



## Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*

### Dussauge Laguna, Mauricio I. & Pardo, María del Carmen (pubs.), De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa

Eduardo Torres Alonso  
Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0868-2240>  
etorres@unam.mx

#### NOTA BIOGRÁFICA

Politólogo y administrador público por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la misma institución.

---

#### RESUMEN

Recensión: Dussauge Laguna, Mauricio I. y Pardo, María del Carmen (eds.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, 335 páginas.

#### PALABRAS CLAVE

Reforma administrativa; reforma del Estado; políticas públicas.

---

#### ABSTRACT

Review: Dussauge Laguna, Mauricio I. & Pardo, María del Carmen (pubs.), *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2018, 335 pages.

#### KEYWORDS

Administrative reform; government reform; public policies.

Integrado por diez capítulos, el libro *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, editado por Mauricio Dussauge y María del Carmen Pardo, examina los instrumentos, las herramientas, que se han empleado para acometer la tarea –siempre presente– de reformar a la administración pública. Esta propuesta innovadora se centra en tres puntos: el análisis de los instrumentos puede prescindir de la carga valorativa que acompaña a la discusión sobre los modelos de reforma, aunque dichos instrumentos no son valorativamente neutros; el estudio de los instrumentos de reforma es pertinente en tanto que, a nivel internacional, no existen modelos que se hayan aplicado de forma pura, sino que existen modelos híbridos, de manera que es pertinente conocer el funcionamiento de esos instrumentos, y el análisis de los instrumentos de reforma muestra congruencia con una lógica de diseño de políticas públicas (Dussauge Laguna y Pardo, 2018: 18-19).

El primer capítulo, escrito por los editores del libro, “Reformas Administrativas: de los modelos a los instrumentos”, expresan que el estudio de los instrumentos hace sobresalir la naturaleza de los vínculos de

interdependencia entre Estado, mercado y sociedad, lo que genera que no sea posible discutir los procesos de reforma, entendidos como grandes modelos homogeneizadores y omni-abarcantes, aunque, de igual forma, no es posible centrar la atención en los alcances y el desempeño de un solo actor, el gobierno. Con todo, la selección de determinados instrumentos es una decisión política en tanto que éstos responden a contextos políticos y tradiciones administrativas particulares, y a valores y consideraciones éticas, lo que significa que su elección no es arbitraria: no son neutrales. En el segundo capítulo, “Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera”, el autor, José Manuel Heredia, finca su atención en los servicios civiles de carrera, precisamente, como un instrumento disponible para profesionalizar al personal público, mismos que se enfrentan a administraciones politizadas o fundadas en un sistema de patronazgo, en las cuales el alto mando administrativo contrata o despidе libremente a sus subordinados, generando, por supuesto, problemas: disrupciones en el trabajo de la oficina, pérdida de capital intelectual, falta de continuidad de las políticas públicas, corrupción, nepotismo, falta de profesionalismo en el trabajo, entre otros (Heredia, 2018: 74). Son, efecto, los servicios civiles de carrera (cuya versión moderna retoma aspectos del modelo weberiano e integra a la evaluación del desempeño y la premiación) los que pueden deshacer esas prácticas que descomponen el funcionamiento de los entes públicos. Una de las características de este tipo de servicios es su capacidad de adaptación a las condiciones propias de cada entidad administrativa, por ello, es preciso su modificación racional a las necesidades imperantes, aunque hay que tener cuidado con el riesgo que tal modificación puede acarrear: volverse poco democráticos y cerrados.

Por su parte, Diana Martínez Medina, en el tercer capítulo “Coordinación”, señala que este fenómeno es multifacético y tiene un halo positivo no solamente al interior de una organización sino entre la población; no obstante, la evidencia empírica expresa que mecanismos que buscan tal objetivo, como el trabajo horizontal, conjunto, compartido, no ha logrado sustituir a una coordinación de corte tradicional que se asienta en la autoridad y el control. Esto es así debido a que se precisa de instrumentos variados para reducir la fragmentación de la realidad institucional y orgánica gubernamentales y recuperar el control. El capítulo cuarto, “Asociaciones público-privadas” es de la autoría de Everardo Chapa Aguillón, en donde expresa que este tipo de asociaciones es una forma de cooperar, durante un plazo determinado, entre agentes públicos y privados que, en conjunto, desarrollan servicios y productos, y comparten riesgos y costos, para solucionar problemas colectivos se ha popularizado, aunque existen tres aspectos que cuestionan a las asociaciones público-privadas como medio de provisión de servicios públicos: 1. El manejo de los recursos; es decir, la duda sobre si el gobierno produce o provee tales servicios es menos costosos que dejárselos a los agentes privados o, si no se realizó la estimación de los costos, incluido el de la transacción; 2. La distribución de riesgos, relacionada a si la autoridad estatal y los agentes privados se hacen cargo de sus responsabilidades de conformidad a su participación en la asociación, y 3. El beneficio de un proyecto, que se vincula a si los réditos son reales, tomando en cuenta la eficiencia financiera, el beneficio social y el valor por dinero; es decir, la valoración del dinero destinado a un proyecto con participación privada, por su eficiencia y calidad de los servicios.

