

La experiencia australiana en las reformas del sector público

Janine O'Flynn

Universidad de Melbourne

Resumen /

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El texto explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Al movernos por estas cuatro fases se narra una historia de fracasos y éxitos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Las reformas en la experiencia australiana rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido graduales y pragmáticas. En general, han sido más exitosas aquellas que han contado con apoyo bipartidista, mientras que las de un solo partido han tendido a fallar. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas, han permitido que Australia desarrolle su administración pública y que la modernice a través del tiempo.

1 /

Introducción

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El objetivo es entregar aportes al proyecto del Centro de Estudios Públicos de dar información con miras a las reformas al sector público en Chile. Para esto, el artículo considera las cuatro etapas principales de la experiencia australiana. En cada una se identifican motores de cambio fundamentales, se incluye un resumen de reportes y acciones claves y se realiza una evaluación sobre el éxito relativo de las reformas. Este análisis permite identificar varios factores que han motivado transformaciones y demuestra que, en buena parte, la reforma australiana al sector público ha sido una historia continua, gradual y en gran medida bipartidista.

En el artículo, me enfoco principalmente en la experiencia del gobierno nacional en Australia, pero es importante reconocer que se han llevado a cabo reformas y experimentos profundos a nivel subnacional (estados, territorios y gobiernos locales). Se toman algunos ejemplos del estado de Victoria, que ha sido visto desde hace mucho como innovador en la historia de las reformas en Australia.

Luego de unos breves comentarios sobre los períodos de las reformas, este artículo explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Después de ello se presentan las principales lecciones de la experiencia australiana.

Fases de las reformas: la experiencia australiana

Las reformas sustanciales a la administración pública en las décadas recientes han estado dirigidas a cuatro objetivos principales: (i) reformar las estructuras, los roles y la eficiencia administrativa de las organizaciones públicas; (ii) mejorar las capacidades y habilidades de las organizaciones del sector público y del servicio público; (iii) promover la competencia y reducir la regulación comercial para aumentar la productividad, y (iv) forjar nuevas relaciones con los sectores comerciales y de la comunidad para entregar servicios con financiamiento público (Head y O'Flynn 2015). Desde la década de los ochenta, el programa australiano de reformas ha sido influenciado por otras naciones, especialmente Nueva Zelanda (NZ) y el Reino Unido (UK), con las que comparte factores comunes en lo político, económico y social. A su vez, las reformas australianas también han inspirado a otras naciones.

Australia ha seguido un método relativamente pragmático y gradual con respecto a las reformas, enfocándose en mejoras continuas. Este pragmatismo ha alentado a experimentar, a adaptarse a través del tiempo y a imitar y tomar prestados nuevos métodos y modelos desde el extranjero. En numerosos ámbitos, desde la reestructuración de la administración financiera a la privatización, la reforma ha sido en gran parte un proyecto bipartidista a nivel nacional, con apoyo de los gobiernos del Partido Laborista Australiano (*Australian Labor Party*, ALP) y el partido de Coalición Liberal-Nacional (*Liberal-National Party*, LNP). Aunque los partidos políticos más importantes pueden haber discrepado en sus motivaciones y deseos con respecto a reformas específicas, los instrumentos implementados han sido comunes (Aulich y O'Flynn 2007 A, 2007 B). El programa de venta de activos públicos de Australia, por ejemplo, fue propuesto por el ALP, el que planteó que el proceso aliviaría las presiones presupuestarias y complementaría el programa del Gobierno de reforma microeconómica y cumpliría con su principal principio de aumentar la competencia en la economía (ver Recuadro más adelante). Y si bien la privatización se aceleró bajo el LNP, el catalizador para esta en el caso australiano vino de la izquierda política, no de la derecha (Aulich y O'Flynn 2007 A).

Se ha escrito mucho acerca de la experiencia australiana y varios autores han identificado diferentes fases o etapas en las reformas al sector público. Por ejemplo, Considine (2001) identificó dos estrategias principales de reformas en las décadas de los ochenta y de los noventa: administración corporativa y mercados; y una estrategia emergente para la década del 2000: redes y sociedades. Alford (1998) argumentó que una fase de administración corporativa vino antes de una fase de mercado, sentando las bases para un enfoque más gerencial en el sector público. Y Yeatman (1997), en su crítica al programa gerencialista en Australia, se refirió a estas dos fases como posburocrática (década de los ochenta) y racionalista económica (década de los noventa).

En este artículo, describo cuatro fases principales de reforma que cuentan la historia de la experiencia australiana, cada una respaldada por bases distintivas y diferentes.^[1] Estas etapas normalmente han reflejado intentos de abordar falencias o consecuencias no deseadas de la fase anterior, así como de mirar al futuro, y ello ha dado como resultado un enfoque gradual y pragmático con respecto al cambio. Aunque usar tal enfoque reúne varias visiones y permite una discusión más secuencial de la experiencia australiana, es importante reconocer que en la práctica existe superposición. Las cuatro fases a ser discutidas son:

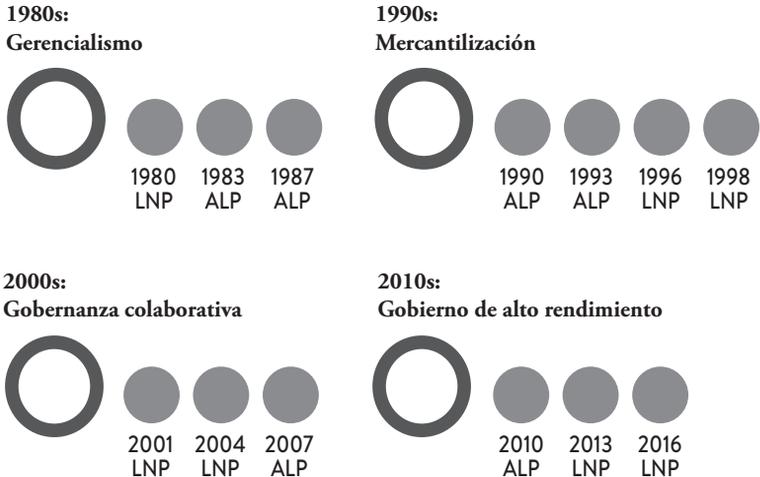
- Década de los ochenta: gerencialismo.
- Década de los noventa: mercantilización.
- Década del 2000: gobernanza colaborativa.
- Década del 2010: gobierno de alto rendimiento.

Las primeras dos fases comprenden de forma colectiva la experiencia australiana en materia de la denominada Nueva Gestión Pública (*New Public Management*, NPM). Este fue más un enfoque gradual y acumulativo que una transformación repentina. La primera fase, gerencialismo, se concentró bastante en cambios internos dentro del sector público y en mejorar las capacidades de administración (Considine y Painter 1997). Se prestó gran atención a mejorar prácticas de administración y una adopción generalizada de prácticas como planificación corporativa, me-

[1] Para una excelente cronología de las reformas al Servicio Público australiano, ver: <https://goo.gl/NMtvvc7>.

didat de producci3n, monitoreo del desempe1o y modelos renovados de rendici3n de cuentas (Alford 1998). La segunda fase, mercantilizaci3n, estuvo orientada a relacionarse hacia el exterior e involucr3 el uso de aproximaciones m1s orientadas al mercado, separaci3n de compradores y proveedores, desregulaci3n y competencia (Kaboolian 1998); mucho de esto se inspir3 en reformas llevadas a cabo en UK y NZ, pero con un enfoque australiano 1nico.

L1nea de tiempo de fases de las reformas y elecciones nacionales en Australia^[2]



Durante la d1cada del 2000, el Gobierno se movi3 hacia una gobernanza colaborativa, con un 1nfasis en acercamientos conjuntos para abordar problemas perversos en pol1tica p1blica (APSC 2007). Reportes con mirada global a la reforma como “Conectando el Gobierno” (“Connecting Government”) (MAC 2004) y “Enfrentando problemas perversos” (“Tackling Wicked Problems”) (APSC 2007) enfatizaron la necesidad de una mayor colaboraci3n entre partes del Gobierno y tambi3n otros actores. Este enfoque en m1todos conjuntos reflej3 las tendencias internacionales, incluyendo el 1nfasis en redes y la sensaci3n de que se

[2] Para una discusi3n completa de resultados electorales, ver: <https://goo.gl/XNqhw8>.

RECUADRO N° 1 / Pragmatismo australiano: el caso de la privatización

La privatización de los activos estatales comenzó en la década de los ochenta bajo la gestión del ALP, elegido en 1983. El ALP se había opuesto históricamente a la privatización debido a sus lazos con los sindicatos, y había hecho campaña por una plataforma antiprivatización. Sin embargo, al final de la década comenzó a ver la privatización como una herramienta correctiva para abordar un entorno económico que empeoraba rápidamente. El colapso de las relaciones comerciales, un aumento enorme en los préstamos en el extranjero, un déficit de cuenta corriente en expansión y la depreciación del dólar australiano impulsaron al partido que históricamente estaba en contra de la privatización a adoptar una nueva posición.

El gobierno del ALP sumó la privatización a su programa de reforma microeconómica, planteando que muchas empresas estatales requerían una enorme inyección de capital que el Gobierno no podía costear, y que las empresas estatales necesitaban afrontar los mismos desafíos de competitividad que el resto de la economía. La privatización se volvió parte de la narrativa política general sobre modernizar la economía, una parte clave del programa político de Hawke-Keating. Comenzando con ventas a pequeña escala de entidades relativamente poco conocidas como Commonwealth Accommodation y Catering Services, el Gobierno se movió hacia la privatización de activos icónicos como Qantas y el Commonwealth Bank. Sin embargo, se resistió a vender Telecom y Australia Post. Se ha estimado que las ganancias de las ventas durante la era Hawke-Keating (1983-1996) fueron de A\$6,700 millones.

El propósito de este artículo es entregar un resumen de las principales etapas de las reformas al sector público en Australia y rescatar lecciones de tal experiencia. El texto explora cuatro fases en mayor detalle: gerencialismo, mercantilización, gobernanza colaborativa y gobierno de alto rendimiento. Al movernos por estas cuatro fases se narra una historia de fracasos y éxitos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Las reformas en la experiencia australiana rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido más graduales y pragmáticas. En general, han sido más exitosas aquellas que han contado con apoyo bipartidista, mientras que las de un solo partido han tendido a fallar. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas han permitido que Australia desarrolle su modelo de Gobierno y que lo modernice a través del tiempo.

Fuente: Aulich y O'Flynn (2007 A).

requerían correcciones para las consecuencias no deseadas de las reformas de tipo NPM de las dos décadas anteriores (O’Flynn 2014 A).^[3] Por ejemplo, se ha propuesto que las reformas gerenciales y basadas en el mercado exacerbaban problemas de coordinación existentes dentro del Gobierno, especialmente que los departamentos y agencias se volvían más enfocados en sí mismos, menos cooperativos y más apegados a sus objetivos específicos, en vez de ocuparse de objetivos gubernamentales amplios. Algunos han postulado que estas reformas exacerbaron la mentalidad aislada en el APS, la que se intentó abordar con enfoques más unificados (Buick 2012).

En la década del 2010, el Gobierno ha recalcado la importancia de crear un servicio público de alto rendimiento que pueda cumplir las necesidades de sus ciudadanos. Un importante análisis, “Tomando la iniciativa: Plan para la Reforma de la Administración Gubernamental australiana” (“Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration”) (AGRAGA, 2010), sentó las bases de un renovado enfoque en innovación, alto rendimiento y el desarrollo de un servicio público para abordar mejor los desafíos del siglo XXI. Se llevó a cabo una Comisión de Auditoría Nacional (*National Commission of Audit*) en 2013-2014, la que entregó más estímulo para la reforma.^[4] Es interesante observar que esta tocó varios temas presentes en la Comisión Coombs (*Coombs Commission*) de la década del setenta, demostrando que, aunque se han llevado a cabo reformas considerables en el contexto australiano, sigue existiendo una serie de desafíos persistentes para los gobiernos en el diseño y operación de una administración efectiva. La siguiente idea de ese reporte fundamental reitera esto (*Royal Commission on Australian Government Administration* 1976, 407):

Un tema persistente de este reporte, que subyace a muchas recomendaciones, es la necesidad de quienes están en la administración de *ser adaptables* para estar conscientes del cambio social y poder *responder* a él. Hemos dejado en claro que una respuesta efectiva debe ser

[3] Ver Frederickson (1999) para una discusión sobre fragmentación y desarticulación del Estado.

[4] Para encontrar toda la información sobre la Comisión de Auditoría Nacional (National Commission of Audit) de 1966, su alcance y reportes, ver: <http://www.ncoa.gov.au/>.

precedida por un análisis de la naturaleza de los cambios que están ocurriendo, el análisis de las respuestas alternativas en virtud de los objetivos del Gobierno y un análisis en profundidad de los medios disponibles para llevar a cabo la respuesta. También hemos enfatizado que la adaptabilidad implica una disposición para correr *riesgos*, para *experimentar* con el objetivo de encontrar los medios correctos para lograr una mayor *eficiencia*. Si el espíritu de estas recomendaciones influencia las actitudes de los oficiales, es más probable que la adaptación se convierta en un proceso continuo y autogenerado. Sin embargo, no sería prudente confiar totalmente en tales fuentes internas de autocrítica y adaptabilidad. Cada cierto tiempo es necesario el estímulo externo, así como el “pensamiento lateral” de personas con una experiencia amplia pero diferente.

Un tema clave de este artículo es que la reforma en el sector público australiano ha sido gradual y, en buena medida, bipartidista, con los dos partidos más grandes patrocinando proyectos de reforma a gran escala en varios momentos. La experiencia australiana ha mostrado que las reformas toman tiempo y dependen, al menos en parte, de la capacidad de desarrollar una narrativa fuerte que refleje los tiempos de cambio y que apele a diferentes audiencias.

3 /

Gerencialismo: década de los ochenta

Durante la década de los ochenta, la reforma al sector público en Australia, así como en muchas otras naciones, se enfocó en la transición desde administración a gerencia. Esto involucró desarrollar la capacidad y habilidad gerencial de los funcionarios públicos, reestructuración organizacional y la adopción de varias prácticas que eran más normales en organizaciones del sector privado. Las reformas estaban principalmente enfocadas en lo interno, y entre las nuevas prácticas se incluían presupuestos integrales para programas, programas de mejora de gerencia, empleo por contrato de los gerentes, monitoreo del desempeño de los individuos y planificación corporativa (Considine y Painter 1997). Se debe tomar en cuenta que, más avanzada la década, la privatización de

los activos estatales comenzó bajo el ALP. Sin embargo, la mayor parte del esfuerzo de la reforma durante este tiempo estuvo orientada a incorporar principios gerenciales en el Gobierno.

Esta fase es normalmente llamada gerencialismo y marca el comienzo de una adopción de reformas al estilo del NPM en dos fases. La primera oleada de reformas se concentró en el movimiento desde administración a gerencia, enfocándose en resultados y responsabilidad gerencial: una organización más flexible, manejo de recursos humanos y modelos de empleo y objetivos explícitos, así como manejo y medición del desempeño (Hughes 1998). Tales ideas ya habían comenzado a ganar fuerza en otras regiones del mundo, incluyendo UK y NZ, pero la versión australiana fue única en su enfoque bipartidista y gradual, producto de su particular historia y contexto (APSC 2003, 46):

Este “programa gerencialista” puede entenderse como originado tanto por presiones económicas internacionales en los presupuestos nacionales y controles gubernamentales restrictivos, como por el descontento respecto al rendimiento del servicio público, y por los descubrimientos de la posterior Comisión Coombs.

Como se mencionó en la cita anterior, un importante impulsor de las reformas gerencialistas fue la publicación del reporte de la Comisión Coombs en 1976 (*Royal Commission on Australian Government Administration*).^[5] La Comisión Coombs comenzó en 1974 bajo un gobierno del ALP y continuó después de un cambio de Gobierno en 1975. La comisión estuvo presidida por el Dr. HC Coombs y tenía la tarea de reportar varios aspectos de la administración gubernamental de Australia, pero en particular: (i) el propósito, función, organización y manejo de departamentos, corporaciones estatutarias y otras entidades; y (ii) la estructura y manejo del servicio público australiano (*Australian Public Service, APS*).^[6]

[5] En el contexto australiano, una Comisión Real (*Royal Commission*) es la forma más alta de investigación pública realizada. La Ley Real de Comisiones de 1902 (*Royal Commissions Act 1902, Cth*) entrega las bases legales para comisiones y describe los poderes específicos que pueden llevarse a cabo como parte de una investigación (Prasser 2012).

