finales: una mayor eficiencia, la prestación de servicios más rápidos o más equitativos, y corrupción reducida. La reforma debe trascender las preocupaciones administrativas de las agencias centrales, aunque puede estar bajo la



dirección de esas mismas agencias centrales. Con demasiada frecuencia, los esfuerzos de reforma se limitan a iniciativas de procedimiento tales como la mejora de los registros de personal o la introducción de nuevas técnicas de planificación presupuestaria. Esto no es negar el valor potencial de este tipo de medidas - que podría dar lugar a un ahorro sustancial de los recortes en el fraude de nómina o de control financiero con más fuerza, por ejemplo - pero pueden convertirse fácilmente en un fin en sí mismos, convirtiendo la reforma de la función pública en un lugar de introspección ejercicio.

Las iniciativas de procedimiento como estas harían que la reforma se viera como la preocupación exclusiva de las agencias centrales. Parecerían periféricos para los gerentes de línea que están llamados a llevarlos a cabo mediante la recopilación de datos o la puesta en práctica de nuevos procedimientos onerosos. El centro sería entonces hallar en sí en un tira y afloja, con los gerentes de línea, que tratarían de escapar con el mínimo de cumplimiento de las nuevas exigencias. Casi invariablemente es el centro el que sale perdedor en tales concursos. Organismos centrales pueden hallar que su alcance, su capacidad de influir en lo que realmente sucede en los departamentos de línea, de hecho es muy corto.

El alcance de las agencias centrales puede extenderse si está respaldado por la presión de los políticos para que cambien. Pero un enfoque de la reforma excesivamente centralizado y orientado a los procedimientos alentaría incluso a los políticos a considerar a los organismos centrales como los principales custodios e implementadores del cambio. Organismos centrales podrían hallar en la posición muy difícil de responder a los ministros de la inactividad gerentes de línea. En esta situación, toda la presión política en el mundo resultaría ineficaz para provocar el cambio. Los gerentes de línea siempre son los que deben implementar la reforma al final del día, pero un enfoque excesivamente centralizado, paradójicamente, los liberará. Esto no quiere decir que un enfoque claro en los resultados finales convertiría a los gerentes en los departamentos de línea en campeones y porristas de la reforma. Pero haría que toda la empresa parezca menos ajena a sus preocupaciones y responsabilidades. Y sería más fácil garantizar que ellos (en lugar del centro) sean responsables de implementar el cambio.

¿Qué significa un enfoque en los resultados finales en términos prácticos? Mientras que los requisitos de la reforma no deben ser especificados en demasiados detalles de procedimiento, los políticos no pueden simplemente decir a los jefes de los departamentos para mejorar su rendimiento sin darles una indicación bastante clara de qué tipo de resultados que necesitan para ofrecer y cómo podrían lograrlos. Debe encontrarse un equilibrio entre la prescripción centralizada y el *laissez-faire*.

Una forma de hallazgo el necesario equilibrio sería el desarrollo de un esquema de certificación mediante el cual las mejoras de rendimiento por departamentos son auditados y, si se encuentra a la altura de los requerimientos, formalmente reconocidos a través de la concesión de un premio en el departamento de que se trate. El imperativo político para la reforma tomaría entonces la forma de una exigencia de que los departamentos de línea busquen y obtengan certificación para las funciones clave. De esta forma, los departamentos tendrían una dirección clara a seguir, al tiempo que mantendrían el margen para responder de una manera que se adapta a sus necesidades y circunstancias. El gobierno también podría hacer que la certificación sea atractiva para los departamentos al vincularla con incentivos: recursos adicionales tal vez, o una mayor autonomía gerencial. Esto respaldaría el esquema tanto con zanahorias como con palos.

Este tipo de enfoque fue iniciado por el programa Citizen's Charter en Gran Bretaña desde principios de la década de 1990. Un ejemplo más reciente de país en desarrollo es la iniciativa de certificación ISO 9000 del gobierno de Malasia. En el último caso cados fi premios de cationes se hacen con la participación de un órgano especializado,

semi-autónoma (MAMPU 1997; Bin Besar 1998): esto puede ser un medio adicional para garantizar que los gerentes de línea toman certificación en serio.

