Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

Introducción

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

Escribir hoy un libro sobre reformas administrativas pudiera parecer una tarea poco útil, irrelevante incluso. En primer lugar, porque los tiempos de las grandes propuestas modernizadoras de los años 1980/1990, lideradas por los gobiernos anglo-americanos y difundidas internacionalmente por los organismos internacionales, han quedado atrás. En segundo lugar, porque los paradigmas de reforma que supuestamente suplantarían a la vieja Administración Pública, concretamente la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, han ido perdiendo su aire de originalidad: en el caso de la primera, porque resulta difícil seguir hablando de una propuesta "novedosa" a treinta años de su creación; en el caso de la segunda, porque en la actualidad (salvo en entornos autoritarios) a pocos sorprende la necesidad que tienen los gobiernos de dialogar, proponer y coordinar acciones con los sectores privado y social. Finalmente, porque las preocupaciones académicas y las agendas internacionales de reforma se han ido moviendo hacia otras preocupaciones: "grandes datos (*big-data*)", "anti-corrupción", "gestión del riesgo", "crisis", "complejidad", etc.

Y, sin embargo, escribir hoy en día un libro sobre reformas administrativas resulta pertinente y hasta indispensable. Primero, porque los procesos de cambio en la maquinaria gubernamental, los procedimientos administrativos y los mecanismos de provisión de servicios públicos son asuntos recurrentes para cualquier gobierno democrático (Olsen y March, 1983; Brunsson y Olsen, 2007; White y Dunleavy, 2010). En tanto que haya procesos electorales nacionales, transformaciones internacionales, cambios en las preferencias ciudadanas o nuevos retos/temas/problemas públicos que enfrentar será ineludible preguntarse si las estructuras administrativas del Estado son las más adecuadas o no, y por lo tanto si requieren de algún tipo de ajuste

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

(reforma) para funcionar mejor. Segundo, porque aun cuando los "nuevos" paradigmas no llegaron a sustituir realmente a la "vieja" Administración Pública (Hill y Lynn, 2005; Lodge y Gill, 2011; Esmark, 2017), algunos de sus valores y propuestas sí parecieran haber permeado en los patrones de organización gubernamental en diversas regiones del mundo: desde el uso de las mediciones y los estándares de desempeño neo-gerenciales, hasta los principios de horizontalidad y colaboración inherentes al "gobierno abierto" (véanse OECD, 2003; Dunleavy *et al.*, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2011; Hyndman y Lapsley, 2016). Por último, porque el tema de las reformas administrativas sigue estando vigente en las discusiones académicas, tal y como lo demuestra la abundante literatura internacional y mexicana que se ha producido en años recientes (Hood y Dixon, 2015; EAPDF, 2016; Pardo y Cejudo, 2016; Hammerschmid *et al.*, 2016; Pollitt, 2016; Kuhlmann y Bouckaert, 2016; Van de Walle y Groenevald, 2016; Randma-Liiv y Kickert, 2017).

Frente a este escenario en el que, por un lado, las discusiones sobre grandes modelos de reforma administrativa parecieran estar agotadas y, por el otro, las reflexiones en torno a la modernización gubernamental claramente siguen siendo relevantes, este libro aboga por transitar del estudio de "modelos" al análisis de "instrumentos" de reforma. Aunque la referencia a los modelos reformistas (AP, NGP, Gobernanza) ha sido y seguirá siendo indispensable para entender las grandes transformaciones administrativas de los Estados contemporáneos, hoy en día es necesario acercarse al estudio de instrumentos particulares.

La propuesta de estudiar las reformas administrativas desde el mirador de los instrumentos puede ser útil al menos por tres razones. En primer lugar, porque al analizar las herramientas modernizadoras en términos más acotados quizás sea posible dejar a un lado la carga valorativa que suele acompañar a las viejas discusiones sobre modelos de reforma. Por supuesto, los instrumentos específicos no son valorativamente neutros, en tanto que todos privilegian o promueven ciertos valores administrativos (eficiencia, coordinación, profesionalismo,

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

etc.). Sin embargo, el análisis puntual de aquéllos podría servir para abandonar disputas normativas innecesarias sobre la superioridad moral de la vieja AP o la Gobernanza, o la perversidad neoliberal de la NGP.