[6] Australian Policy Online ofrece un resumen básico de la Comisión Real:
<http://apo.org.au/node/34221>

En el reporte, el director y los comisionados precisaron varias “líneas principales de críticas” al sector público australiano. Estas no fueron hallazgos del reporte sino las principales críticas al APS y el sector público más amplio que fueron presentadas a la comisión. Al llevar a cabo su trabajo, la comisión exploró cada una de estas críticas:

- Los empleados del sector público se esfuerzan menos que los del sector privado y tienen una peor actitud hacia el trabajo.
- El alcance y tamaño del Gobierno es demasiado grande.
- En el sector público, hay un uso ineficiente de recursos, especialmente mano de obra y una organización estructural ineficiente y obsoleta, basada en jerarquía y centralización.
- Los burócratas en altos puestos tienen un sentido exagerado de su rol como políticos y se ven a sí mismos como los guardianes del interés público.
- La comunidad no tiene suficiente voz en las decisiones ni la capacidad de influir en resultados determinados por oficiales.
- Se usa un modelo de empleo obsoleto y engorroso, con reglas muy rígidas y demasiado poder centralizado en el Directorio de Servicio Público (*Public Service Board*).

Los resultados principales de la Comisión Coombs fueron que la administración era demasiado rígida, centralizada y jerárquica, y que la devolución de poderes podría generar mejores decisiones (APSC 2003).^[7] Estos temas han sido mencionados en varios reportes y revisiones desde entonces. La escala y el alcance del informe eran sustanciales, con recomendaciones que abarcaban varias áreas importantes (ver Recuadro N° 2 a continuación). Tres áreas son específicamente interesantes para este artículo (APSC 2003):

- Nivel de respuesta al gobierno electo.
- Mejora en la eficiencia y efectividad, con un énfasis en administración basada en resultados y menor prescripción.
- Participación comunitaria.

[7] Para una reflexión interesante de la Coombs Commission cuarenta años después, consulte a Nethercote (2016): <https://goo.gl/LcBqY4>.

RECUADRO N° 2 / La Comisión Coombs: recomendaciones clave

Al exponer sus recomendaciones, la comisión hizo notar que había “analizado completamente el funcionamiento de la administración del Commonwealth y había publicado un grupo de recomendaciones con amplio alcance para su reforma y desarrollo”.

Los comisionados propusieron que, si las “recomendaciones son aceptadas por el Gobierno y aplicadas a la práctica de la administración, los efectos serán generalizados, afectando profundamente los patrones de trabajo de la mayoría de los funcionarios en todos los niveles. Por lo tanto, es de esperar que los cambios resultantes vayan a ser logrados solo de forma progresiva, como resultado de una planificación cuidadosa y del esfuerzo dedicado. Incluso si tal cuidado y dedicación son aplicados, habrá que superar grandes dificultades” (409).

Por lo tanto, aun cuando se recomendaban algunos grandes cambios para ciertas instituciones, la mayor parte de las recomendaciones fueron de una naturaleza más progresiva y gradual. Tales nociones han sido centrales para la reforma del gobierno nacional en Australia y aún hoy continúan contribuyendo a la práctica de las reformas. Las recomendaciones clave se relacionaban con todas las áreas de actividad de la administración gubernamental; cada sección tenía varias recomendaciones específicas adjuntas:

- El uso eficiente de los recursos.
- Ministros y la administración.
- La administración y el Parlamento.
- La administración y la comunidad.
- Administración lejos del centro.
- Proceso de empleados de la administración - eficiencia y equidad.
- Proceso de empleados de la administración - estructura y manejo.
- Problemas especiales de la administración.
- Coordinación y control.

Fuente: <https://goo.gl/7ZMUE6>.

Si bien se ha argumentado que el reporte tuvo una recepción tibia en el momento de su publicación, no hay duda de que tuvo y continúa teniendo una gran influencia en las reformas gubernamentales y la práctica en el sector público en Australia. Sigue siendo común para los líderes en el sector hacer referencia a la Comisión cuando se exponen

las necesidades del APS y al delimitar reformas. Una serie de reformas llevadas a cabo desde la década de los ochenta han tenido sus raíces en la Comisión Coombs, incluyendo:

- Una expresión legal del principio del mérito.
- Mejora de la implementación de equidad en la oportunidad de empleos y en la ejecución de la legislación antidiscriminación.
- Acuerdos laborales especiales para personal ministerial.
- Una categoría de alto directivo sénior definida por separado.
- Expresión legal de derechos y obligaciones para empleados del APS.
- Una Ley de Servicio Público redefinida.

Muchos años después de la publicación del reporte de la Comisión Coombs, el LNP pidió una Revisión de la Administración del Commonwealth (*Review of Commonwealth Administration, RCA*) (1982-83) (APSC, 2003). La RCA tenía la tarea de realizar recomendaciones sobre los requisitos para un servicio público eficiente en Australia y expandió algunas de las ideas de la Comisión Coombs. Entre los temas clave cubiertos se encuentran: responsabilidad ministerial y rendición de cuentas; actividades de análisis administrativo; el rol de las agencias del gobierno central; gerencia financiera; estructuras, prácticas y sistemas de gerencia; empleo de personal de los puestos de gerencia sénior del servicio público; y medidas para lograr una mejor administración del Commonwealth. Después de que el ALP ascendió al Gobierno en 1983, desarrolló su propia documentación técnica sobre las reformas. Si bien esto significó que las propuestas de la RCA no fueron seguidas directamente, aún tenían una influencia sustancial en las reformas que tendrían lugar a lo largo de la década de los ochenta. Por ejemplo, el Plan de Mejora de la Administración Financiera (*Financial Management Improvement Plan*) fue recomendado como parte del RCA.

Las reformas impulsadas por el gobierno laborista continuaron en la línea de la Revisión de la Administración del Commonwealth (*Review of Commonwealth Administration*) y la Comisión Coombs, y culminaron en la Ley de Reforma al Servicio Público (Public Service Reform Act) de 1984, que enfatizaba la necesidad de un servicio público más abierto y eficiente. Esto se implementaría mediante la adopción de estrategias de devolución de poderes, desregulación y el principio de llevar el em-

pleo del servicio público en la misma lógica del marco de relaciones del empleo nacional.^[8] Además, se conformó el Servicio de Ejecutivos Sénior (*Senior Executive Service*, SES) como una forma de desarrollar un grupo sénior cohesivo de administración en todo el servicio público e incrementar la flexibilidad y la respuesta. La intención era que el SES compartiera valores y desarrollara habilidades de liderazgo que pudieran ser desplegadas en todo el APS.

Un nuevo enfoque presupuestario fue adoptado en 1983-1984 a través del Programa de Mejora de Manejo Financiero (*Financial Management Improvement Program*, FMIP), cuyo objetivo era concentrarse

.....
[8] Durante la década de los ochenta, el gobierno laborista comenzó con reformas en varios ámbitos de la infraestructura económica y social en Australia. Un pilar fundamental de estas reformas fue El Acuerdo (*The Accord*), un enfoque trilateral a las reformas que contó con un pacto entre el Gobierno, los sindicatos y las empresas (ver <https://goo.gl/JLGuqY>). Un factor importante para El Acuerdo fue cambiar los incrementos en sueldos reales por un aumento de sueldo social (por ejemplo, beneficios entregados de forma colectiva por el Gobierno, como salud universal), lo que dependía, en primera instancia, de modelos de negociación a nivel de industria. Sin embargo, con el tiempo existió presión para mover el nivel de negociación hacia términos de condiciones de empleo al nivel de la empresa y luego al nivel del empleado individual para mantener un nivel de coherencia con el conjunto de las demás reformas que estaban concentradas en productividad, competencia, remoción de protecciones al comercio e internacionalización de la economía.

Se ha argumentado que la primera etapa de El Acuerdo significó una recentralización de relaciones industriales –principalmente para controlar la inflación de los sueldos– y un movimiento más lento hacia la descentralización y desregulación (Wooden y Sloan 1998). No fue sino hasta la Ley de Relaciones Industriales (*Industrial Relations Act*) de 1988, y la Ley de Relaciones Internacionales de 1993 que se estableció seriamente la negociación a nivel empresarial en toda la nación.

Los objetivos clave de la Ley de Reformas al Servicio Público de 1984 contemplaban aumentar la competencia en el APS, incluyendo permitir la igualdad de oportunidades para que todos los australianos compitieran por cargos, aumento de la participación política en el nombramiento de personal sénior, y mejor integración del sistema de APS con el sistema de relaciones industriales nacional. Esta noción de integración y la remoción de “protecciones especiales” ha sido un tema que se ha mantenido a través del tiempo en Australia, así como el enfoque en la devolución de poderes y descentralización.

Con la elección del LNP en 1996, ocurrió una descentralización y desregulación más radical del mercado del trabajo, pero las bases para eso fueron establecidas bajo el ALP. Estas reformas fueron establecidas en la Ley de Relaciones en el Lugar de Trabajo (*Workplace Relations Act*) de 1996, cuyas ideas clave influyeron en la Ley de Servicio Público (*Public Service Act*) de 1999, y que incluyó la adopción de contratos de empleo individuales, un cambio controversial y radical en el sector público. Ver APSC (2003, capítulo 2) para una discusión más detallada.

menos en los insumos y más en los resultados (Hawke 2007). El FMIP, que nació de la RCA, estableció presupuestos basados en programas y formó la base para una reforma continua del manejo financiero, elementos que estuvieron frecuentemente unidos a programas de reformas más amplios. El objetivo del FMIP era aumentar la responsabilidad y el manejo del servicio público y concentrar la atención de los gerentes del servicio público en resultados más que en insumos y procesos (APSC 2003). El FMIP marcó el inicio de la devolución de poder administrativo, la planificación corporativa y una mejora en la rendición de cuentas, así como un foco en el rendimiento. El FMIP es considerado el primer paso en el desarrollo del principio del “manejo para obtener resultados” en el APS (APSC 2003).

En las últimas etapas de la década de los ochenta, se establecieron reformas más descentralizadoras cuando se abolió el Directorio de Servicio Público (*Public Service Board*). El directorio fue creado en 1920 para diluir el poder de un único comisionado de Servicio Público que tenía una influencia considerable sobre nombramientos, posicionamiento de personal y términos y condiciones de empleo. Cuando fue abolido en 1987, el control que tenía sobre los pagos, condiciones y otros aspectos principales de las relaciones de empleo del servicio público quedaron bajo la esfera del Departamento de Relaciones Industriales (*Department of Industrial Relations*).^[9] Este fue un paso importante hacia una des-

[9] El Directorio de Servicio Público fue disuelto en julio de 1987 y sus responsabilidades principales fueron reubicadas de varias formas. Cuando cambió la ley de 1980, el directorio había recibido el poder (sección 82D) para realizar determinaciones relacionadas con términos y condiciones de empleo importantes (exceptuando permiso por antigüedad en el empleo, jubilación y permiso de maternidad), con el objetivo de permitir cambios de mayor respuesta que lo que era posible bajo la Ley de Regulaciones de Servicio Público (Act of Public Service Regulations). Esto permitió que las determinaciones del directorio reemplazaran cambios regulatorios o legislativos más formales (APSC 2004).

Con su abolición, estos poderes de la s.82D fueron transferidos al Departamento de Relaciones Industriales (*Department of Industrial Relations*) junto con otros asuntos como responsabilidades de arbitraje del servicio público (es decir, resolución de disputas). El Departamento de Relaciones Industriales (1987-1997) fue el departamento que se enfocó en las relaciones comerciales e industriales, incluyendo el arbitraje y resolución de disputas, la promoción de políticas públicas en el área, buenas prácticas y (luego de la disolución de la junta) condiciones y pagos del servicio público.

Debido a la gran escala de los cambios económicos y sociales que el ALP estaba promulgando en toda la nación, incluyendo los marcos para relaciones de empleados, tenía

centralización mucho mayor en la década de los noventa, cuando cambiaron sustancialmente las miradas sobre el empleo y sus condiciones, en línea con la transición económica por la que pasaba Australia. Al abolirse el directorio, la oficina del comisionado de servicio público fue reinstalada (y sigue activa hoy), pero sin los poderes que tuvo anteriormente. También se estableció un Directorio de Asesoría Gerencial para asistir al Gobierno con respecto al APS, y además para entregar asesoría más amplia relacionada con manejo gerencial (APSC 2003).

El ALP, elegido en 1983, había supervisado muchas reformas internas basadas en mejorar la gerencia durante su mandato. Sin embargo, en la parte final de los ochenta, el Gobierno comenzó a enfocar su atención en la privatización de activos estatales. Esta fue una decisión inusual para un partido de la izquierda política, especialmente debido a sus asociaciones con sindicatos y al hecho de que el Primer Ministro había sido presidente del Consejo de Sindicatos Australianos (*Australian Council of Trade Unions*), el organismo sindical más importante. Sin embargo, la difícil situación económica en Australia, la disposición para usar la privatización para intentar resolver presiones presupuestarias y el liderazgo político del ALP en el contexto de una reforma microeconómica más amplia, le dieron el valor para alejarse de su posición en contra de la privatización siguiendo la elección de 1987. Aunque algunas ventas menores ocurrieron ya en los ochenta, las ventas importantes no comenzaron sino hasta principios de la década siguiente, preparando el terreno para las reformas venideras, más basadas en el mercado.

La década de los ochenta fue una era de reforma caracterizada por el deseo de aumentar la eficiencia y efectividad a través de la transición hacia un modelo de Gobierno más orientado hacia el gerencialismo. Informes y revisiones consecutivas formaron la base para estas reformas y hasta hoy han ejercido una considerable influencia en la práctica del sector público. El periodo también muestra que el enfoque australiano con respecto a las reformas en el sector público, al menos a nivel nacional, ha sido apoyado por un cambio gradual más que por programas radicales.

.....
sentido ubicar estas responsabilidades donde esas políticas públicas estaban siendo determinadas. Ver APSC (2004, capítulo 6) para una discusión más detallada. Para ver detalles sobre los departamentos del Commonwealth y sus responsabilidades en 1987: <https://goo.gl/K1ySro>.

Un resultado clave de esta fase fue un servicio público más gerencial, que, sin embargo, seguía estando protegido en gran parte de la competencia externa. Los reformadores tenían una buena disposición para someter al Estado a una mayor competencia y a la disciplina de enfoques basados en el mercado, y habían acumulado un conjunto de informes y recomendaciones a modo de guía. El pivote hacia enfoques más basados en el mercado ocurrió durante la fase de mercantilización de los noventa, y estuvo fuertemente influenciada por reformas al estilo del NPM que estaban ocurriendo en otras partes del mundo, pero también por condiciones económicas, presiones fiscales y la presión acumulada de un sistema que se veía anticuado para los tiempos.

4 /

Mercantilización: década de los noventa

Las reformas gerencialistas de los ochenta representaron la primera fase de reformas australianas de estilo NPM y entregaron la base para una era de reformas más basadas en el mercado. Si las reformas de los ochenta estuvieron en gran parte enfocadas a lo interno y orientadas a una mayor eficiencia y efectividad del sector público, las de los noventa se trataron de incorporar más competencia al sector y con el aumento de la participación de otros actores para alcanzar los objetivos gubernamentales. Esto se tradujo en una enorme privatización de activos estatales a nivel nacional, una reforma continua del APS y una contratación externa a gran escala. También ocurrieron reformas sustanciales en el sector público a nivel subnacional, siendo la más importante la del estado de Victoria, que enfrentó una crisis fiscal y pasó por cambios radicales a las operaciones gubernamentales locales y estatales.