Este enfoque, debería decirse, no es garantía de éxito. Los requisitos de certificación pueden no ser aplicados con el rigor necesario, dejando todo el ejercicio en un papeleo excesivo. El gobierno puede desarrollar una preocupación por emitir tantos premios como sea posible en lugar de asegurarse de que sean significativos. Y siempre existe el peligro de la certificación de los estándares que adoptan un enfoque excesivamente orientado a los procedimientos: esto se ha alegado respecto a ISO 9000, por ejemplo (Seddon 2000). Sin embargo, este enfoque parece ofrecer alguna promesa.

Un enfoque alternativo a la reforma que a veces se presenta es movilizar la presión pública para mejorar los servicios: hacer que los gerentes rindan cuentas tanto a la baja como a la superior. El Estatuto del Ciudadano del Reino Unido (o Service First, como se conoce actualmente) y sus derivados en otros lugares se citan a menudo como un ejemplo de este enfoque. Pero uno no debería hacer demasiado de esto. La realidad es que puede ser muy complicado movilizar al público a favor de la reforma administrativa (Borins y Warrington 1996: 7; Ng 1997). En la India se han llevado a cabo importantes iniciativas de base (Paul y Sekhar 1997, Goetz y Jenkins, en este número de revista), pero se han mantenido localizadas y han arrojado resultados limitados. En un extremo, los llamamientos a una mayor participación pública y apoyo a la reforma pueden no ser más que estrujamientos por parte de los reformadores que se sienten incapaces de llegar a algún lado por su cuenta. Así, un taller de 1995 sobre la reforma del servicio civil en África informó que:

*La sociedad civil es importante en la reforma: se requiere una sociedad civil efectiva para un programa de reforma efectivo, porque la presión debe venir desde abajo. Pero en ausencia de una sociedad civil empoderada, no se ejercerá presión sobre las reformas. ¿Cómo se rompe el círculo vicioso?*

(Langseth y otros, 1995: 29)

Lo que es más importante, no debe olvidarse que los esquemas tales como la Carta de los Ciudadanos incorporaron avenidas de rendición de cuentas hacia abajo dentro de un marco de rendición de cuentas a lo largo de las líneas que tengo y descrito anteriormente. Es decir, se había establecido una maquinaria interna dentro del gobierno para responsabilizar a los gerentes por actuar sobre las quejas públicas. La presión desde abajo tendría poco efecto en el desempeño del gobierno sin el respaldo de tales mecanismos internos de rendición de cuentas. Así, las encuestas de prestación de servicios han tenido poco impacto en la calidad de los servicios públicos en Tanzania y Uganda, excepto tal vez en el caso de la educación primaria ugandesa, un sector al que el presidente de ese país presta atención directa (Clarke y Wood 2001: 75).

La lección para los reformadores aquí es que deberían prestar más atención al establecimiento de mecanismos internos de rendición de cuentas para los resultados, y deben asegurarse de que estén en su lugar antes de pensar en movilizar la presión desde abajo. Tampoco deben tener altas expectativas para este último: incluso en el Reino Unido ha habido una conciencia pública limitada de las cartas (McCourt 2001: 112). Por supuesto, la preocupación pública sobre la calidad del servicio puede tener una importancia influencia sobre el desempeño del gobierno - el trabajo de Putnam (1993) viene a la mente - pero por lo general es demasiado difusa para los reformadores de Mariscal como un instrumento directo del cambio.

Tales beneficios, como las cartas constitutivas del Reino Unido, produjeron en gran medida mecanismos internos de fijación de metas y rendición de cuentas. Este último seguirá siendo la palanca de cambio más importante.

## **Puesta en práctica de las lecciones**

Es más fácil describir un conjunto de principios para la reforma en papel que ponerlos en práctica. Los países que fueron pioneros en el enfoque descrito anteriormente llegaron a él después de una larga prueba y error y muchos fracasos. Otros países hicieron lo mismo sin prestar mucha atención al enfoque: simplemente estaban replicando iniciativas que se habían implementado originalmente de esta manera (como en el caso de las cartas de clientes). En ninguna parte se ha adoptado el enfoque en las páginas de un libro.

Hay razones por las que los reformadores pueden preferir el enfoque tradicional centralizado y orientado a los procedimientos. Como he señalado anteriormente, las personas que no han conocido otra cosa que ser manejadas, en todo el servicio las iniciativas de cambio pueden encontrar mucha dificultad para concebir algo diferente. Por otra parte, los funcionarios de la agencia central, comprometidos en su perpetuo juego de tira y afloja con los gerentes de línea por la adherencia de este último a las reglas centralizadas y los requisitos de procedimiento, pueden desarrollar una opinión más baja de la competencia e incluso probidad de los gerentes de línea que estos últimos realmente merecen. Los burócratas de la agencia central pueden desarrollar una mentalidad orientada al control. Llegarían a creer que permitir cualquier margen para la discreción de la administración de línea en el diseño y la implementación de las iniciativas de reforma sería una receta para el fracaso.