En segundo lugar, el estudio de instrumentos de reforma específicos tiene sentido de cara a la evidencia internacional acumulada: en ningún país predomina la vieja AP, la NGP o la Gobernanza; por el contrario, lo que existe (lo mismo en países desarrollados que en los países en desarrollo o transición) son combinaciones, híbridos, esquemas mixtos. Por consiguiente, para entender mejor estas realidades empíricas, que más que una visión "Kuhniana" de paradigmas reflejan una realidad "Lakatosiana" de diversos programas en competencia, tiene sentido conocer cómo funcionan los instrumentos particulares y cómo podrían llegar (o no) a mezclarse con otros.

En tercer lugar, el análisis de los instrumentos de reforma es congruente con una lógica de diseño de políticas modernizadoras más efectivas. Sin abandonar una visión de conjunto del aparato administrativo, esta forma de entender el tema ayuda a ponderar las ventajas/limitaciones específicas de cada instrumento al momento de plantearlos como solución de problemas particulares, en diversas organizaciones públicas y en distintos sectores de política pública. Puesto en otros términos, un instrumento de reforma pudiera ser hasta cierto punto útil en un determinado contexto administrativo, pero quizás no tanto en otros.

Así, el libro plantea una forma relativamente nueva de aproximarse a la discusión y al análisis de las reformas administrativas que consideramos potencialmente útil para los académicos dedicados a estos temas, para los estudiantes universitarios/de posgrado interesados en cuestiones de Administración y Políticas Públicas, y para políticos y gerentes públicos. Los primeros podrán encontrar análisis y reflexiones para seguir impulsando la agenda de investigación sobre estos temas desde sus propias trincheras. Los segundos podrán acceder a una

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

amplia literatura por medio de textos rigurosos, claros y bien informados, que les brindarán una visión integral de cada uno de los temas tratados. Los últimos, finalmente, hallarán aquí pistas sobre las virtudes y los riesgos potenciales de los diversos instrumentos de reforma, así como información reciente sobre cómo se han aplicado en otros países y con qué consecuencias.

Sobre los contenidos del libro

El libro se ha estructurado en torno al análisis de ocho instrumentos de reforma administrativa, pero siempre pensando en la necesidad de mirarlos desde una perspectiva teórico-analítica de conjunto. Por consiguiente, el libro inicia con un capítulo de los editores, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge Laguna, sobre la pertinencia de pasar "de los modelos a los instrumentos" en el estudio de las reformas administrativas. Después de un breve recorrido a los modelos de reforma administrativa contemporáneos, el texto ofrece una conceptualización del término "instrumento de reforma". Aunque la idea de ver algunas reformas administrativas como instrumentos no es del todo nueva (Turner, 2002; Le Galès, 2016; Drechsler y Randma-Liiv, 2016), los autores apuntan que en realidad no existe un concepto claro en la materia. De hecho, recurren a la literatura sobre instrumentos de política pública para tratar de dar contenido a esta propuesta.

En este sentido, Pardo y Dussauge proponen entender a los instrumentos de reforma como mecanismos de intervención estratégica, que son seleccionados con base en la necesidad de responder a ciertos problemas en procesos, estructuras o servicios gubernamentales. Dichos mecanismos, además, pueden o no estar completamente bajo el control del Estado, en tanto que algunos instrumentos de reforma en realidad adquieren sentido por la participación de las dinámicas de mercado o los actores sociales. El punto central, en última instancia, es plantear la discusión ya no en términos de recetas o brincos reformistas entre paradigmas, sino en la valoración de los instrumentos por separado y en función de cómo podrían

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

(o no) responder a situaciones problemáticas concretas. Con la revisión de los atributos, desafíos y aspectos políticos de los instrumentos de reforma, Pardo y Dussauge sientan las bases de los siguientes capítulos.