La experiencia australianas, ya está dicho, se alimentó de tendencias y experimentos en otras naciones, especialmente del UK y NZ, pero también del movimiento “Reinventando el gobierno” (“Reinventing government”) en Estados Unidos. Tres principios eran comunes en estas naciones (Kaboolian 1998): (i) la noción de que los mercados económicos estaban siendo vistos como un modelo para las relaciones en el sector público, incluyendo ciudadanos; (ii) la elaboración de políticas,

implementación y entrega de servicios puede construirse como una serie de transacciones unidas por contratos; y (iii) el empleo de nuevas tecnologías administrativas: una ética de servicio al consumidor, contratación basada en desempeño, incentivos de mercado, contratación externa, competencia y desregulación. Políticamente, los dos partidos más importantes estaban mirando al mercado para encontrar soluciones. Y si bien pueden haber variado sobre cuánto deseaban incorporar de tales ideas, había consenso en que los principios del mercado eran centrales para las reformas del sector público.

El apoyo bipartidista a la mercantilización estuvo marcado por el discurso racionalista económico que había influenciado al Gobierno (de forma política y burocrática) durante el periodo (Pusey 1991). En su análisis, Yeatman (1997) se refirió a este modelo explícitamente como el modelo racionalista económico del NPM, resaltando su fuerte foco en la maximización de la utilidad y eficiencia distributiva. Esta fase de reforma fue inspirada por ciertas ideas claves que estaban impulsando reformas neoliberales en otros países, como la teoría de selección pública y la teoría agente- principal (O’Flynn 2004). En el mundo, algunas reformas comunes incluyeron: la separación de compradores y proveedores y la prueba de mercado de funciones gubernamentales; un movimiento desde la burocracia neutral hacia un manejo alineado al Gobierno del momento; y una reducción en el tamaño del Gobierno a través de privatización, prueba de mercado y contratación (Hughes 1998). La gama completa de estas prácticas fue implementada en la experiencia australiana de los noventa.

Junto con el incremento en el uso de instrumentos basados en el mercado se dio una modernización del APS, extendiendo las reformas gerencialistas del decenio precedente. Una serie de revisiones y una Comisión de Auditoría Nacional fueron importantes influencias, junto con la ya señalada inspiración de las reformas en otras naciones.^[10] En 1996, bajo el nuevo gobierno del LNP, se anunció que el Gobierno desarro-

[10] Para una lista de revisiones de presupuesto y comisiones de auditoría en toda Australia, ver lo siguiente de la Biblioteca Parlamentaria Australiana (*Australian Parliamentary Library*): <https://goo.gl/dqDkMV>. El reporte entrega un excelente análisis sobre temas clave. También muestra que los estados y territorios han sido muy activos en llevar a cabo la Comisión de Auditoría comparado con el gobierno del Commonwealth.

llaría un paquete de reformas para el APS con la siguiente intención (APSC 2003, 48):

... para asegurar que el servicio público entrega un ambiente profesional y gratificante en el que trabajar y es capaz de entregar servicios de calidad al Gobierno y el pueblo australiano [y] asegurarse de que los sistemas, la cultura y las estructuras del lugar de trabajo en el APS enfatizan la innovación y reconozcan la creatividad y compromiso.

En tanto, en 1996 se publicó un documento de discusión titulado “Hacia un servicio público australiano de mejores prácticas” (*Towards a Best Practice Australian Public Service*), escrito por el ministro de Relaciones Industriales. El documento indicaba problemas conocidos y recordaba aquellos que habían sido identificados por la Comisión Coombs en los setenta, como regulaciones rígidas y obsoletas, inflexibilidad y una cultura que no promovía la innovación (APSC 2003). Por lo tanto, aunque las reformas habían comenzado en la década de los ochenta bajo el ALP, el nuevo gobierno consideró que no habían avanzado suficiente en la modernización del APS. Siguiendo su programa de relaciones internacionales, que procuraba avanzar significativamente con la descentralización y la desregulación del mercado laboral comenzada bajo el ALP. El documento también argumentaba que el APS operaba con términos y condiciones que ya no eran consideradas “apropiadas o realistas en un mercado laboral a mayor escala” (APSC 2003, 49). Se argumentó que esto significaba que Australia estaba quedándose atrás respecto a las mejores prácticas establecidas en el extranjero (una idea que volvería a surgir en el bosquejo de reforma de 2010 “Tomando la Iniciativa”). Se destacaron muchas áreas, incluyendo cómo mejorar la calidad del liderazgo, cómo descentralizar el control del empleo y traspasarlo a directores de agencias, y cómo mantener importantes tradiciones de servicio público. Muchas de estas ideas fueron usadas en la Ley de Servicio Público (*Public Service Act*) de 1999.

Por la misma época, el gobierno del LNP recientemente elegido contactó a un grupo de importantes empresarios para llevar a cabo una Comisión de Auditoría Nacional (*National Commission of Audit*, NCOA). La NCOA reportó su investigación de la operación del gobierno del Commonwealth: qué hace, cómo lo hace, cómo se registran dichas acti-

vidades, y las implicaciones de esto para su posición financiera (NCOA 1996). Abordó preguntas sobre qué actividades son realizadas mejor por el Gobierno y a qué nivel, si los servicios eran provistos de la mejor forma, si el Gobierno estaba invirtiendo lo suficiente en infraestructura, si había mejores formas de registrar actividades gubernamentales, cuál era la posición financiera del Gobierno, y si existían maneras óptimas de mejorar el establecimiento y reporte de las políticas fiscales (NCOA 1996). El reporte de la NCOA indicó:

Basado en una investigación de ejemplos de “mejores prácticas” en el extranjero, entre los estados, el sector privado y las operaciones [de Empresas de Negocios Gubernamentales], un uso sensato de nuevas técnicas y tecnología podría mejorar la calidad del servicio y reducir su costo. Esto requerirá un cambio sustancial tanto cultural como estructural, incluyendo un manejo de personal más efectivo, manejo del riesgo más balanceado, más desafiabilidad (competencia) en la entrega de servicios y más atención en los resultados que en los insumos y procesos.

La NCOA realizó varias recomendaciones que usaron la idea de “mejores prácticas” y se enfocaron en cómo producir un Gobierno “enfocado en resultados y eficiente en los insumos”, considerando análisis referenciales, licitaciones competitivas, mayor elección para los consumidores, actualizaciones tecnológicas, privatización de empresas comerciales gubernamentales y servicios intragubernamentales,^[11] y nuevas maneras de abordar las finanzas intergubernamentales. Algunas recomendaciones críticas del reporte de la NCOA impulsaron también nuevas orientaciones: cambios a la estructura de empleo que era vista como compleja, obsoleta y alejada de la comunidad; el establecimiento de rangos remuneracionales en el servicio público a nivel de departamento/agencia; la adopción de contabilidad en base devengada en el Gobierno; desempeño enfocado en resultados y una estructura de rendición de cuentas. La NCOA señaló que adoptar las recomendaciones para un “cambio fundamental a nivel estructural y cultural” impulsaría “mejoras de eficien-

[11] Los servicios intragubernamentales son aquellos servicios en que partes del Gobierno se proveen unas a otras, como el servicio de Vivienda para Defensa.

cia considerables”, y sugirió que algunas organizaciones podrían tener objetivos de ahorro de al menos 20 por ciento de los costos de operación por el periodo de tres años, a contar de 1996-1997. Otras, con un menor énfasis en ahorros, se esperaba que entregaran un 10 por ciento de ahorros para el mismo periodo (NCOA 1996). Se argumentó que estos ahorros serían parcialmente generados a partir de la introducción de pruebas de mercado y un amalgamado de departamentos y agencias. La base para este supuesto ahorro amplio no está clara en el reporte; sin embargo, muchas de estas reformas fueron llevadas a cabo.

Como se mencionó anteriormente, si bien la venta de activos por parte del Estado comenzó en la década de los ochenta, la privatización a gran escala partió en la década siguiente. La preparación para ello arrancó después de la elección de 1987, cuando el ALP se alejó de su postura contra la privatización al enfrentar graves condiciones económicas, que además iban empeorando. No solo el gobierno del Commonwealth buscó la privatización de activos estatales; había también una considerable actividad a nivel del estado/territorio. De hecho, es reconocido ampliamente que Australia fue uno de los privatizadores más activos de los noventa, con una venta de activos que en total sumó A\$85,000 millones^[12] (UNPAC 2000).^[13] La mayor parte estuvo concentrada en ventas por parte del gobierno nacional y el estado de Victoria (ver Recuadro N° 3 más adelante).

El ALP comenzó su programa de venta de activos vendiendo entidades relativamente poco controversiales antes de moverse hacia entidades icónicas como la aerolínea nacional Qantas y el Commonwealth Bank. La elección del LNP en 1996 trajo consigo un considerable deseo de expandir la escala y el foco de las ventas. De hecho, la actividad de privatización inmediatamente posterior a 1996 fue tan profunda que Australia estuvo posicionada segunda, después de Brasil, en ventas (JP Morgan 1998), mientras que en la década que sucedió a la elección tuvo lugar una venta de activos de \$A61.600 millones en el Commonwealth (Aulich and O’Flynn 2007 B).

[12] Esto combina actividades en diferentes niveles del Gobierno.

[13] Más detalles en: <https://goo.gl/PnZ2ek>.

RECUADRO N° 3 / Privatización en la década de los noventa

Durante la década de los noventa, Australia era vista como uno de los mercados de privatización más activos. En el periodo inmediatamente posterior a la elección de 1996, se dijo que el principal impulsor del mercado de fusiones y adquisiciones fue la venta de activos de empresas públicas (JP Morgan 1998). Alrededor de A\$85.000 millones fueron recolectados a través de ventas, la mayoría de los fondos generados por ventas de electricidad y combustibles, telecomunicaciones (Telstra), con otras ventas importantes en bancos (Commonwealth y estados), aeropuertos (Commonwealth), y otras instalaciones de transporte (principalmente en los estados) (UNPAC 2000). La mitad de los fondos se recolectaron a partir de la venta de activos del Commonwealth.

- Commonwealth Bank A\$9.000 millones (dos tramos en la década de los noventa).
- Qantas A\$2.000 millones (dos tramos en los noventa).
- Aeropuertos \$A4.000 millones (incluyendo Melbourne y Brisbane).
- Telstra \$A45.000 millones (tres tramos: dos en los noventa, y el final en la década del 2000).
- National Shipping Line \$A20,7 millones.
- Australian Defence Industries A\$346,8 millones.

El estado de Victoria fue un privatizador muy activo en los noventa, recolectando \$A30.000 millones bajo el gobierno del LNP (1992-1999). El total combinado de otros estados/territorios fue solo igual a la mitad de los ingresos de Victoria por 40 ventas de activos incluyendo (UNPAC 2000):

- Electricidad y combustible \$A28.000 millones.
- Juegos TAB (apuestas) \$A675 millones.

Fuente: Para una lista completa de las ventas del Commonwealth, ver a Aulich y O'Flynn (2007 B; apéndice)

RECUADRO N° 4 / Reforma a nivel subnacional: el estado de Victoria

La reforma en el estado de Victoria durante la década de los noventa ha sido el programa más radical que se ha llevado a cabo en Australia. Descrito por grupos industriales como un “laboratorio económico y social” de reforma, se introdujeron enormes reformas bajo el gobierno Liberal-Nacional durante el mencionado decenio. Un reporte de la Comisión de Auditoría a principios de 1993 diagnosticó varios problemas y puso énfasis en la separación de los compradores y proveedores, con la mirada puesta en los resultados y en la competencia. La Iniciativa de Mejor Gestión (*Management Improvement Initiative*) fue lanzada durante ese mismo año, estableciendo principios de reformas y planes. Los principios que guiaban el programa de reforma eran: asignación clara de responsabilidad en la rendición de cuentas; empoderamiento de los consumidores, con un traspaso de fondos a estos para ejercer su elección; minimizar la burocracia del Gobierno a través de la separación entre política pública y prestación del servicio y un foco en los resultados; una preferencia por los mecanismos del mercado - privatización, contratación externa y exposición a la competencia; y manejo de las agencias públicas más profesional y empresarial, además del uso de incentivos para impulsar un mejor rendimiento.

Uniendo reformas a nivel de estructura, organización, operación y mercado laboral como parte del bosquejo “Victoria: un programa para el cambio” (*Victoria: An Agenda for Change*), el Gobierno se inspiró en reformas en NZ, UK (por ejemplo, Next Steps, licitaciones competitivas obligatorias) y en EE. UU. (*Reinventing Government*). Sin embargo, se ha argumentado que Victoria fue mucho más allá que esos países. Juntando las líneas del gerencialismo y la mercantilización, la reforma buscó transformar el estado de Victoria, que parecía no desarrollarse debido a la alta deuda y un gobierno ineficiente. Algunos pilares fundamentales de política pública incluyeron una gran privatización (por ejemplo, cárceles, transporte público y concesionarias de energía eléctrica), reforma de las relaciones industriales, reformas al servicio público, una reducción del gobierno, licitaciones competitivas y servicios de contratación externa. Las reformas tuvieron un amplio alcance porque el LNP tenía la mayoría en ambas cámaras del Parlamento y, por lo tanto, enfrentaba poca oposición política.

Se llevó a cabo una transformación importante a través del gobierno municipal. De hecho, el ministro se refirió a esto como “la reorganización del sistema público más amplia realizada en Australia”. Lo anterior fue motivado por un deseo de aumentar la eficiencia y reducir costos: se estimó que

RECUADRO N° 4 / Continuación

el gasto per cápita en el gobierno municipal estaba 20 por ciento sobre el promedio nacional. Reformas simultáneas incluyeron: eliminar funcionarios electos y reemplazarlos por comisionados designados por el Gobierno; amalgamas forzadas de autoridades gubernamentales locales (reduciendo de 210 a 78); cortes de tasas de propiedad y límites a los aumentos; la introducción de contabilidad en base devengada; y la introducción de licitación competitiva obligatoria. Con el tiempo, el régimen de licitaciones requirió que las municipalidades entregaran 50 por ciento de los gastos a licitaciones competitivas. Se reconoció que esto se inspiraba fuertemente en los modelos de NZ y UK.

Tanto en el nivel de gobierno municipal como en el estatal, la reforma fue transformadora, con amplia base y radical. Fueron reformas de estilo NPM clásicas y abarcaron aspectos del gerencialismo y el mercantilismo. Como el Tesorero hizo notar en ese entonces: “Creo que es importante que reconozcamos que no somos conservadores en ningún sentido... somos radicales. Hemos llevado a cabo reformas muy fundamentales dentro de Victoria... que están comenzando un cambio fundamental en la forma en que los ciudadanos ven la política”. Las reformas radicales fueron establecidas entre 1992 y 1999, cuando el LNP perdió las elecciones al Gobierno. La primera legislación revocada fue reemplazada por un régimen de Mejor Valor (*Best Value*), un trasplante directo desde el UK.

Fuente: O’Flynn (2004) para una discusión completa del experimento de Victoria.

Junto a las ventas de activos relevantes también hubo importantes programas de privatización que involucraban tercerización: los dos más notables fueron los servicios de tecnología de la información del Commonwealth (TI) y la tercerización de los servicios de desempleados buscando trabajo (ver Recuadro N° 5 más adelante). Estos casos reflejan diferentes ejemplos de tercerización, siendo el primero de servicios *para* el Gobierno, y el segundo de servicios *en representación* de este.

La iniciativa de gobierno integrado (*whole of government*) para la tercerización de TI fue ambiciosa y controversial. La planificación había comenzado en 1991 bajo el ALP; sin embargo, no fue sino hasta 1997, bajo un gobierno del LNP, que avanzó. La iniciativa de tercerización de

TI buscó aumentar la interoperabilidad entre organizaciones gubernamentales y reducir la duplicación. El proyecto era especialmente atractivo debido a la escala de cobertura y ahorro: 60 agencias con un gasto combinado de A\$4.000 millones y un ahorro proyectado de A\$1.000 millones en siete años (Holland 2001). Un beneficio adicional fue el desarrollo de la industria local de TI (Aulich y O'Flynn 2007 B). La iniciativa fue dirigida centralmente desde el Departamento de Finanzas y Administración (*Department of Finance and Administration*) y requirió que las agencias financiadas con presupuesto tercerizaran servicios de servidores centrales, sistemas de rango medio, operaciones distribuidas y de escritorio y redes de datos. Las únicas excepciones fueron las agencias relacionadas con actividades de seguridad nacional y aquellas con costos de operación de menos de A\$10 millones (Holland 2001).