Finalmente, no debe olvidarse que un enfoque orientado a resultados y enfocado en los departamentos no garantiza el éxito. Todo lo que hace, esencialmente, es dar un mejor enfoque a la presión política para el cambio. Sus perspectivas de éxito dependen de que la presión política esté ahí. Y con demasiada frecuencia, simplemente está ausente.

Hay una serie de razones por las que los líderes políticos pueden dejar de prestar suficiente atención a la reforma. Simplemente pueden creer que la reforma de la administración pública debe dejarse en manos de los funcionarios públicos, y pueden sorprenderse al descubrir qué pesadas demandas de reformas exitosas hacen sobre su tiempo y capital político; pueden ver la reforma como un ejercicio de escaparate político; o pueden estar de acuerdo con esto únicamente para atraer dinero de la ayuda o satisfacer condicionalidades.

O bien, los líderes políticos pueden tomar en serio la reforma, pero carecen de una estructura suficiente base política para conseguirlo. El gobierno puede ser electoralmente débil; las instituciones de la democracia pueden ser demasiado inseguras; o el país puede estar demasiado dividido étnicamente, convirtiendo la administración pública en un juego de botín y robando al jefe del gobierno el poder de estampar su autoridad en un gabinete de corredores de poder regionales.

## **CONCLUSIÓN**

En este artículo he querido destacar lo que considero que son tres importantes factores de éxito en la reforma de la función pública: mantener estrecha la mira del cambio, limitar el papel de los contribuyentes de ayuda, y darle a la reforma un firme liderazgo mientras que al mismo tiempo se permite la discreción de la administración. Estas son cuestiones estratégicas y tácticas en relación a las cuales se toman las decisiones equivocadas una y otra vez, ya sea por diseño o por defecto, lo que a menudo conduce a la falla de los esfuerzos de reforma.

Sin embargo, he tratado de ir más allá de establecer otra lista de "lecciones", en la creencia de que es importante entender por qué los reformadores siguen tomando las decisiones equivocadas (o, al menos, no toman las decisiones correctas). Sin embargo, me complace admitir que no he hecho más que tomar un abeto. Un paso en esta dirección. No he dudado en sacar conclusiones de la evidencia disponible para mí; pero lo ideal es que sean probados contra evidencia adicional, si puede ser recolectada. Además, después de haber tratado de identificar algunos de los obstáculos que impiden a los reformadores tomar buenas decisiones, no he tomado el siguiente paso lógico al proponer formas de

superar esos obstáculos. Por estas razones, este artículo representa una encuesta preliminar del terreno a ser estudiado en lugar de un de cualquier tipo mapa definitivo.

Me he concentrado necesariamente en las trampas de la reforma del servicio civil. Pero no quiero pintar una imagen de fracaso total. Hay signos de un reconocimiento emergente de los errores del pasado y los comienzos de una búsqueda consciente de alternativas. Algunos contribuyentes de ayuda, por ejemplo, se han preocupado por la gran carga de trabajo que sus actividades combinadas pueden generar para los gobiernos receptores. Para aliviar esta carga, el gobierno británico se ha comprometido a buscar una mejor coordinación entre los contribuyentes (Departamento for International Development 1997: 38). También se ha propuesto dentro del Banco Mundial de "desproyectizar" apoyado en las iniciativas de reforma de la función pública con el fin de introducir una mayor flexibilidad en el diseño e implementación de cambios y permitir una mayor experimentación por parte de los gobiernos anfitriones (Nunberg 1996: 9-11).

Asimismo, están en marcha interesantes experimentos en algunos países. En Tanzania algo parecido al enfoque de certificación descrito anteriormente ha comenzado, en donde departamentos y agencias que pusieron en marcha un sistema de gestión del rendimiento que les garantizaría un ingreso estable de fondos (en contraposición a la práctica habitual de dinero en efectivo impredecible flujos). También tendrían acceso a un fondo de mejora del rendimiento financiado por los donantes que, entre otras cosas, les permitiría pagar mejores salarios al personal profesional y técnico. El vecino de Tanzania, Uganda, también intenta vincular el logro de los objetivos con la disponibilidad de recursos (Clarke y Wood 2001: 80-3).