El texto de José Manuel Heredia, "Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera", toca uno de los instrumentos más tradicionales del repertorio reformista: los sistemas meritocráticos de gestión de personal. Heredia destaca la importancia que este tipo de instrumentos ha tenido y sigue teniendo para el funcionamiento de los gobiernos, particularmente como medio para acotar el patronazgo (las designaciones con base en criterios políticos o de amistad, por encima de los méritos profesionales). El autor hace una sucinta, pero completa, revisión de los elementos esenciales de todo servicio civil (de carrera), para luego ilustrar las características concretas de los instrumentos de profesionalización administrativa existentes en Europa, América Latina y México.

Heredia destaca que los instrumentos de profesionalización necesariamente deben adaptarse a la cultura, contexto y marco institucional en los que habrán de implementarse. Pero, además, subraya la importancia de entender este proceso de profesionalización como algo que toca no sólo los marcos jurídicos, sino las costumbres, rutinas y valores organizacionales. En consecuencia, la introducción de instrumentos como el servicio civil, dice Heredia, generalmente se topa con la oposición de diversos actores, lo que obliga a los reformadores a poner atención en la construcción de alianzas con organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas. A pesar de las complicaciones que suelen acompañar al uso de este instrumento de reforma, el autor concluye que el diseño de los servicios civiles brinda amplia flexibilidad para que los reformadores puedan ajustar los sistemas a las circunstancias particulares de las diversas oficinas públicas y a las exigencias de las democracias actuales.

El siguiente capítulo, de Diana Martínez Medina, repasa uno de los temas clásicos de la Administración Pública, que en años

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

recientes ha recibido renovada atención como instrumento básico de muchas propuestas modernizadoras: la coordinación en el sector público. De hecho, como apunta la autora, el tema de la coordinación podría incluso plantearse como una especie de "meta-instrumento", en tanto que se trata de un elemento esencial del buen funcionamiento de todos los gobiernos, estén o no inmersos en procesos de reforma administrativa. A fin de cuentas, señala Martínez, las organizaciones públicas deben trabajar juntas, los programas gubernamentales deben articularse y los servicios públicos deben proveerse de forma integrada. En este sentido, la autora dedica la primera parte de su texto a mostrar que, sin importar cómo se conceptualice o defina, las preocupaciones en torno a la coordinación atraviesan por todos los grandes modelos de organización administrativa.

Ahora bien, Martínez también analiza la importancia que el tema de la coordinación ha adquirido en las tendencias de reforma administrativa contemporáneas, si bien bajo nombres o etiquetas diversos. Así, la coordinación como instrumento modernizador ha aparecido lo mismo como estrategia comprehensiva en el discurso del *joined-up government*, que como herramienta gerencial en la forma de los llamados "centros de gobierno", pasando por los objetivos comunes a varias instituciones, la fusión de organizaciones/niveles jerárquicos o los sistemas de información compartida. El capítulo cierra con una advertencia importante de Martínez: aunque la búsqueda de un gobierno "bien coordinado" genera altas expectativas y se presenta como algo deseable, la naturaleza de los gobiernos tiende a la especialización y la fragmentación. Por lo tanto, los diversos instrumentos de coordinación difícilmente pueden verse como la panacea de los problemas administrativos.

El instrumento de las Asociaciones Público-Privadas se analiza en el capítulo escrito por Everardo Chiapa Aguillón. A diferencia de los temas tratados en los capítulos previos, las llamadas APP representan un concepto más bien reciente en las discusiones sobre reforma administrativa. En contraste con los mecanismos de contratación tradicionales (de corto plazo), Chiapa subraya que las APP ponen el énfasis en el desarrollo, producción y

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

gestión conjunta de bienes y servicios públicos, entre actores gubernamentales y privados que comparten beneficios y riesgos en horizontes temporales más amplios (mediano/largo plazos). Por supuesto, como lo detalla el autor, existen distintos modelos de APP, con características institucionales, lógicas de funcionamiento y propósitos finales muy diversos.