“Agencias ejecutivas y regulatorias” es el título del capítulo quinto, escrito por Jorge Puga González quien menciona que este tipo de agencias son parte del entramado administrativo global. A pesar de la inexistencia de una definición única, pueden ser consideradas organizaciones públicas que no se encuentran dentro de la esfera del poder Ejecutivo o gozan de independencia operativa, para alcanzar objetivos públicos, y su funcionamiento se aproxima más a una empresa privada que a un ente público. La existencia de este tipo de agencias puede producir la pérdida de control político que deviene en déficit democrático; la falta de la transparencia y rendición de cuentas, y la disminución de la coordinación central. Para evitar esto, se hace necesaria la búsqueda de combinaciones entre autonomía y control para las agencias, alineación de la autonomía con los mecanismos de control formal e informal, y dotar a los empelados públicos de nuevas habilidades directivas con sentido público.

En el sexto capítulo, “Gestión del desempeño”, de Irma del Carmen Guerra Osorno, se presenta una exposición en torno a dicha materia, señalando que ésta no es nueva, sino que ha estado presente durante todo el tiempo en la administración pública, pero con la nueva gestión pública se puso de relieve la importancia de la información para mejorar la toma de decisiones y el desempeño. Ente los instrumentos existentes para gestionar el desempeño y objeto de estudio del capítulo, se encuentran: los sistemas de metas, los rankings, el *benchmarking*, los contratos de desempeño; en fin, las reuniones. Pascual Ogarrío Rojas escribe el capítulo séptimo, “Los esquemas de vouchers”, que son un sistema de vales o cupones caracterizados por la introducción de competencia en la oferta y la elección libre de los usuarios entre los servicios disponibles. En otras palabras, significan «una estrategia de provisión de servicios públicos bajo algunas condiciones de mercado pero conservando el financiamiento público» (Ogarrío Rojas, 2018: 193). Esto significa una modifi-

cación profunda de las funciones estatales como proveedor único de servicios a esquemas que incluyen la concurrencia del sector privado para incrementar la eficiencia.

José Manuel Heredia es autor del capítulo octavo, “Innovación en el sector público”, quien expresa que la innovación busca mejores resultados para los usuarios, que no necesariamente debe ser material, sino que puede expresarse en la adopción, por parte del personal público, de formas distintas de ver las cosas y las tareas que tienen a su cargo. Existe tres elementos fundamentales en la innovación: la novedad, la búsqueda de mejores resultados para el público, y su implementación en la organización. El autor expresa tres recomendaciones sobre el diseño y la implementación de la innovación: siempre es conveniente emplear un prototipo antes de establecerla en la organización; es esencial dedicar tiempo y recursos a la recolección de fuentes confiables de información para medir el impacto de una innovación, y siempre hay que considerar la existencia de costos no monetarios en una innovación, así como de las oposiciones al interior como fuera de la organización. “Nudging” es el título del penúltimo capítulo, el noveno, escrito por Jorge Puga quien plantea una herramienta muy reciente de la administración pública: los *nudges*, que busca incidir en el comportamiento de los individuos para mejorar su bienestar sin que pierdan su libertad de decidir; no obstante, se debe tener cautela hasta obtener mayor evidencia de sus limitaciones y riesgos: consecuencias inesperadas; incertidumbre sobre los efectos en el largo plazo; implicaciones en materia de legitimidad, ética, transparencia, rendición de cuentas y desigualdad; imposibilidad de tener marcos de evaluación suficiente de los resultados, etc.

Finalmente, en el último capítulo, “De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina”, de Mariana Chudnovsky, ofrece una contextualización de la discusión en torno a los instrumentos de reforma administrativa en Latinoamérica, poniendo, además, como objeto de análisis a las consecuencias que dejaron, entre otros, la nueva gerencia pública y la gobernanza, ellos como modelos de reforma del Estado. Tales modelos expresan distintas formas de gestionar lo público y se fincan en diferentes paradigmas intelectuales, lo que se traduce en el empleo de estrategias particulares para cada ente público y se soslayan los dictados generales. Un aspecto que se destaca es la región es la importancia de la formalidad; es decir, de la necesidad de la promulgación de un ordenamiento jurídico que exprese el sentido de la reforma administrativa, lo que no significa su conclusión, sino que, al contrario, es la expresión de su inicio.

En suma, la discusión que sobre la reforma administrativa los colaboradores de la obra comentada ofrecen al lector, es innovadora y fresca. Su contribución rebasa el intercambio académico y, en poco tiempo, se volverá guía en el debate público-gubernamental.