Los gobiernos y los contribuyentes aquí parecen estar involucrados en un proceso conjunto de aprendizaje, cuyos resultados merecen ser seguidos de cerca por investigadores y profesionales por igual. Como siempre con la reforma de la gestión pública, el éxito no está asegurado de ninguna manera: ya he notado el riesgo de que un esquema de este tipo pueda degenerar en una formalidad. Con el tiempo, sin embargo, puede surgir una fórmula que otros países podrían utilizar como punto de referencia para desarrollar sus propios programas de reforma.

No se sabe dónde en el gran laboratorio mundial de experiencia práctica puede surgir una fórmula así, y qué forma tomaría. La clave es identificarlo cuando surja. Hasta entonces, lo importante es estar al acecho. Por esta razón, si este artículo tiene éxito al poner los temas estratégicos y tácticos en la agenda de los académicos y practicantes de la reforma, eso contaría como un logro significativo.

## **EXPRESIONES DE GRATITUD**

Este artículo fue investigado y escrito en parte mientras estaba en la Universidad de Manchester. Se benefició de los consejos críticos de Willy McCourt. Sin embargo, representa mis propios puntos de vista personales y no debe atribuirse a ninguna otra persona o institución, incluido el gobierno de Malta.

## **NOTAS**

1. La distinción entre contenido y enfoque no es hermética. Una de las cuestiones tácticas que planteo en este artículo es la necesidad de que la reforma se oriente hacia resultados finales en lugar de hacia procesos. Este es a la vez un principio central del nuevo movimiento de gestión pública. Pero no se sigue que las reformas de la NGP sean, por lo tanto, inherentemente más probables de tener éxito que otros tipos de reforma. Una orientación hacia los resultados no garantiza el éxito; las iniciativas ajenas a NPM también pueden estar orientadas a resultados; y las reformas de la NGP pueden estar orientadas a procesos, incluso si son teóricas de otra manera. Varios países han introducido nuevos procesos (planificación estratégica o sistemas de evaluación del

personal, por ejemplo) en un esfuerzo por poner más énfasis en el rendimiento, pero la mayoría solo han tenido éxito en la generación de montañas anuales de papel. Tenemos que mirar más allá de las etiquetas.

2 .El informe no puede ser citado para mantener confidencialidad.

3. Como antes, la confidencialidad impide dar más detalles

## REFERENCIAS

- Adamolekun, L., Kulemeka, N. and Laleye, M. (1997) 'Political Transition, Economic Liberalization and Civil Service Reform in Malawi'. *Public Administration and Development*, 17:2 pp209–22.
- Bin Besar, W. A. (1998) 'Managing administrative reforms in the Malaysia public service: The roles of Malaysian Administrative Modernisation and Management Planning Unit (MAMPU)'. MSc dissertation, University of Manchester.
- Borins, S. and Warrington, E. (1996) 'The New Public Administration: Global Challenges, Local Solutions'. Report on the second biennial conference of CAPAM. Toronto: Commonwealth Association for Public Administration and Management.
- Caiden, G. E. (1991) *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Clarke, J. and Wood, D. (2001) 'New Public Management and Development: The Case of Public Service Reform in Tanzania and Uganda' in W. McCourt and M. Minogue (eds) *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Department for International Development (1997) *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, London: The Stationery Office.
- Dia, M. (1994) 'Civil Service Reform: The African Experience' in S. A. Chaudhry, G. J. Reid and W. H. Malik (eds) *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*. World Bank Technical Paper no. 259. Washington, DC: World Bank.
- Harrigan, J. (1998) 'Effects of the IMF and World Bank on Public Expenditure Accountability in Jamaica'. *Public Administration and Development*, 18:1 pp5–22.
- Hirschmann, D. (1993) 'Institutional Development in the Era of Economic Policy Reform: Concerns, Contradictions, and Illustrations from Malawi'. *Public Administration and Development*, 13:2 pp113–28.
- Jacobs, C. (1998) 'Institutional Strengthening and Technical Co-operation: Developing a Best Practice Model'. *Journal of International Development*, 10:3 pp397–406.
- Kiggundu, M. N. (1998) 'Civil Service Reforms: Limping Into the Twenty-First Century' in M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme (eds) *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Klitgaard, R. (1997) 'Cleaning Up and Invigorating the Civil Service'. *Public Administration and Development*, 17:5 pp487–509.
- Langseth, P. (1995a) 'Civil Service Reform in Uganda: Lessons Learned'. *Public Administration and Development*, 15: pp365–90.
- (1995b) 'Service Delivery Survey (SDS): A Diagnostic Tool' in P. Langseth, S. Nogina, D. Prinsloo and R. Sullivan (eds) *Civil Service Reform in Anglophone*

Africa. Pretoria: Economic Development Institute, Overseas Development Administration and Government of South Africa.