Chiapa describe cómo el uso de este instrumento ha ido adquiriendo importancia en todas las regiones del mundo, incluyendo América Latina, en sectores tan diversos como la infraestructura carretera, los hospitales, las cárceles, los aeropuertos o las redes de agua y alcantarillado. De acuerdo con el autor, el uso de las APP se ha extendido a tantos y tan variados países/sectores porque el instrumento promete tanto restar presiones presupuestales a los gobiernos, como incrementar el "valor por dinero" (eficiencia, calidad) en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, aunque algunas experiencias parecieran dar sustento a estas ideas, Chiapa también nota que las APP pueden llevar a un aumento en los costos de transacción o a una redistribución inequitativa de riesgos, desfavorable para el sector público. Por lo anterior, el autor recupera algunas ideas de la literatura para diseñar/gestionar mejor las APP y subraya la necesidad de conocer con mayor profundidad cuáles son los incentivos que realmente importan a los actores públicos y privados que toman parte en estas asociaciones.

El siguiente instrumento de reforma, revisado por Jorge Puga, es el de las Agencias Ejecutivas y Regulatorias, mismas que han acompañado las transformaciones recientes de los Estados alrededor del mundo, ya sea de la mano de estrategias neogerenciales, ya por ajustes en los esquemas de liberalización y regulación económicas. Como señala el autor, este instrumento refiere a organizaciones públicas creadas a relativa distancia del poder ejecutivo, a fin de que operen/regulen un ámbito de política pública determinado con cierta independencia respecto de aquél. Por supuesto, en la práctica existen muchos tipos de agencias, con características particulares según el sector

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

gubernamental, el país o las intenciones de los políticos/ formuladores de políticas que las crean. Puga destaca que las agencias son instrumentos de reforma que, en principio, pueden servir para delegar responsabilidades, evadir culpas y acusaciones políticas, mejorar la capacidad técnica en temas específicos o establecer "compromisos creíbles". Ahora bien, también pueden resultar de procesos transnacionales de difusión, aprendizaje o isomorfismo organizacional.

Aunque las agencias ejecutivas y regulatorias se han convertido en un instrumento de reforma relativamente común, Puga señala que su consolidación institucional ha estado constreñida por diversos factores. En algunos casos han aumentado la eficiencia en la provisión o regulación de servicios públicos, pero no necesariamente los efectos o productos finales. Sus márgenes de independencia, muchas veces claros en el marco jurídico, en la práctica suelen variar de cara a las prioridades de política pública y la búsqueda de control político de los gobiernos en turno. En última instancia, la proliferación de agencias supone una nueva etapa en la clásica tensión administrativa entre especialización y coordinación. A pesar de ello, Puga concluye que es posible aprender de las múltiples experiencias disponibles para hacer "trajes a la medida" y potenciar las ventajas de este tipo de instrumento que ha llegado para quedarse.

El capítulo de Irma del Carmen Guerra Osorno sobre Gestión del Desempeño se enfoca en uno de los instrumentos centrales de las reformas neogerenciales. La autora nota que la etiqueta suele asociarse con una amplia diversidad de mecanismos, de las evaluaciones comparativas (*Benchmarking*) al presupuesto por resultados, pasando por auditorías y cuadros de mando. Guerra enfatiza que este conjunto de instrumentos comparte el triple propósito de medir (de alguna forma) el "desempeño", de sistematizar la información generada sobre dicho desempeño y, sobre todo, de lograr que los tomadores de decisiones usen la información de desempeño generada.

De acuerdo con Guerra, aunque los instrumentos asociados a la gestión del desempeño han ganado presencia internacional,

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

su uso cotidiano enfrenta una serie de retos importantes. En algunos casos, el diseño y medición de indicadores pueden volverse tareas problemáticas. En otros casos, las organizaciones públicas pueden centrar su atención en actividades vinculadas a los esquemas de metas y *rankings* definidos como base para evaluar el desempeño institucional, descuidando al mismo tiempo otras actividades esenciales de su misión. En última instancia, los instrumentos de gestión del desempeño pueden desencadenar dinámicas poco afortunadas entre los involucrados en medir y reportar el desempeño, quienes pudieran cometer irregularidades a fin de salir bien calificados o evaluados. Con todo, la autora destaca que la gestión del desempeño puede contribuir a tomar decisiones mejor informadas, en la medida en que los gerentes públicos se anticipen a los problemas antes mencionados y sean capaces de rutinizar el uso de la información de desempeño dentro de sus organizaciones.