Los reportes oficiales fueron críticos acerca de la implementación de la iniciativa de tercerizar TI, incluyendo un importante reporte de la Oficina Nacional de Auditorías de Australia (ANAO 2000).^[14] La ANAO (2000) redujo los ahorros esperados desde A\$1.000 millones a solo \$A70 millones e indicó varios problemas, entre ellos: el costo y la oportunidad del programa, la metodología usada para calcular ahorros, la coordinación y el alcance de las reducciones de presupuesto en espera de ahorros, la administración de problemas de privacidad y seguridad, y la interrupción en la entrega del servicio (Holland 2001). El ministro encargó una revisión adicional (la revisión Humphry) que entregó varias recomendaciones para mejorar la iniciativa, como la devolución a las agencias de la toma de decisiones y el poder de implementación. El ministro culpó parcialmente a la falta de compromiso de los altos directivos en el servicio público por la incapacidad de lograr los objetivos propuestos. El efecto a largo plazo ha sido la falta de apetito por la tercerización de servicios a escala de gobierno.^[15] Hasta hace relativamente

[14] La ANAO entrega soporte al Auditor General, un oficial independiente del Parlamento australiano que tiene el deber de llevar a cabo auditorías de declaraciones financieras y auditorías de rendimiento para entidades gubernamentales del país. Para más información, ver: <https://www.anao.gov.au/>.

[15] Una opinión alternativa es que los programas de reforma a gran escala diseñados e implementados por agencias centrales casi nunca logran sus objetivos: es un problema que ha atraído cierta atención en los últimos tiempos. Ver detalle en: <https://goo.gl/nZeDct>.

poco, las organizaciones del sector público han tendido a tener acuerdos a medida para servicios de soporte.^[16] Mientras esto puede haber servido para organizaciones individuales, dichos acuerdos han presentado una barrera para los enfoques más colectivos y colaborativos que emergieron en la década del 2000. Un área clave fue la falta de interoperabilidad de sistemas de TI entre agencias; algo que la iniciativa de TI de la década de los noventa ha intentado abordar.

La privatización de los servicios entregados a los desempleados que buscaban trabajo fue el paso del gobierno del Commonwealth hacia la tercerización de servicios sociales a gran escala (ver Recuadro N° 5). Y si bien el Commonwealth es uno de los financistas de servicios más importantes, muchos de estos son operados por los estados (por ejemplo, la mayor parte de la educación, salud, infraestructura, servicios legales y de orden público, y servicios comunitarios). El Gobierno del LNP buscó quitar el monopolio que tenía el Estado sobre la entrega de una variedad de servicios a los desempleados por medio de la creación de un cuasimercado para estos servicios en 1998.

Ello significó también una reforma audaz, la que, a pesar de ser controversial, ha sido reconocida en todo el mundo como una innovación muy importante. El cambio de un solo proveedor (con pequeñas cantidades de servicios contratados) a cientos de proveedores de entre toda la comunidad y los sectores privados, estableció la base para un nuevo medio de servicios de entrega. Numerosas evaluaciones se han llevado a cabo y el modelo de los servicios de empleo tercerizados ha sido objeto de abundante investigación académica y atención internacional. Toda-

.....
[16] En 2013 se desarrolló un nuevo esquema para las tareas administrativas de “oficina interna” y un Centro de Servicios Compartidos (*Shared Services Centre*) comenzó a operar en 2014. Esto se ajustó bien al compromiso de contestabilidad (prueba de mercado de una variedad de servicios entregados dentro de organizaciones del Gobierno) de los gobiernos del LNP, requiriéndose que, al llevar a cabo revisiones de contestabilidad, se considerara al Centro de Servicios Compartidos. A principios de 2015 ya se había hecho cargo de las tareas de oficina interna (RRHH, TI, procesos financieros, manejo de instalaciones, etc.) de 11 departamentos y agencias. Para más discusión, ver: <https://goo.gl/LSfvfn>.

Sin embargo, el modelo no duró mucho y se cerró en 2017 después de varios problemas, incluyendo reclamos en cuanto a que se estaban cobrando precios mucho más altos por servicios que habían sido efectuados anteriormente. Ver la cobertura mediática: <https://goo.gl/J1Jy7j> y el reporte de ANAO: <https://goo.gl/vBDSia>.

RECUADRO N° 5 / Tercerización de servicios sociales en Australia: la creación de la Red de Trabajo

La Red de Trabajo (*Job Network*, JN) fue creada en 1998 cuando el gobierno del LNP tercerizó los servicios para desempleados a una red de cientos de proveedores trabajando bajo contratos. Los proveedores en el nuevo modelo recibirían pagos en base a los resultados para quienes buscaban trabajos (principalmente, conseguirles empleo). La Red de Trabajo tenía algunos de los postulados clave de la fase de mercantilización: separación entre compradores y proveedores, elección de usuarios, competencia, contratos, rendimiento, monitoreo e incentivos designados para entregar resultados específicos. Como el ministro responsable argumentó en ese momento: “Los acuerdos actuales para la asistencia al mercado laboral enfatizan más el propósito que el proceso. Muy frecuentemente, quienes buscan trabajo son derivados una y otra vez a través de programas complejos y poco efectivos en ambientes de entrega de servicios ineficientes y engorrosos. Bajo [el programa del gobierno anterior] no existían los individuos, solo objetivos”.

Con un presupuesto cercano a los A\$1.700 millones en 19 meses, se recibieron más de 5.300 ofertas de 1.000 organizaciones en la primera ronda de licitaciones. Los ofertantes ganadores fueron una mezcla de proveedores privados y sin fines de lucro, con un pequeño número de contratos siendo asignados al proveedor gubernamental que se mantuvo solo por la primera ronda de competencia. Después de más de 50 años de que el proveedor del Gobierno tuviera un monopolio virtual sobre los servicios para los desempleados, en 1998 más de 300 proveedores entraron al nuevo mercado, operando en 1.400 sitios: más del doble de lo que existía anteriormente.

En el programa de tercerización se generaron grandes ahorros: los costos por unidad en el servicio de capacitación de búsqueda de trabajo bajaron de A\$625 (entregado por el Gobierno) a \$418 (JN); los costos por resultado de empleo no subsidiado (sin subsidio de sueldo entregado a los empleadores) se redujeron a menos de la mitad, desde \$A2500 (entregado por el Gobierno) a A\$1.130 (JN). Los reportes iniciales del Gobierno también mostraron que, además de ser más barata, la JN estaba produciendo mejores resultados. En las siguientes rondas de licitación, el número de proveedores se ha reducido sustancialmente; para 2017 había menos de cincuenta proveedores entregando servicios de empleo en Jobactive (el nuevo nombre de la Red de Trabajo). Los grupos proveedores más grandes han demostrado que, a través del tiempo, las intenciones originales basadas

RECUADRO N° 5 / Continuación

en el mercado de JN se han perdido. Reclaman que los usuarios tienen unas elecciones muy reducidas, que los incentivos están mal alineados, que hay demasiada regulación y muy poca innovación y que los servicios se han vuelto homogéneos. Más aún, queda todavía un gran grupo de desempleados de largo plazo que no reciben un buen servicio del modelo actual. Los costos de gestión de contratos y los de cumplimiento para los proveedores son sustanciales, pero rara vez se incluyen en las evaluaciones del éxito relativo de este enfoque. Dentro de todo, lo anterior muestra que los resultados de tales experimentos han sido mezclados.

Fuente: O'Flynn (2007).

vía sigue el debate acerca de los efectos a largo plazo de tercerizar los servicios de empleo. Hay pruebas claras de que los costos por persona se han reducido, pero también hay evidencia convincente de que existe una tasa de rotación^[17] considerable en el sistema y, además, que continúa existiendo una cantidad de personas desempleadas por largo plazo que pueden no estar recibiendo un buen servicio.

Junto con las reformas en servicios sociales, el gobierno estableció Centrelink como la interfaz entre los ciudadanos y varias agencias/departamentos gubernamentales.^[18] Instaurado en 1997, Centrelink fue visto como un osado experimento dentro de la idea de repensar la entrega de servicios, separando estructuralmente los roles de compradores y proveedores y creando un único punto al que acudían los “clientes” que necesitaban comunicarse con el Commonwealth para asistencia y servicios sociales. Representaba ideas clave del NPM de muchas formas: se concentraba en el servicio al cliente, tenía un acuerdo casi contractual con los compradores (departamentos de política pública), estaba enfo-

[17] La tasa de rotación en el sistema se refiere a individuos que se mueven repetidamente del empleo al desempleo, normalmente en trabajos a corto plazo y luego de vuelta a registrarse con proveedores.

[18] Para un análisis excelente y detallado de la creación y operación de Centrelink, ver Halligan y Wills (2008).

cado en desempeño y contaba con un modelo empresarial. Sin embargo, solo duró ocho años en su estructura de agencia independiente, volviendo a ser parte de un departamento en 2005. Centrelink es un estudio fascinante sobre la presión por implantar reformas y el deseo limitado de transformación audaz que ha afectado a Australia. Aunque todavía existe, y entrega la interfaz entre los ciudadanos y el Gobierno procesando miles de millones de dólares en transacciones y contando con millones de personas como sus “clientes”, el experimento de Centrelink fue relativamente corto, ya que el gobierno del LNP quiso aumentar el control y la supervisión ministerial.

También se decretaron grandes cambios en el área de manejo financiero, ampliando reformas de la década de los ochenta, y varios reportes importantes recomendaron la modernización del área. La NCOA (1996) había hecho sugerencias relacionadas con administración financiera: que la administración, las habilidades y finanzas del gobierno deberían operar de una forma más empresarial; que se debía mejorar la transparencia de las finanzas; y que la cultura y operación del APS debía ser también más empresarial (Hawke 2007). Un conjunto de cambios que fueron decretados reflejaron estos principios y buscaron transformar aún más las prácticas de administración financiera para enfatizar los resultados. Hubo un movimiento hacia una estructura basada en principios, con claras líneas de responsabilidad, lo que fue apoyado por instrumentos legislativos: la Ley de Responsabilidad y Administración Financiera (Financial Management and Accountability Act) de 1997, la Ley de Compañías y Autoridades del Commonwealth (Commonwealth Authorities and Companies Act) de 1997, y la Ley de Auditor General (Auditor-General Act) de 1997. En 1999-2000, el Commonwealth adoptó la contabilidad en base devengada y estableció una estructura de desempeño y manejo de recursos basada en productos y resultados (Hawke 2007). Esto extendió la idea presentada en las reformas financieras de la década de los ochenta, en el sentido de que el foco debía estar más en los resultados que en las reglas e insumos. El objetivo principal fue incorporar una “estructura de administración financiera que enfatice rendimiento, idoneidad y rendición de cuentas” más moderna (APSC 2003). La reforma de la administración financiera continuó a través de la década del 2000.

Las reformas financieras coincidieron con la responsabilidad y flexibilidad que los altos directivos asumieron en función de importantes cambios a la Ley de Servicio Público (Public Service Act) de 1999, la que también se enfocó en reducir reglas y rigideces.^[19] Los directores de las agencias recibieron mucho más control sobre operaciones internas y más criterio sobre cómo se desarrollarían procesos y procedimientos, y se volvieron los empleadores designados de los funcionarios públicos como parte de un gran grupo de reformas sobre las relaciones de los empleados que se promulgaron en la década de los noventa. Esto amplió algunos de los cambios de los ochenta que impulsaron el programa de devolución de poderes, expandiendo dichas ideas de forma sustancial. Las reformas clave que tenían relación con manejo de personas fueron introducidas por el LNP e incluyeron la remoción de reglas detalladas y su reemplazo por el Código de Conducta y Valores de APS.^[20] El cambio al otorgarle un estatus de empleador a los directores de agencias dio inicio a un enfoque mucho más desregulado de los términos y condiciones de empleo, con negociaciones a nivel de empresa gobernando las relaciones de empleo y contratos individuales volviéndose mucho más comunes. Esto hizo eco de los cambios más generales del empleo en la Ley de Relaciones en el Lugar de Trabajo (Workplace Relations Act) de 1996, que ha sido clave para las reformas de relaciones industriales del LNP y que tenía como objetivo “integrar” las relaciones de empleo del APS.^[21]

La Ley de Servicio Público de 1999 fue el comienzo de una nueva era de manejo de gestión de personas en el APS. Muchos de los detalles fueron eliminados de la Ley en sí, y se confrieron poderes a actores clave para tomar decisiones y publicar directivas. Los cambios, de este punto en adelante, serían más acerca de administración en el APS y no cambios legislativos. Por ejemplo, se le dio autorización al Primer Ministro para emitir “instrucciones” sobre liderazgo y administración; el ministro del Servicio Público estaba encargado de emitir “reglas de clasificación” para

.....
[19] Para una discusión en profundidad de la evolución de la Ley de Servicio Público, ver: <https://goo.gl/XnsS7X>.

[20] Para más información sobre la Ley de Servicio Público de 1999, ver: <https://goo.gl/5HPd1c>.

[21] Ver detalle en <https://goo.gl/5HPd1c>.

todo el APS que permitirían movilidad entre agencias y facilitarían la aplicación del principio del mérito, y la Comisión de Servicio Público tenía el deber de emitir “instrucciones” relacionadas con los valores del APS, el Servicio Ejecutivo Sénior y procedimientos para las violaciones al Código de Conducta.^[22]

Promulgar este programa fue un desafío para el Gobierno y su enfoque fue visto como controversial. El clima más amplio sobre las reformas de las relaciones industriales en Australia había generado un considerable conflicto, inclusive protestas públicas y huelgas; un gran ejemplo de ello fue la disputa costera de 1998.^[23] También hubo un gran debate público acerca de si las reformas al APS llevarían a una politización de este.^[24] El Gobierno no pudo aprobar la ley original cuando la presentó en 1996, mientras que el Senado exigió cambios que no eran aceptables para el Gobierno. Con el fin de permitir la puesta en marcha de su programa, el Gobierno siguió una línea más administrativa que legislativa, hasta que la ley fue aprobada en 1999.^[25]

Los cambios a la gestión de personas representaron otro punto del APS más empresarial, enfocado en resultados y orientado al mercado, que estaba emergiendo después de dos décadas de reformas del estilo de NPM. Sin embargo, la evolución de esta reforma que generó un sistema más empresarial y descentralizado creó desafíos en la década del 2000, como la aparición de diferencias sustanciales en términos y condiciones de empleo entre organizaciones gubernamentales y el hecho de que la fuerza de trabajo del APS se volviera más móvil.^[26] Además, la necesi-

[22] Para una excelente discusión de los aspectos de las relaciones industriales y legales, ver Weeks y Pittard (2007).

[23] Para más información sobre la disputa costera, ver: <https://goo.gl/5V6n6G>.

[24] Para una excelente discusión sobre el debate de politización, ver Mulgan (1998).

[25] Consulte Pittard and Weeks (2007) para una discusión en profundidad sobre el caso australiano del empleo en el sector público desde una perspectiva de las relaciones legales e industriales.

[26] Por ejemplo, en la década de 2010 se ha puesto atención en crear “un APS”, un servicio más unificado y con menos diferenciación en términos y condiciones, especialmente en remuneración. Las reformas iniciales han generado una brecha de sueldos mayor entre personas en el mismo nivel, pero en diferentes agencias. Se ha mostrado que esto había llegado hasta A\$47.000 en algunos casos. Para más detalle, ver: <http://bit.ly/2mPGLKO>.

dad de negociar agencia a agencia en vez de usar un enfoque centralizado produjo disputas largas y continuas en la década de 2010.^[27]

A través de los noventa, las reformas al sector público adoptaron soluciones orientadas al mercado y desarrollaron aún más el enfoque gerencialista que había comenzado diez años antes. El APS que emergió al final del siglo XX era más diferenciado y estaba más enfocado en el desempeño, pero también tenía una orientación más limitada a los objetivos de las organizaciones, en desmedro de las metas del Gobierno. Se dependía mucho de la contratación de agentes externos para varias actividades de gobierno y para la entrega de servicios. Hacia finales de los noventa, grandes cambios sobre cómo operaba el APS marcaron un momento decisivo, acercándolo mucho más al sistema general de relaciones de empleo y ubicando al APS en un camino mucho más basado en el desempeño. Sin embargo, a través del tiempo estos cambios fueron vistos como creadores de varios problemas en términos de unidad y diferenciación de pago y condiciones.