Langseth, P., Nogxina, S., Prinsloo, D. and Sullivan, R. (eds) (1995) *Civil Service Reform in Anglophone Africa*, Pretoria: Economic Development Institute, Overseas Development Administration and Government of South Africa.

McCourt, W. (1998) 'Civil Service Reform Equals Retrenchment? The Experience of "Right-Sizing" and Retrenchment in Ghana, Uganda and the UK' in M. Minogue, C. Polidano and D. Hulme (eds) *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.

----- (2001) 'The NPM Agenda for Service Delivery: A Suitable Model for Developing Countries?' in W. McCourt and M. Minogue (eds) *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.

MAMPU (1997) *The Civil Service of Malaysia: Building an IT Culture*, Kuala Lumpur: Malaysian Administrative Modernization and Planning Unit.

Matete, N. J. (1998) 'Civil Service Reform in Lesotho, 1995–97: Problems of Implementation'. MA (Econ) dissertation, University of Manchester.

Myers, G. A. (1996) 'Democracy and Development in Zanzibar? Contradictions in Land and Environment Planning'. *Journal of Contemporary African Studies*, 14:2 pp221–45.

Ng, K. C. (1997) 'Service Targets and Methods of Redress: The Impact of Accountability in Malaysia'. *Public Administration and Development*, 17:1 pp175–80.

Nunberg, B. (1996) *Re-thinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*, Washington, DC: World Bank Poverty and Social Policy Department.

OECD (1995) 'Managing Administrative Reform: A Case Study of Portugal (1976–1994)'. *Public Management Occasional Paper 2/2*. Paris: OECD.

Paul, S. and Sekhar, S. (1997) 'A Report Card on Public Services: A Comparative Analysis of Five Cities in India'. *Regional Development Dialogue*, 18:2 pp119–32.

Polidano, C. (1995) 'Should Administrative Reform Commissions Be Decommissioned?'. *Public Administration*, 73:3 pp455–71.

----- (1999) 'Looking Back at the Past with an Eye to the Future: Six Lessons of the 1988 Reforms'. Paper presented at the Public Service Reform Commission Tenth Anniversary Conference, Malta, 29 May. Available at [http://website.lineone.net/~romweb/pol\\_c06.htm](http://website.lineone.net/~romweb/pol_c06.htm).

----- (2001) 'Administrative Reform in Core Civil Services: Application and Applicability of the New Public Management' in W. McCourt and M. Minogue (eds) *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Polidano, C. and Hulme, D. (1999) 'Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes'. *Public Management*, 1:1 pp121–32.

Polidano, C. and Manning, N. (1996) *Redrawing the Lines: Service Commissions and the Delegation of Personnel Management*, London: Commonwealth Secretariat.

Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Schacter, M. (1995) 'Recent Experience with Institutional Development: Lending in the Western Africa Department' in P. Langseth, S. Nogxina, D. Prinsloo and R.

Sullivan (eds) *Civil Service Reform in Anglophone Africa*. Pretoria: Economic Development Institute, Overseas Development Administration and Government of South Africa.

Seddon, J. (2000) 'The "Quality" You Can't Feel'. *The Observer*, 19 November.

Taylor, H. (1999) 'Training of Local Councillors in Tanzania: Learning "Good Governance" '. *Public Administration and Development*, 19:1 pp77–91.

Wescott, C. (1999) 'Guiding Principles on Civil Service Reform in Africa: An Empirical Review'. *International Journal of Public Sector Management*, 12:2, pp145–70.

Wilenski, P. (1986) 'Administrative Reform – General Principles and the Australian Experience'. *Public Administration*, 64:3 pp257–76.

Wuyts, M. (1996) 'Foreign Aid, Structural Adjustment, and Public Management: The Mozambican Experience'. *Development and Change*, 27:4 pp717–49.