El enfoque más disgregado y fragmentado de gobierno originó nuevos desafíos de coordinación a través del Estado. Los incentivos que se habían establecido para impulsar mejoras en el rendimiento dentro de las agencias solían reforzar maneras aisladas de operar, y los cambios a la Ley de Servicio Público incentivaron movilidad, haciendo los esfuerzos colaborativos más difíciles tanto estructural como culturalmente. Junto a esto estaban las preocupaciones de que un enfoque más basado en el mercado cambiara la forma en que serían tratadas las personas que accedieran a los servicios, al punto de aparecer como consumidores y no como ciudadanos. A principios de la década del 2000, la atención se volcó hacia cómo instar a las organizaciones del sector público a trabajar juntas de forma más colaborativa en el diseño e implementación de políticas públicas, buscando alianzas con entidades externas y una mayor participación y deliberación ciudadana, de manera de instalar la nueva fase de reforma: gobernanza colaborativa.

.....
[27] Las negociaciones para acuerdos a nivel de empresa suceden uno a uno, a diferencia del enfoque centralizado anterior que establecía términos y condiciones comunes a través del APS. En los últimos años ha habido disputas continuas y prolongadas. Un importante reporte sobre el fallo de las negociaciones para llegar a una solución fue llevado a cabo por el Senado australiano en 2016 (<http://bit.ly/2ET3gGe>).

Gobernanza colaborativa: década del 2000

El movimiento hacia la gobernanza colaborativa comenzó realmente en la década del 2000. Esto fue impulsado por múltiples factores estructurales y políticos y dio resultados en dos áreas claves: (i) colaboración interorganizacional en todo el APS, y (ii) creación de políticas estratégicas en todos los niveles del gobierno, a través del Consejo de Gobiernos Australianos (Council of Australian Governments, COAG). El gerencialismo y la mercantilización habían entregado varios beneficios, pero también existía la preocupación de que los gobiernos enfrentaban desafíos cada vez más perversos, y que coordinarse a través de un sistema más fragmentado requería de una nueva aproximación. Acontecimientos en otras partes del mundo, especialmente en UK^[28] y en NZ,^[29] sugerían que enfoques más colaborativos estaban dando resultados para objetivos comunes a todo el Gobierno.

La visión para un APS más colaborativo que funcionara de forma más unida fue completamente articulada en un importante reporte preparado por el Comité de Asesoría Gerencial:^[30] “Conectando el Gobierno: respuestas de gobierno integrado a los desafíos prioritarios de Australia” (*Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia’s Priority Challenges*) (MAC 2004). Estas ideas fueron ampliadas en un reporte de la Comisión de Servicio Público Australiano:^[31] “Enfrentando problemas perversos: una perspectiva de políticas públicas” (*Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*) (APSC 2007A), el que

.....
[28] Para más información sobre las iniciativas en UK, ver Ling (2002).

[29] Para más información sobre el enfoque de NZ en cuanto a la administración hacia objetivos comunes, ver: <http://bit.ly/2EVv1y1>.

[30] El Comité de Asesoría Gerencial fue establecido en 1999 bajo las reformas de la Ley de Servicio Público. Se reunió por primera vez en 2000 y estuvo formado por los secretarios y directores de agencias designados bajo la Ley. Su rol era asesorar al gobierno de Australia sobre el manejo del Servicio Público Australiano, incluyendo cómo mejorar el APS a través de la adopción y diseminación de mejores prácticas.

[31] La Comisión de Servicio Público Australiano está gobernada bajo la Ley de Servicio Público de 1999 y, entre otras cosas, se enfoca en mejorar el manejo de la gente a través del APS y en fomentar la mejora del liderazgo.

enfaticaba la importancia de los enfoques colaborativos. Este reporte destacaba algunos de los desafíos de los modelos basados en el mercado que habían dominado la década de los noventa. Junto con mayores esfuerzos por incorporar miradas más colaborativas dentro del Gobierno, existía un énfasis en aumentar la vinculación con los ciudadanos. Esto pretendía abordar la crítica que ha surgido sobre la era del consumidor y también constituía un reconocimiento de que la vinculación con la comunidad podría mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas.

En “Conectando el Gobierno” (MAC 2004), se propuso un enfoque colaborativo como el nuevo modelo sobre cómo debía operar el Gobierno. Cuando se lanzó el reporte, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete argumentó que “el gobierno integrado es la administración pública del futuro... [los medios] para enfrentar los desafíos de gobernabilidad del siglo XXI” (Shergold 2004).^[32] Y se propuso que “cada desafío importante de la administración pública (...) necesariamente requiere la participación activa de varias agencias centrales y órganos de línea” (MAC 2004).

El reporte “Conectando el Gobierno” ahondó en la necesidad de impulsar un cambio fundamental en estructuras, sistemas, habilidades y culturas para construir una capacidad de trabajar de forma más colaborativa: “El reporte no cree que las soluciones efectivas sean mover sillas de un lugar a otro dentro de ambientes burocráticos. Más bien refuerza la necesidad de continuar construyendo [una] cultura que apoye, modele, entienda y aspire a soluciones de gobierno integrado” (MAC 2004). El compromiso político-burocrático de gobernanza colaborativa era fuerte, y se realizaron cambios específicos para intentar catalizar esto en la práctica. Por ejemplo, los procesos del gabinete^[33] fueron enmendados para fomentar un enfo-

[32] El reporte usó el término “gobierno integrado” (*whole of government*) en vez de gobierno unido (*joined-up government*), quizás para diferenciarse del lenguaje de UK. Al definir el término, el reporte se enfoca en trabajar cruzando los límites de las carteras, pero en el detalle hay referencias a varias fronteras, de sectores y gubernamentales. Ello ha llevado a algunos a argumentar que “gobierno integrado” es solo el término australiano para un enfoque de gobierno unido, una forma de gobierno colaborativo (O’Flynn 2014 A).

[33] Para más información sobre los procesos del gabinete en el gobierno del Commonwealth, ver: <http://bit.ly/2mOyEhJ>.

que más cercano al gobierno integrado, se desarrollaron nuevas estructuras interdepartamentales, se establecieron nuevas unidades de coordinación en el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete, y se desplegaron nuevos intentos para realizar un servicio integrado a fin de reunir actores de forma más colaborativa (O’Flynn et al. 2011).^[34]

Una serie de casos se presentan en “Conectando el Gobierno”, los cuales entregan una discusión detallada sobre los éxitos y desafíos de una gobernanza colaborativa, como la Estrategia Nacional Contra las Drogas Ilegales, la respuesta al bombardeo de Bali, el Equipo de Administración de Recursos Naturales del Gobierno de Australia (*Australian Government Natural Resource Management Team*), y los Ensayos Indígenas de gobierno integrado del COAG (MAC 2004). Los casos dan información sobre aspectos importantes de los enfoques colaborativos, a saber, estructuras y procesos; cultura y capacidad; infraestructura y manejo de la información; estructura de rendición de cuentas y presupuesto; y la opción de hacer conexiones fuera del APS. Un análisis más profundo de estos casos muestra que la gobernanza colaborativa es desafiante en la práctica y requiere una atención considerable a la “arquitectura de apoyo” para esquemas más integrados (O’Flynn et al. 2011 A).

En 2007, el programa de reforma de gobernanza colaborativa recibió un empuje con la publicación de un reporte de la Comisión de Servicio Público Australiano (*Australian Public Service Commission*, APSC). “Enfrentando problemas perversos” (APSC 2007A) siguió desarrollando el programa de reforma colaborativa que había comenzado en “Conectando el Gobierno” (MAC 2004). Sin embargo, el segundo reporte hacía énfasis específicamente en aquellos problemas de política pública que Rittel y Webber (1973) han calificado como “perversos”. El reporte apuntó a la importancia de trabajar más colaborativamente de modo de cruzar límites, incluyendo aquellos que existían dentro del APS y aquellos entre niveles del Gobierno. Se argumentaba que las estrategias colaborativas eran “las mejores” estrategias para lidiar con los problemas perversos. Otra área que comenzó a recibir atención fueron los enfoques conductuales. “Enfrentando problemas perversos” volvió a los asuntos que habían sido centrales a los programas de reforma desde la década del setenta, proponien-

[34] Ver Head y O’Flynn (2015) para una discusión más extensa sobre este tema.

do más devolución de la autoridad, mejor vinculación con la comunidad y otras partes interesadas, además de una mejora de las habilidades que los funcionarios públicos necesitarían en contextos de desafíos; todas habían sido recomendaciones de la Comisión. En el reporte se enfatizaba que la manera actual de operar (una mezcla de estructuras burocráticas y reformas de la era NPM) estaba desincentivando la colaboración y no podía lidiar con la complejidad de los desafíos que el Gobierno debía enfrentar. Los temas de política pública de gran envergadura, como el cambio climático y la desventaja de los indígenas, fueron marcados entre los problemas perversos en la introducción del reporte.

Cabe mencionar otros dos reportes, ya que reflejan las principales orientaciones de esta fase y apoyan la agenda colaborativa en general. El primero, “Cambiando el comportamiento: una perspectiva de política pública” (*Changing Behaviour: A Public Policy Perspective*) (APSC 2007 B), estuvo enfocado en cómo el Gobierno podía influenciar el comportamiento de los ciudadanos para hacer más efectiva la implementación de políticas públicas. Estas ideas habían sido sondeadas en “Enfrentando problemas perversos” y reflejaban que el enfoque de intuiciones conductuales estaba recibiendo mucha atención a nivel internacional. En esta área, como con muchas otras, Australia miraba a otras naciones como inspiración, la que encontró especialmente en UK, que estaba comenzando a experimentar con su equipo de intuiciones conductuales. Una parte significativa del reporte estaba enfocada en cómo desarrollar la capacidad dentro del Gobierno de promulgar esos enfoques, y cómo trabajar de forma más colaborativa y a través de fronteras con una variedad de actores fuera del Gobierno.

El segundo reporte, “Participar: progresando hacia un Gobierno 2.0” (*Engage: Getting on with Government 2.0*) (Government 2.0 Taskforce 2009) fue un manifiesto sobre innovación tecnológica y se concentró en cómo la tecnología podía usarse como una herramienta de colaboración entre organizaciones gubernamentales y, a la vez, como una herramienta para conectar con las comunidades. Se indicó que la revolución tecnológica en el Gobierno requería la liberación de información, sistemas que pudieran conectarse entre ellos y un importante cambio cultural. Muchos de estos desafíos se mantienen hoy y han sido mencionados en documentos de grandes reformas desde la década de los ochenta. De he-

RECUADRO N° 6 / Una institución única de Australia: el Consejo de Gobiernos Australianos

El Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) fue creado en 1992 como una institución de reforma intergubernamental. Fue el resultado de un enfoque más cooperativo hacia el federalismo que emergió a causa del plan de reforma microeconómica de los ochenta y los noventa, bajo el Primer Ministro Hawke (ALP). El desarrollo de una estructura de competencia nacional y su subsiguiente aprobación de parte de todas las jurisdicciones en el periodo 1993-1994, fueron vistos como una emblemática y temprana reforma promulgada a través del COAG.

El COAG tiene la tarea de abordar grandes temas de importancia nacional; aquellos que abarcan jurisdicciones formales y que requieren considerable cooperación entre gobiernos nacionales y subnacionales en Australia. El Primer Ministro es el director del COAG y todos los líderes territoriales y estatales (premiers o altos ministros) son miembros. La necesidad de instituciones cooperativas es especialmente fuerte en el caso australiano por el problema del considerable desequilibrio fiscal vertical, combinado con responsabilidades compartidas en el resultado de varias áreas de políticas críticas. Esto hace que los estados y territorios sean dependientes del Commonwealth para obtener fondos. Los acuerdos del COAG presentan acciones específicas, cambios legislativos (cuando sean necesarios) e indicadores de rendimiento, y frecuentemente involucran grandes transferencias de fondos desde el Commonwealth a los estados y territorios.

Este enfoque más cooperativo hacia el federalismo ocurrió junto con las reformas más orientadas al mercado de la década de los noventa, y la atención cambió rápidamente desde temas económicos a los problemas sociales perversos que sobrepasan fronteras jurisdiccionales. Se ha argumentado que el deseo de reformas amplias de los ochenta y principios de los noventa impulsó la creación del COAG, una respuesta pragmática a la necesidad de innovación institucional para lidiar con las amplias reformas transformativas económicas y sociales de la era. El COAG experimentó una gran revitalización en la década del 2000 como parte de la fase de reforma de la gobernanza colaborativa.

Fuente: Head y O'Flynn (2015) para una discusión más extensa sobre este tema. Para más información sobre del Consejo de Gobiernos Australianos, ver: <https://www.coag.gov.au/>

cho, una característica del presupuesto del Commonwealth 2017-2018 fue la inversión en formas para superar estos problemas como parte de un programa más amplio de modernización, indicando que algunos de los mecanismos clave para lograr una gobernanza colaborativa aún no están integrados en la práctica.^[35]

La fase de gobernanza colaborativa puso más enfoques integrados en el centro del programa de reforma. Esto fue reflejo del interés político depositado en la necesidad de abordar desafíos de política pública complejos, pero también del reconocimiento de que las reformas de los ochenta y los noventa habían exacerbado algunas barreras para la colaboración y, quizás, producido algunas nuevas. Una mayor devolución de poderes y descentralización a través de los ochenta y los noventa ha creado problemas para la unidad y la coherencia a través del APS, por ejemplo. Y al final de la década del 2000, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete (en la práctica, el director del APS), expresó su deseo de crear (o volver a) “*un APS (...)* El APS no es un grupo de instituciones separadas. Es un todo cohesionado y mutuamente reforzado” (Moran 2009). El Primer Ministro expresó su preocupación de que las reformas anteriores habían creado varios efectos disfuncionales: “hay una clara necesidad de tener una identidad colectiva más fuerte dentro del APS (...) [debemos] fomentar un mayor sentido de cohesión y espíritu de equipo en todo el APS” (Rudd 2009).

En Australia se han seguido varias aproximaciones para intentar superar estos desafíos. Un esfuerzo relevante ha sido la creación del Consejo de Gobiernos Australianos (COAG) que reúne a los líderes de todos los gobiernos de Australia (estados, territorios, Commonwealth), con el afán de desarrollar acuerdos para abordar temas de importancia nacional (ver Recuadro N° 6). El COAG fue creado a principios de los noventa, y con el tiempo ha trabajado en todos los niveles de gobiernos para lidiar con varios temas complejos e interjurisdiccionales. Mientras se desarrollaba el plan de gobernanza colaborativa, el COAG fue “renovado” a fin de ayudar a facilitar la nueva lógica (Head y O’Flynn 2015).

[35] Ver más detalle en: <http://bit.ly/2FTyRZA>.

Un ejemplo interesante que reunió a varias partes en esta fase fue el desarrollo, a cargo del COAG, del Acuerdo de Reforma Indígena Nacional (*National Indigenous Reform Agreement*, NIRA), un elemento clave del programa “Cerrando la brecha” (“Closing the Gap”).^[36] Siguiendo la elección del gobierno del ALP en 2007, se comprometió a *cerrar la brecha* a través de varios indicadores socioeconómicos entre australianos indígenas y no indígenas. Tanto “Conectando el Gobierno” como “Enfrentando problemas perversos” pusieron este desafío en la primera fila de su programa. Al lanzar el reporte “Conectando el Gobierno”, el secretario del Departamento del Primer Ministro y el Gabinete dijo (Shergold 2004):

Ahora viene la prueba más grande de si la retórica de la conectividad puede dirigirse hacia la acción efectiva. El gobierno australiano está a punto de embarcarse en un audaz experimento al implementar un enfoque de gobierno integrado al desarrollo e implementación de políticas públicas (...) y la adopción de esquemas bastante diferentes para la administración de programas y servicios específicos y para los indígenas.

Sentimientos similares se expresaron en “Enfrentando problemas perversos” (APSC 2007 B):

La desventaja indígena es un problema continuo y aparentemente irresoluble (...) La necesidad de coordinación y una estrategia general entre los servicios y programas apoyados por muchos niveles de Gobierno (...) también es un ingrediente clave.

El NIRA estableció la nueva arquitectura que sería usada para habilitar un enfoque colaborativo, incluyendo objetivos, resultados, productos, indicadores de desempeño y parámetros contra los cuales registrar el progreso. Se anunciaron varias sociedades nuevas de financiamiento. El Primer Ministro sería responsable de preparar un reporte anual sobre el progreso hacia lo que eran y siguen siendo metas de resultados muy audaces. Por ejemplo, el COAG se comprometió a cerrar la brecha de expectativa de vida en una sola generación (para el año 2031) y, para

[36] Para información detallada sobre “Cerrando la brecha”, ver: <http://bit.ly/2ETbONk>.

2018, reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil en los niños indígenas menores de cinco años, además de reducir a la mitad la brecha en los resultados de empleo entre los australianos indígenas y los otros australianos. Un enfoque colaborativo era visto como crítico para el éxito de este plan (COAG 2008):

Se necesita un nivel de cooperación y coordinación sin precedentes entre los gobiernos territoriales, estatales y del Commonwealth para cumplir con este compromiso de cerrar la brecha. Los gobiernos territoriales, estatales y del Commonwealth están comprometidos a través del COAG con el programa Cerrando la brecha y esta unión de fuerzas, apoyada por una interacción efectiva con los australianos indígenas, establece un enfoque genuinamente nacional.

Antes de este anuncio, un rediseño masivo de arquitectura política y burocrática había estado ocurriendo por algunos años, cuyos resultados le dieron el valor al COAG para suscribir los nuevos compromisos. En 1996, el gobierno del LNP había indicado que quería remodelar de forma radical el desarrollo e implementación de la política indígena, pero tomó varios años para llegar a un acuerdo bipartidista que lo permitiera. En 2004 se establecieron los Acuerdos de Asuntos Indígenas (*Indigenous Affairs Arrangements*) y, después, una secuencia de reformas comenzó un enorme cambio. En 2005 se disolvió la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (*Aboriginal and Torres Strait Islander Commission*),^[37] y la entrega de servicios relacionada con australianos indígenas fue “integrada” a los departamentos y programas; un grupo de trabajo sobre asuntos indígenas fue creado para tomar decisiones unificadas, colaborativas y estratégicas, junto con un Grupo de Secretarios que tuvo el deber de implementarlas e impulsar la reforma en todo el APS. Se creó un Grupo de Trabajo de Coordinación de Comunidades Indígenas junto con la Oficina de Coordinación de Políticas Indígenas,

[37] ATSIC fue el mayor cuerpo representativo para australianos indígenas y había sido creado en 1990 para asegurar que los indígenas estuvieran involucrados en actividades de Gobierno que impactaran sus vidas. ATSIC, una autoridad legal, tenía una serie de consejos regionales y una junta nacional, y había desarrollado una responsabilidad considerable en la entrega de servicios a las comunidades indígenas.

siendo responsable la primera de liderar la coordinación en todos los departamentos y jurisdicciones, y la segunda de coordinar la actividad, desarrollar estrategias de participación comunitaria y supervisar las relaciones intergubernamentales y monitorear el desempeño. Toda esta actividad fue reunida y estuvo basada en Centros de Coordinación Indígena que serían el portal hacia el Gobierno para las comunidades indígenas y el símbolo de la gobernanza colaborativa en esta área de políticas complejas (O'Flynn et al. 2011 A).

Como mostraron O'Flynn et al. (2011 A) en su Estudio de Centros de Coordinación Indígena, a pesar de todo el esfuerzo los resultados del experimento han sido mixtos. A nivel organizacional de la reforma, ha resultado difícil incorporar el cambio, con abundante evidencia de mentalidad de silo y de volver a la manera antigua de hacer las cosas. Muchas de estas barreras son las que han sido persistentemente identificadas y han constituido el objetivo repetido de las reformas estratégicas. Otras son, quizás, características de la forma de organización burocrática que aún domina el entorno del sector público en varias partes del mundo. La gobernanza colaborativa mostró ser difícil de catalizar.

En términos de la reforma en relación con la gestión de personas en el APS, si bien hubo reconocimiento de que las reformas de los ochenta y los noventa habían creado un APS menos unificado, más móvil y un tanto fragmentado, no se hicieron grandes cambios a la Ley de Servicio Público de 1999. En parte, por supuesto, esto se debió a que el diseño de la Ley era mover el enfoque desde un esquema a nivel de sistema a uno a nivel de agencia. También refleja que la Ley de Servicio Público, en sus iteraciones más importantes (1902, 1922, 1999), ha sido muy perdurable. El diseño de 1999 ayuda a explicarlo: habiendo desmantelado buena parte del detalle de la legislación anterior, mucho de cómo se han manejado los aspectos del APS relacionados con personas ha sido a través de cambios administrativos y de políticas, no cambios legislativos.

Durante toda la década del 2000 existió un gran énfasis en la integración de todo el Gobierno, lo que respondía tanto a los problemas perversos que enfrentaba este como al entorno gubernamental más complejo que se percibía. Australia, como ya se hizo notar, también estaba mirando las reformas que sucedían en el exterior. Sin embargo, la

mayoría de los cambios no reconfiguraron la arquitectura necesaria para dar solución a los problemas señalados (por ejemplo, cambiar las metodologías de presupuesto o los incentivos de desempeño), y hay quienes argumentan que esto limitaba la capacidad del Gobierno para elaborar un método más colaborativo (O’Flynn et al. 2011). Los experimentos con tales métodos se enfrentaron además a una realidad de demandas por mayor rendición de cuentas, que tienden a limitar las sociedades y la colaboración profunda, como también lo hace el compromiso continuo con las organizaciones burocráticas (McTaggart y O’Flynn 2015). Al final de este periodo, la atención se volcó a cómo podía desarrollarse un servicio público de alto rendimiento.

6 /

Gobierno de alto rendimiento: década del 2010

La idea de un gobierno de alto rendimiento se había comenzado a desarrollar durante de la década del 2000 y se volvió parte de la narrativa de reforma en la década posterior. Las ideas, desarrolladas en la academia y en las grandes firmas consultoras, nacieron en el sector privado, especialmente en los Estados Unidos. La administración Obama prestó atención a tales conceptos en su presupuesto 2009-2010. Varias publicaciones importantes esbozan las ideas básicas de este método; por ejemplo, Popovich (1998) publicó *Creando organizaciones para un gobierno de alto rendimiento*; Cole y Parston (2006) publicaron *Desbloqueando el valor público: un nuevo modelo para alcanzar un alto rendimiento en organizaciones del servicio público*; y Klitgaard y Light (2005) publicaron *Gobierno de alto rendimiento: estructura, liderazgo, incentivos*. En la década del 2010, los gobiernos en todo el mundo buscaban desarrollar organizaciones de alto rendimiento con ideas como “austeridad”; por poner otro ejemplo, Price y sus colegas exploraron dicho término en su libro *Construyendo un gobierno de alto rendimiento a través de Lean Six Sigma* (Price et al. 2011).

Sin embargo, el significado de un gobierno de alto rendimiento no estaba muy claro y la mayoría de los autores se habían enfocado solo en adaptar principios de organización de alto rendimiento (Blackman et

al. 2012).^[38] Algunas definiciones son bastante prescriptivas, estableciendo elementos específicos que deben existir, mientras que otras son más fluidas y varían de acuerdo con la naturaleza de la organización. Jupp y Younger (2004) argumentan que entender lo que significa alto rendimiento y cómo crear organizaciones de esa especie es un ejercicio difícil y desafiante tanto en el sector privado como en el público: “no ha surgido ningún estándar de valor que sirva como guía confiable para los gobiernos en su búsqueda de alto rendimiento”. Pickering (2008) define alto rendimiento como “la entrega simultánea de (...) calidad en productos y servicios, valor excepcional para el cliente y sólido rendimiento financiero”. Y McBride (2008) se enfocó en que el alto rendimiento y las organizaciones de alto rendimiento se concentraban en mejorar la capacidad productiva de las organizaciones del sector público para cumplir con los resultados gubernamentales deseados. En su presupuesto 2009-2010, la administración Obama presentó seis temas de gobierno de alto rendimiento: (i) poner el rendimiento en primer lugar, (ii) asegurar el gasto responsable de los fondos de la Ley de Recuperación (Recovery Act), (iii) transformar la fuerza de trabajo federal, (iv) administración a través de sectores, (v) reformar los esquemas de contratación y licitación pública, y (vi) transparencia, tecnología y democracia participativa.

El enfoque australiano de gobierno de alto rendimiento se aceleró cuando el entonces Primer Ministro Kevin Rudd anunció sus visiones para hacer del APS el mejor servicio público del mundo, poniendo en marcha un ambicioso proceso de reforma. La motivación vino de varios lados. Un factor fue Australia 2020, una importante cumbre que examinó el futuro australiano.^[39] Otro factor fue que el Primer Ministro tenía un programa de políticas públicas muy audaz y el director de su departamento era también un conocido reformador (Halligan 2010). En su primer discurso a los funcionarios públicos, el Primer Ministro

[38] Para una excepción, consulte Blackman et al. (2012), quienes desarrollan la idea de un modelo de múltiples niveles para un gobierno de alto rendimiento, juntando gobernabilidad de alto rendimiento, organizaciones de alto rendimiento e individuos de alto rendimiento. Luego añadieron equipos a los modelos (Blackman et al. 2013).

[39] Australia 2020 se realizó en 2008 y reunió a 1.000 australianos de varias áreas para discutir el futuro nacional. Hay un reporte de la cumbre disponible en: <http://apo.org.au/node/15061>.

expresó la opinión de que el APS había perdido bastante potencia, diagnóstico con el que coincidió el director de su departamento. Para lograr aquel fin de crear el mejor servicio público del mundo, el Primer Ministro seleccionó un grupo de personas de alto perfil, provenientes de todas partes del sector público y del privado, junto con algunos académicos expertos para crear el Grupo de Asesoría sobre Reforma de la Administración del Gobierno Australiano (*Advisory Group on Reform of Australian Government Administration*, AGRAGA). Muchos tenían experiencia trabajando en el Gobierno o eran considerados como cercanos a este (Lindquist 2010). Además de tal reporte, el departamento del Primer Ministro había contactado a la consultora KPMG para preparar un informe que comparó al APS con otros servicios públicos alrededor del mundo (discutido más adelante).

AGRAGA publicó un artículo de discusión inicial en octubre de 2009, donde estableció varios temas, proposiciones y preguntas para la consulta pública, que claramente señalaban el objetivo de tener un mayor impacto en la próxima fase de reforma (AGRAGA 2009, v):

Nuestro propósito principal es desarrollar un plan para la reforma de la administración del gobierno australiano. La motivación que nos impulsa es nuestra firme convicción de que Australia puede tener la mejor administración pública del mundo. Nuestra preocupación es que lo que queda del siglo XXI pondrá al gobierno de turno frente grandes desafíos prácticos y de política pública. Nuestra tarea es asegurar que nuestra administración pública esté a la altura para apoyar al Gobierno a enfrentar esos desafíos.

En ese reporte inicial, el grupo indicó que la próxima fase ampliaría las reformas que habían cambiado gradualmente el APS desde la década del setenta (AGRAGA 2009, v-vi):

Afortunadamente, cualquier reforma que podamos sugerir se construirá sobre una base sólida. Las reformas pasadas, especialmente el Reporte de la Comisión Real Coombs en 1976, han transformado el APS desde una entidad muy centralizada, prescriptiva y jerárquica a una organización que es más descentralizada y consultiva, con más rendición de cuentas y un foco mucho más fuerte en el rendimiento y la entrega de resultados.

AGRAGA (2009) indicó que mientras la terminología de un servicio público de alto rendimiento es diferente en distintas partes del mundo, había aspectos clave que resultaban comunes, como adoptar enfoques de red o el ser flexibles, innovadores e integrados. En su documento de discusión, la comisión estableció lo que veía como las características comunes del alto rendimiento: innovación (especialmente la necesidad de soluciones para políticas públicas innovadoras), una filosofía centrada en los ciudadanos (permitiendo el acceso de los ciudadanos al Gobierno y poniendo el foco en la entrega de servicios centrados en ellos), una ética de gobierno integrado (el reconocimiento de las crecientes necesidades de trabajar cruzando los límites para entregar resultados y la necesidad de incorporar una ética uniforme a través de todo el servicio público), transparencia y rendición de cuentas (incluyendo la disponibilidad de más datos e información gubernamentales y un compromiso para una mayor apertura) y responsabilidad fiscal (reconocer que en entornos fiscales estrechos el Gobierno debe asegurar que el dinero genere valor y resultados).

El grupo también esbozó en su reporte inicial las cinco características del alto rendimiento que habían decidido para enmarcar sus discusiones de reforma y futuras recomendaciones (AGRAGA 2009):

1. Tener una cultura impulsada por valores que mantenga la confianza pública.
2. Entregar asesoría sobre política pública de alta calidad, progresista y creativa.
3. Entregar programas de alta calidad y servicios que ponen a los ciudadanos primero.
4. Entregar respuestas flexibles y ágiles para realidades cambiantes y prioridades del Gobierno.
5. Ser efectivo y eficiente en todas las operaciones.

Junto con el proceso de AGRAGA, la consultora KPMG llevaba a cabo un ejercicio de comparación internacional que culminaría en el reporte publicado en noviembre de 2009 (KPMG 2009). El propósito del ejercicio era clasificar el APS en oposición a otros servicios públicos en el mundo. Canadá, Dinamarca, Singapur, Francia, Países Bajos, NZ, UK y Estados Unidos fueron seleccionados por varias razones: su alta clasificación en encuestas internacionales de servicios públicos; similitud en términos de condiciones sociales y económicas; eran todas

naciones industriales modernas; eran miembros de la OCDE (con la excepción de Singapur); y todos habían llevado a cabo reformas en la década del 2000, buscando lograr la excelencia en el servicio público (KPMG 2009). El intento de clasificar países de esta forma fue visto como novedoso, pero carente de rigurosidad.^[40] Por ejemplo, Lindquist (2010) argumentó:

Fue un intento interesante de identificar una estructura y luego completar los requisitos e indicadores con evidencia. Sin embargo, incluso en las instancias en que los datos y la práctica parecían creíbles, no hubo un intento por evaluar la efectividad y el impacto relativo, ni se hizo ningún esfuerzo por diferenciar, comparar ni evaluar mejores prácticas. Este estudio no inspiró confianza para el trabajo de la Comisión.

El resultado final del ejercicio comparativo fue que le proporcionó a AGRAGA una manera de hablar acerca de la necesidad de mejora, pero también permitió atenuar la idea original de convertir al APS en el “mejor” servicio público a nivel mundial. Cuando el plan de AGRAGA para la reforma fue publicado en 2010, el grupo se había conformado con “tomar la iniciativa” y crear un APS de “alto rendimiento”.

Más de 200 propuestas formales fueron realizadas después de la publicación del documento de discusión, y el equipo de revisión se basó además en otras fuentes, como grupos de discusión en línea, foros del APS, un grupo de referencia interna y expertos sénior e internacionales (Lindquist 2010). Reuniendo lo anterior se publicó “Tomando la iniciativa: Plan para la Reforma de la Administración Gubernamental australiana” (AGRAGA 2010), reforma que es descrita en el propio texto de la siguiente forma:

Un programa de reforma ambicioso e interrelacionado que busca mejorar servicios, programas y políticas públicas para los ciudadanos australianos (...) reconoce que, para ser fuerte, el APS debe aprovechar al máximo los talentos, energía e integridad de su gente.

[40] En 2017, el Instituto de Gobierno del UK ha publicado el primer reporte de su Índice Internacional de Efectividad del Servicio Civil, un método mucho más completo para clasificar y comparar. Ver detalle en: <http://bit.ly/2sO6Sb8>.

Fue central en el reporte la idea de crear un APS de alto rendimiento, que fuera capaz de abordar los desafíos del siglo XXI. El grupo identificó cuatro componentes de un servicio público de alto rendimiento:

- i) Cumple con las necesidades de los ciudadanos entregando servicios públicos personalizados y de alta calidad e involucrando a los ciudadanos en el diseño y desarrollo de los servicios y las políticas públicas.
- ii) Entrega un liderazgo fuerte y dirección estratégica.
- iii) Se distingue por su fuerza de trabajo altamente capaz.
- iv) Opera eficientemente y con un estándar alto constante.

Para desarrollar tales componentes, se establecieron nueve objetivos de las reformas, cada uno unido a un grupo de estrategias para el cambio:

- i) Entregar mejores servicios para los ciudadanos.
- ii) Crear un gobierno más abierto.
- iii) Mejorar la capacidad para la elaboración de políticas públicas.
- iv) Revitalizar el liderazgo estratégico.
- v) Iniciar una nueva Comisión de Servicio Público Australiano para impulsar el cambio y entregar planificación estratégica.
- vi) Aclarar y nivelar las condiciones de empleo.
- vii) Fortalecer la planificación y desarrollo de la fuerza de trabajo.
- viii) Asegurar agilidad, capacidad y efectividad de la agencia.
- ix) Mejorar la eficiencia (organizacional) de la agencia.

Juntar todas estas ideas, muchas de las cuales ya se habían intentado, fue novedoso y poderoso (Lindquist 2010). Sin embargo, la mayor parte de las barreras que habían evitado el cambio en los intentos anteriores permanecían ahí (Blackman et al. 2012). Al evaluar la implementación de “Tomando la iniciativa” es justo decir que ha sido variada, con algunos objetivos de reformas que se han logrado mejor que otros. La APSC, por ejemplo, se ha visto fortalecida y el comisionado ahora tiene más poder. En contraste, el debate público sobre competencias y capacidad (o sobre la falta de estas) continúa sin tregua. Algunas recomendaciones nunca se intentaron; por ejemplo, realizar una encuesta ciudadana para medir la satisfacción con el gobierno (recomendación 2.2). Otras se llevaron a cabo y cumplieron con sus objetivos, como revisar e incorporar los valores del APS (recomendación 4.1), mejorar la administración del

talento en todo el APS (recomendación 4.5), fortalecer la estructura de rendimiento (recomendación 7.4). Y, por último, algunas fueron muy vagas o muy difíciles: animar a los ciudadanos a colaborar con el gobierno en el diseño de políticas públicas y servicios (recomendación 2.1), asegurar que las disposiciones de negociación colectiva apoyen *un* APS (recomendación 6.1), coordinar la planificación de la fuerza de trabajo (recomendación 7.1), y animar a los empleados a expandir su experiencia de carrera (recomendación 7.5). En general, “Tomando la iniciativa” refleja una tendencia a producir reportes que piden una reforma en todo el sistema, y que están algo desconectados de la aproximación al cambio más gradual que tiende a caracterizar la experiencia real de reforma en el APS (McTaggart y O’Flynn 2015).^[41]

Notablemente, tomando en cuenta el alcance del reporte, no hubo necesidad de cambios profundos a la Ley de Servicio Público de 1999. En vez de eso se dio más atención a los medios administrativos de lidiar con cambios en la gestión de personas. Por ejemplo, se hicieron algunos cambios para mejorar los valores de APS (recomendación 4.1), pero las disposiciones de empleo (recomendación 6.1) continúan apoyando aproximaciones a nivel de agencias, no una visión de un solo APS, y los principios de administración de rendimiento (recomendación 7.4) se desarrollaron principalmente fuera del ámbito legislativo.

Cerca del momento de la revisión AGRAGA, el Gobierno también se estaba focalizando en la innovación y, en el mismo año en que se publicó el informe “Tomando la iniciativa”, otro importante reporte, titulado “Empoderando el cambio: fomentando la innovación en el servicio público australiano (*Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service*) (MAC 2010), estableció un programa de innovación radical. El reporte expandió ideas claves de “Tomando la iniciativa” y también se conectó con la idea de crear un APS de alto rendimiento. En la introducción del reporte, se argumenta que eran necesarios grandes cambios al APS en términos de “cómo piensa y cómo opera”, y que la “burocracia y mentalidad aislacionista” del pasado “no tendría lugar en el APS de alto rendimiento que nuestros ciudadanos esperan y merecen” (MAC 2010). Las recomendaciones del reporte se

[41] Ver también: <http://bit.ly/2FgvoU3>.

concentraron en temas familiares: estrategia y cultura, flujos de información, tecnología, liderazgo, barreras estructurales, fondos, tecnología y colaboración (Head y O’Flynn 2015). Sin embargo, crear un APS más innovador sigue siendo en la práctica un desafío, en parte por la reticencia a cambiar los modelos básicos de organización burocrática (McTaggart y O’Flynn 2015) y por los poderosos incentivos incorporados en el pensamiento aislacionista (Buick 2012).

El interés en las ideas propuestas por “Tomando la iniciativa” se disipó cuando el gobierno del LNP fue electo en septiembre de 2013. Rápidamente se realizó una Comisión de Auditoría Nacional (NCOA) para examinar la escala, alcance y operación del gobierno australiano; apenas el segundo que se llevaba a cabo a nivel nacional. La auditoría fue similar en alcance a la Comisión Real Coombs de la década del setenta y el reporte principal “Hacia un gobierno responsable”,^[42] propuso reformas considerables para el gobierno nacional. Los reportes de la NCOA (2014) establecieron Principios de Buen Gobierno (ver Recuadro N° 7) y entregaron una serie de recomendaciones para que el Gobierno las considerara. Esto incluyó privatizaciones, innovaciones tecnológicas y maneras de reformar la relación entre gobierno nacional y subnacional. Se puso atención a la innovación y la agilidad, pero también a la desafiabilidad y los menores costos.

Al revisar los reportes de NCOA (2014) se indicó que no había muchas ideas nuevas y que los temas clave repetían recomendaciones de las reformas pasadas (O’Flynn 2014 A):

Las ideas subyacentes son simples. Reducir el gasto, competir, darles elección a los ciudadanos, reducir complejidad, aumentar la transparencia, *valor por dinero*, foco, reducir la burocracia, los mercados son lo mejor y el Gobierno debería hacerse a un lado.

Muchas de estas ideas han permeado los reportes del Gobierno por décadas, pero solo ha habido un éxito limitado en cuanto a su implementación completa. También se ha indicado que, aunque se tenía mucha fe en que el mercado resolvería problemas, se ha puesto menos atención en aprender de la evidencia variada del experimento australiano con la

[42] Para todos los reportes: <http://bit.ly/liCogUi>.

RECUADRO N° 7 / Principios de Buen Gobierno: Comisión de Auditoría Nacional (2014)

En su reporte final, la Comisión de Auditoría Nacional estableció diez Principios de Buen Gobierno que guiaron su revisión y que, según se argumentó, debían impulsar la reforma para la próxima década:

1. *Vivir de acuerdo con nuestro presupuesto.* Todo el gasto del Gobierno debe ser evaluado sobre la base de su costo a largo plazo, su efectividad y la sustentabilidad de las finanzas –también a largo plazo– de la nación.

2. *Utilizar los beneficios de la Federación, pero exigir una Federación responsable.* Las actividades del Commonwealth deben estar guiadas por la Constitución. Los estados y territorios deben ser libres de competir entre ellos, respetando las diferencias regionales de un gran continente. Sin embargo, habrá ocasiones donde el interés nacional requiera un enfoque cooperativo y nacional.

3. *Proteger a quienes tienen verdaderas desventajas.* El Gobierno debe proteger a quienes tienen verdaderas desventajas y dirigir la asistencia pública a quienes más lo necesitan.

4. *Respetar la responsabilidad y elección personal.* El Gobierno no debe y no puede eliminar o asegurar cada riesgo para la comunidad. La responsabilidad y la elección son fundamentales en nuestro sistema democrático.

5. *Asegurar valor por dinero de los contribuyentes y asegurar responsabilidad ministerial.* Los gobiernos gastan dinero de los contribuyentes, no del gobierno. Deben asegurar que todo gasto genere valor y luchar constantemente para mejorar la productividad y eliminar el despilfarro. Todos los programas deben ser evaluados regularmente para ver su efectividad comparada con los objetivos y resultados esperados. La responsabilidad ministerial es imperativa y los departamentos deben ser la fuente principal de asesoría de política pública.

6. *Ser transparente y honesto.* La transparencia y honestidad son fundamentales para la rendición de cuentas. Los objetivos de política del Gobierno y los resultados de los programas deben ser transparentes. La transparencia en el Gobierno iluminará mejor las elecciones que enfrentamos y las decisiones necesarias para el bien general de la nación. Sin importar lo popular que pueda ser en su momento, es necesario evitar gastos poco prioritarios.

7. *Reducir la complejidad.* El Gobierno debe reducir la complejidad que impacta en sus propias operaciones, las de los estados y territorios y las

RECUADRO N° 7 / Continuación

actividades de la comunidad y las empresas. Los requisitos de información deben mantenerse en un mínimo.

8. *Evitar la regulación como primera respuesta a un problema.* Añadir nuevas regulaciones para lidiar con problemas debe ser el último recurso y solo debe presentarse cuando las leyes existentes demuestran ser inadecuadas y los riesgos de la no regulación pesan más que los costos a la comunidad.

9. *Actuar por el bien público y reconocer los beneficios de los mercados.* En los mercados competitivos, los clientes tienen prioridad, no los productores. La competencia y la desafiabilidad impulsan costos más bajos, mejoran la calidad y les dan a las personas lo que quieren. El Gobierno debe actuar por el bien público y solo intervenir en los mercados cuando las soluciones de mercado no logren producir el mejor resultado para toda la nación.

10. *No entregue servicios si otros están en una mejor posición para hacerlo.* La entrega de servicios públicos debe ser delegada, siempre que sea practicable, a aquellas organizaciones y niveles de Gobierno más cercanos a quienes reciben el servicio y no deben ser duplicados.

Fuente: Para los reportes completos de la Comisión de Auditoría Nacional (2014), consulte: <http://www.ncoa.gov.au/index.html>

mercantilización (O’Flynn 2014 A). El compromiso con los métodos basados en el mercado sigue siendo fuerte en el caso de Australia.

Una idea importante que se mencionó en los reportes (NCOA 2014), y que se desarrolló mayormente en el presupuesto del Commonwealth de ese año, fue la de la desafiabilidad (O’Flynn 2015). La idea no era nueva en Australia, puesto que ya había aparecido en la fase de mercantilización en los noventa (O’Flynn 2004). Luego volvió a surgir en la década del 2010, cuando el concepto de desafiabilidad se enfocó en cómo se puede llegar a la reforma por medio de la amenaza creíble, usando comparación de desempeño, por ejemplo, en vez de tercerización. Aquellos que apoyan la idea argumentan que la desafiabilidad representa un “camino moderado” entre el monopolio y las pruebas de mercado:

“Conoce el mercado, gánale al mercado” es un sistema de comparación de desempeño donde las consecuencias son claras. El objetivo no es tercerizar servicios al sector privado, sino obtener lo mejor de los proveedores titulares. “Conoce el mercado, gánale al mercado” es desafiabilidad (Sturgess 2015, 6).

La desafiabilidad tiene un significado técnico en economía: se refiere a una competencia *potencial* más que *real*. Este documento se trata de desafiabilidad en sí; explora los orígenes del concepto, cómo se aplica al sector de servicio público, y cómo la desafiabilidad puede ser usada para impulsar mejoras en la entrega de servicios (Sturgess 2015, 9; énfasis en el original).

El NCOA (2014) no definió desafiabilidad, pero los Documentos de Presupuesto de 2014-2015 establecieron el desarrollo e implementación de un marco en este sentido. La idea es que resulta importante evaluar si una función que actualmente lleva a cabo el Gobierno debe estar abierta a competencia y, si es así, de qué forma debe ocurrir. Se argumentó que en el largo plazo esto podría tener un impacto significativo en el funcionamiento del Gobierno, a medida que el método fuera aplicado función tras función en todo el Gobierno (O’Flynn 2015). Una vez promulgado, el Programa de Desafiabilidad entregó la estructura para hacer revisiones en todo el APS e intentó desarrollar un gobierno más pequeño y ágil.^[43] Aquí “ágil” se refiere a “un sector público del Commonwealth [que] puede administrar cuidadosamente sus propios costos, responder rápidamente y realinear sus recursos para abordar realidades y prioridades cambiantes para continuar sirviendo mejor a los australianos”.^[44]

Junto con la vuelta a las ideas de competencia y desafiabilidad dentro del APS, se regresó a una narrativa acerca de la elección para los ciudadanos y el desarrollo de esquemas de subsidio a la demanda por servicios públicos. Esto es más evidente en el desarrollo del Plan Nacional de Seguro de Discapacidad (*National Disability Insurance Scheme*, NDIS), lanzado bajo el gobierno del ALP en 2012 e implementado en

[43] Para más información sobre el Programa de Desafiabilidad, incluyendo ejemplos, ver: <http://bit.ly/2Digdcs>.

[44] Más detalle en: <http://bit.ly/2Digdcs>.

el gobierno del LNP que fue electo en 2013. El NDIS pone al centro del plan la elección y la capacidad de ejercer control sobre los servicios de las personas con discapacidad. El desarrollo de más enfoques de subsidio a la demanda por servicios públicos (de los cuales el NDIS es uno de los más importantes) también encaja bien con la narrativa de desafiabilidad y competencia. Es interesante notar que en el diseño e implementación del NDIS se han usado ideas similares a las entregadas en la creación de la Red de Trabajo en la década de los noventa: innovación, enfoque personalizado, elección y competencia. Las evaluaciones del desarrollo de servicios para desempleados que buscan trabajo, sin embargo, muestran que esto no se ha materializado en el largo plazo (ver Recuadro N° 5). Sigue siendo muy temprano en la implementación del NDIS, con ensayos todavía en curso, para la evaluación de este programa. Se espera que con el tiempo el NDIS cubra a 460.000 personas, con un costo de A\$22.000 millones (Dickinson 2017). Las evaluaciones iniciales muestran que la implementación tendrá desafíos y que la escala de la reforma para que el NDIS dé resultados es considerable (Dickinson 2017).

La era del gobierno de alto rendimiento continúa desarrollándose, con varias reformas enfocadas en mejorar el desempeño de varias formas. Es interesante que, en contraste con la fuerte narrativa respecto a que el APS ha ido perdiendo su capacidad, la publicación del primer Índice Internacional de Efectividad de Servicios Civiles clasificó a Australia como el tercero de un total de 31 países.^[45] Australia es especialmente fuerte en regulación (tercero), manejo de riesgo/crisis (cuarto), servicios digitales (cuarto) e inclusividad (quinto); el área a ser mejorada es administración financiera/fiscal, donde clasificó por debajo del promedio comparado con otras naciones.

[45] El índice fue desarrollado por el Instituto para el Gobierno (UK) y reúne grupos de datos existentes para producir un índice de efectividad a fin de comparar servicios civiles. En este reporte inicial se incluyeron y clasificaron 31 países en (i) efectividad general y (ii) áreas específicas: administración de impuestos, inclusividad, capacidades, apertura, integridad, administración de RRHH, administración de riesgo/crisis, regulación, administración financiera/fiscal, servicio digital, administración de seguridad social y creación de políticas públicas. Información y reportes completos en línea en: <http://bit.ly/2sO6Sb8>.

A pesar del enfoque de alto rendimiento de la década del 2010, un área donde han surgido bastantes desafíos es la que se vincula con la estructura de relaciones de empleo. Los cambios promulgados bajo la Ley de Servicio Público de 1999 han creado una serie de problemas que se mantienen. El gobierno del LNP siguió una línea dura en la negociación de términos y condiciones de empleo después de su elección, y eso ha llevado a negociaciones prolongadas en todo el APS por algunos años.^[46] Abordar tal problema será importante para materializar la visión de un enfoque de gobierno de alto rendimiento.

Sin embargo, lo que esta fase ha destacado es que los métodos universales rara vez son efectivos (Alford y O’Flynn 2012), y que pueden ser estrategias necesarias de reformas más contingentes y preocupadas de los detalles. La era del gran manifiesto que busca rehacer el sector o servicio completo está siendo cuestionada. De hecho, se ha dicho que tales métodos universales han impedido un rendimiento más alto en el Gobierno. Por ejemplo, una revisión importante del Gobierno en los Estados Unidos (la Comisión Volcker) argumentó que tales manifiestos de reforma están obsesionados con crear “soluciones únicas, consistentes y globales a desafíos perversos de administración y organización” (Comisión Nacional de Servicio Público 2005, 20). Aceptar que el desarrollo del alto rendimiento en todo el gobierno puede depender de métodos mucho más contingentes, diseñados para ajustarse a organizaciones y grupos de trabajo individuales, requiere de un enfoque gerencial más sofisticado.

7 /

Discusión y lecciones

La historia australiana de reformas en el sector público ha favorecido cambios graduales y pragmáticos a través del tiempo. Los intentos de realizar un cambio a gran escala, especialmente a través del desarrollo de manifiestos y planes de reforma, han tendido a fallar. Crean emoción inicialmente, pero no pueden mantener el impulso necesario para un cambio radical. Cuando hemos visto más cambios ha sido gracias al apo-

[46] Ver por ejemplo <http://bit.ly/2mQTE7u> y <http://bit.ly/2fotKmo>.

yo bipartidista: por ejemplo, el programa de privatización de los ochenta y los noventa concitó el apoyo de los dos sectores políticos.

Al movernos por estas cuatro fases principales de reforma se narra una historia de éxitos y fracasos relativos en el corto plazo. Sin embargo, al reflexionar sobre el largo plazo vemos que Australia ha sido una reformadora constante, siempre buscando modos de mejorar y mostrando una voluntad de experimentar con ideas nuevas o reciclar ideas viejas si es necesario. Este análisis también apunta a los desafíos permanentes del caso australiano, enfatizados en los dos grandes manifiestos de reforma con que comienza y termina este reporte: la Comisión Coombs (1976) y “Tomando la Iniciativa” (AGRAGA 2010), los que también son visibles en otros informes relevantes mencionados en este artículo. Esto nos dice algo fundamental: el cambio transformativo es muy difícil y requiere de un tiempo considerable, pero también, que puede ser casi imposible si nos aferramos a modos tradicionales de organización y enfoques de responsabilidad tradicional (McTaggart y O’Flynn 2015).

Basándose en el análisis de este artículo se pueden sacar las siguientes lecciones de la experiencia australiana:

- Las reformas rara vez han sido repentinas o transformativas; más bien han sido graduales y pragmáticas, concentradas en modernización y mejores prácticas y han producido considerables cambios a través del tiempo.
- Cuando ha habido reformas a gran escala, estas han sido más exitosas al existir apoyo bipartidista; las de un solo partido han tendido a fallar. Las reformas se basan en desarrollar exitosamente amplias coaliciones para el cambio, especialmente entre líderes en todo el sector público, quienes serán responsables de establecer e incorporar el cambio organizacional y conductual en el largo plazo.
- No existe un modelo universal de reforma que funcione para todos los sectores públicos y, además, las reformas son procesos complicados que pueden crear una brecha entre las aspiraciones y los logros. Una reforma exitosa puede requerir un cambio mucho más gradual, personalizado y matizado, lo que implica una adaptación

continúa en respuesta a las presiones internas y externas y requiere atención a nivel de sistemas, organizaciones e individuos.

- No hay “fórmulas mágicas” que puedan transformar sectores públicos o servicios; *la* respuesta tampoco es burocracia, colaboración, competencia o desafiabilidad. Descubrir qué funciona, y dónde, es mucho más importante para administrar efectivamente el sector público.
- Las reformas al sector público están limitadas por un compromiso de largo plazo con estructuras de organización burocráticas; los cambios son implementados y frecuentemente son frustrados e incluso revertidos por tendencias burocráticas.
- Las reformas al sector público dependen de la adaptación a la arquitectura de soporte que puede entregar la base para incorporar el cambio efectivo en la práctica y la cultura. Si no se presta atención a estos factores (presupuestos, culturas, estructuras de rendimiento, habilidades, capacitación, etc.) es difícil que las reformas sean integradas en el futuro.
- Muchos de los principios del pasado de las reformas continúan influyendo en el pensamiento y la práctica de las reformas hoy. Reflexionar sobre los intentos de cambio históricos y rescatar lecciones de experimentos anteriores puede ayudarnos a diseñar e implementar programas de reforma efectivos.
- Las tensiones entre lo viejo y lo nuevo son difíciles de solucionar. En un mundo ideal las reformas intentarían mantener lo que funciona y desarrollar medios innovadores para abordar lo que no funciona.
- Las iniciativas de reforma son costosas en lo financiero, pero también en lo político, y por eso merecen en su evaluación más atención de la que ha sido la norma. Es justo decir que, si bien Australia se ha mostrado diligente en evaluar programas, no ha invertido adecuadamente en evaluar las reformas del sector público *en sí*.
- Suponemos que hay habilidades específicas que los líderes tienen o no, y que pueden ayudar a impulsar reformas efectivas en el sector público. Sin embargo, no tenemos un buen dominio

sobre este tema ni una base de evidencias para tomar acción informada.^[47]

- Nuestro conocimiento de los procesos y dinámicas de las reformas al sector público está poco desarrollado. La forma en que entendemos el proceso de las reformas y cómo se incorpora el cambio en los aspectos de Gobierno, organización y conducta es un área que necesita más atención.

Mientras continúa la historia de reformas al sector público en Australia, los desafíos a enfrentar son desagradablemente familiares. Agendas bipartidistas graduales y enfocadas en mejoras continuas han permitido que Australia desarrolle su modelo de Gobierno y que lo modernice a través del tiempo. No obstante, mirando al futuro comprobamos que este camino también tiene riesgos. Por ejemplo, a nivel nacional estamos atrasados en comparación con muchas naciones en el uso de tecnología para impulsar mejoras en rendimiento y/o la participación de los ciudadanos; no hemos desarrollado por completo nuestra habilidad para trabajar efectivamente con otros actores a fin de entregar servicios, manteniéndonos demasiado atados a disposiciones comerciales que, en algunas áreas, no están adecuadamente resueltas. Y en la relación entre niveles de Gobierno en Australia, sigue existiendo más rivalidad que colaboración. Sin embargo, Australia aparece aún como un gran promotor de reformas al sector público y ha sido visto como un líder en más de un área. El país ha estado preparado para experimentar y para comprometerse con el cambio a gran escala. Al reflexionar sobre las cuatro fases de reforma, desde la década de los ochenta al presente, vemos una historia principalmente positiva, en relación con su enfoque pragmático y de cara a la modernización.

[47] Ha comenzado el trabajo inicial de un proyecto de investigación conjunto entre la autora y algunos colegas usando técnicas psicológicas para identificar competencias, habilidades, actitudes y conductas de reformas efectivas (y viceversa).

Referencias /

Advisory Group on Reform of Australian Government Administration [AGRAGA] (2009), "Reform of Australian Government Administration: Building the World's Best Public Service", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2010). "Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

Alford, J. (1998). "Corporate Management". En: J. M. Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Colorado: Westview Press.

Alford, J. & D. O'Neill (1994). "Reflections on the Contract State". En: J. Alford & D. O'Neill (eds.). *The Contract State: Public Management and the Kennett Government*. Melbourne: Centre for Applied Social Research, Deakin University. Melbourne. 158-166.

Aulich, C. & J. O'Flynn (2007 A). "From Public to Private: The Australian Experience of Privatisation". *Asia Pacific Journal of Public Administration* 29 (2). 151-169.

___ (2007 B). "John Howard: The Great Privatiser?". *Australian Journal of Political Science* 42 (2). 365-381.

Australian National Audit Office [ANAO] (2000). "Implementation of Whole of Government Information Technology Infrastructure Consolidation and Outsourcing Initiative", Audit Report No. 9, Australian National Audit Office, Canberra, Australia.

Australian Public Service Commission [APSC] (2003). "The Australian Experience of Public Sector Reform, Occasional Paper two", Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2004). "A History in Three Acts: Evolution of the Public Service Act 1999", Occasional Paper three, Commonwealth of Australia, Canberra, Australia.

___ (2007 A). "Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective", Discussion Paper, Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.

___ (2007 B). "*Changing Behaviour: A Public Policy Perspective*", Discussion Paper, Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.

Beckett, J. (2000). "The 'Government Should Run Like a Business' Mantra". *American Review of Public Administration* 30 (2). 185-204.

- Blackman, D., F. Buick, M. O'Donnell, J. O'Flynn & D. West (2012). "Developing High Performance: Performance Management in the Australian Public Service", Crawford School of Public Policy Research Paper 12-09, Australian National University, Canberra Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2rooOsn>
- ___ (2013). "Strengthening the Performance Framework: Towards a High Performing Public Service", Australian Public Service Commission, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2Du8n2t>.
- Buick, F. (2012). "Organisational Culture as the Panacea for Joined-up Working: The Rhetoric and Reality Gap", unpublished doctoral thesis, University of Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2EX2QP3>
- Cole, M. & G. Parston (2006). *Unlocking Public Value: A New Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-To-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Considine, M. & M. Painter (1997). *Managerialism: The Great Debate*. Carlton South: Melbourne University Press.
- Council of Australian Governments [COAG] (2008). "National Indigenous Reform Agreement (Closing the Gap)", Council of Australian Governments, Canberra, Australia.
- Dickinson, H. (2017). "NDIS Hiccups are Expected, as with any Large-Scale Reform". *The Conversation*, April 18. Disponible en: <http://bit.ly/2o2CBCT>
- Frederickson, H. G. (1999). "The Repositioning of American Public Administration". *PS: Political Science and Politics* 32 (4). 701-711.
- Government 2.0 Taskforce (2009). "Engage: Getting on with Government 2.0", Department of Finance and Deregulation, Canberra, Australia.
- Halligan, J. (2010). "The Australian Public Service: new agendas and reform". En: C. Aulich & M. Evans (eds.). *The Rudd Government: Australian Commonwealth Administration 2007-2010*. Canberra: ANU Press. 35-54. Disponible en: <http://bit.ly/2Drjv0Y>.
- Halligan, J. & J. Wills (2008). *The Centrelink Experiment: Innovation in Service Delivery*. Canberra: ANU Press. Disponible en: <http://bit.ly/2FWsk0C>
- Hawke, L. (2007). Performance Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting* 7 (3). 1-15.
- Head, B. & J. O'Flynn (2015). "Australia: Building Policy Capacity for Managing Wicked Policy Problems". En: A. Massey & K. Johnstone (eds.). *The Inter-*

national Handbook of Public Management and Governance. United Kingdom: Edward Elgar. 341-368.

Holland, I. (2001). "The Whole of Government IT Outsourcing Initiative", E-brief, Parliamentary Library, Australian Parliament House, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2mRvzxp>.

Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*. Londres: Macmillian. Segunda edición.

Klitgaard, R. & P. Light (eds.) (2005). *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: RAND Corporation.

KPMG (2009). *Benchmarking Australian Government Administration Performance*, November, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2DOCMGA>.

Ling, T. (2002), Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration*, 80 (4). 615-642.

J. P. Morgan Securities Inc. (1998). *Global Mergers and Acquisitions*, Nueva York, 23 January.

Jupp, V. & M. P. Younger (2004). "A Value Model for the Public Sector". *Outlook Journal* 1. 16-21.

Kaboolian, L. (1998). "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate". *Public Administration Review* 58 (3). 189-193.

Lindquist, E. (2010). "From Rhetoric to Blueprint: The Moran Review as a Concerted, Comprehensive and Emergent Strategy for Public Service Reform". *Australian Journal of Public Administration* 69 (2). 115-151.

McBride, D. (2008). *Strategic Management Model for Public Organizations: Looking for Effective, Efficient, Transparent, Ethical, and Accountable Organizations*. Nueva York: Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs.

McTaggart, D. & J. O'Flynn (2015). "Public Sector Reform". *Australian Journal of Public Administration* 74 (1). 13-22.

Management Advisory Committee [MAC] (2004). "Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges", Department of Prime Minister and Cabinet, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2DOHkN5>

--- (2010) "Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service", Department of Prime Minister and Cabinet, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2mP5Ci0>.

Moran, T. (2009). "Challenges of Public Sector Reform", speech to Institute of Public Administration Australia, 15 July, Canberra, Australia.

Mulgan, R. (1998). "Politicising the Australian Public Service?", Research Paper No. 3, Australian Parliamentary Library, Commonwealth of Australia, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2rouT87>.

National Commission of Audit (1996). "Report to the Commonwealth of Australia", June 1996, Canberra, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2mOZnLa>.

National Commission on the Public Service [Volcker Commission] (2005). "Urgent Business for America: Revitalizing the Federal Government for the 21st Century". En: R. Klitgaard & P. Light (eds.). *High Performance Government: Structure, Leadership, Incentives*. Santa Monica: RAND Corporation. 9-88.

O'Flynn, J. (2004). "Competition and Contracts: Implementing Compulsory Competitive Tendering in the Victorian Local Government Sector", unpublished doctoral thesis, University of Melbourne, Australia.

--- (2014 A). "Crossing Boundaries: The Fundamental Questions in Public Management and Policy". En: J. O'Flynn, D. Blackman & J. Halligan (eds.). *Crossing Boundaries in Public Management and Policy: The International Experience*. Londres: Routledge. 11-44.

--- (2014 B). "We Need a Leaner, Meaner Public Service: Commission of Audit". *The Conversation*, May 2. Disponible en: <http://bit.ly/1fVmhoz>.

--- (2015). "Federal budget 2014: The Road to a Lean, Mean Government". *The Conversation*, May 14. Disponible en: <http://bit.ly/2rl7zIH>.

O'Flynn, J., F. Buick, D. Blackman & J. Halligan (2011 A). "You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-Up Government". *International Journal of Public Administration* 34 (4). 244-254.

O'Flynn, J., S. Vardon, A. Yeatman, & L. Carson (2011). "Perspectives on the Capacity of the Australian Public Service and Effective Policy Development and Implementation". *Australian Journal of Public Administration* 70 (3). 309-317.

Pickering, J. W. (2008). "Building High-Performance Organizations". En: T. Newell, G. Reeher & P. Ronayne (eds.) *The Trusted Leader: Building the Relationships that Make Government Work*. Washington D.C.: CQ Press. 127-155.

Pittard, M. & P. Weeks (eds.) (1997). *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra: ANU Press. Disponible en: <http://bit.ly/2Dmb9nl>.

Popovich, M. (ed.) (1998). *Creating High-Performance Government Organizations: A Practical Guide for Public Managers*. Nueva York: Jossey-Bass.

Prasser, S. (2012). "Royal Commissions: How Do They Work?". *The Conversation*, November 13. Disponible en: <http://bit.ly/2FXpRmy>.

Price, M., W. Mores, & H. M. Elliotte (2011). *Building High Performance Government Through Lean Six Sigma: A Leader's Guide to Creating Speed, Agility, and Efficiency*. Nueva York: McGraw Hill.

Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism in Canberra: A Nation Building State Changes its Mind*. Sidney: Cambridge University Press.

Rittel, H. & M. Webber (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences* 4 (2). 155-169.

Royal Commission on Australian Government Administration [Coombs Commission] (1976). "Report", Australian Government Publishing Service, Canberra, Australia.

Rudd, K. (2009). "The Global Financial Crisis". *The Monthly*, February. 20-9. Disponible en: <http://bit.ly/2mSTIDE>.

Shergold, P. (2004). "Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges", speech to launch the report of the Department of the Prime Minister and Cabinet, April 20, Canberra, Australia.

Sturgess, G. (2015). "Contestability in Public Services: An Alternative to Outsourcing", ANZSOG Research Monograph, Australia and New Zealand School of Government, Carlton, Australia. Disponible en: <http://bit.ly/2ros1bp>.

Wooden, M. & J. Sloan (1998). "Industrial Relations Reform and Labour Market Outcomes: A Comparison of Australia, New Zealand and the United Kingdom", paper presented at *Unemployment and the Australian Labour Market* conference 9-10 June, Reserve Bank of Australia, Canberra. Disponible en: <http://bit.ly/2DqqAyU>.

Yeatman, A. (1997). "The Reform of Public Management: An Overview". En: M. Considine & M. Painter (eds.). *Managerialism: The Great Debate*. Carlton: Melbourne University Press.