El siguiente capítulo, de Pascual Ogarrio Rojas, se dedica a otro instrumento de reforma claramente asociado con la NGP: los esquemas de *vouchers* (o vales). Aunque este instrumento no ha alcanzado el nivel de difusión de otros, como las agencias ejecutivas o la gestión de desempeño, en algunos sectores de política pública (el educativo, por ejemplo) sí han ido ganando presencia internacional. De acuerdo con el autor, los esquemas de *vouchers* son mecanismos de provisión de servicios públicos en entornos de "cuasi-mercado", pero con financiamiento público. El instrumento supone que es posible fomentar la competencia entre organizaciones públicas, de manera que los ciudadanos (usuarios) elijan a cuál de ellas (escuela, hospital, residencia de ancianos) acudir, tomando como base la información existente sobre la calidad de sus servicios.

Los esquemas de *vouchers* parecieran ser particularmente interesantes en las condiciones actuales de austeridad y búsqueda de eficiencias presupuestales. Ogarrio, además, sugiere que la lógica de cuasi-mercado de los *vouchers* permite incorporar las preferencias individuales de forma directa, sin que los gobiernos renuncien a su mandato de proveer servicios

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

públicos básicos. Ahora bien, el autor también destaca que la evidencia existente sobre la eficacia de los *vouchers* es todavía mixta, particularmente en lo que respecta a la equidad entre grupos sociales. Por consiguiente, Ogarrio concluye que los *vouchers* pueden ser un instrumento rentable en ciertos ámbitos de política pública, aunque para ello es indispensable que su diseño e implementación se realicen tomando en cuenta las características del contexto, las posibles barreras de entrada al "cuasi-mercado" y la consideración de valores adicionales a la eficiencia, como la calidad y la equidad.

Los *nudges* (empujoncitos), discutidos en el texto de Jorge Puga, representan un instrumento de reciente aparición en las discusiones internacionales, el cual difícilmente puede asociarse a alguno de los grandes modelos de reforma administrativa previos. Como explica el autor, la propuesta de los *nudges* tiene sus orígenes en la economía conductual, particularmente en sus hallazgos respecto de las limitaciones que los seres humanos enfretamos al tomar decisiones. Por medio de pequeños cambios en la "arquitectura de elección", es decir el contexto en donde las personas deciden, los *nudges* buscan mejorar el bienestar o aumentar la felicidad de los individuos. Del lado gubernamental, según lo muestran los ejemplos presentados por Puga, el uso de *nudges* puede servir para aumentar la recaudación fiscal, reducir las regulaciones, incrementar el pago oportuno de multas o eficientar el consumo de energía.

A pesar de su relativa novedad como instrumento de reforma de servicios públicos, los *nudges* suelen implementarse de la mano de ejercicios de evaluación respecto de su efectividad. Como bien describe Puga, esto sirve para darnos una idea de las contribuciones de la herramienta, pero también de sus limitaciones. Por ejemplo, en algunos casos se ha notado que los efectos de los *nudges* son menores a lo inicialmente sugerido; en otros casos, la utilidad de los *nudges* ha radicado en complementar otros instrumentos de política pública, más que en sustituirlos; en algunos casos más, lo que se ha observado son consecuencias inesperadas o "efectos *boomerang*", en

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

donde los efectos iniciales del *nudge* específico se han revertido. Por último, y aun cuando los *nudges* en principio no limitan la libertad de decisión de las personas, en diversos ámbitos se han puesto en tela de juicio su legitimidad, transparencia e implicaciones éticas. En este sentido, el autor sugiere incorporar con cautela a los *nudges* en el repertorio de instrumentos de reforma a disposición de los gobiernos.

El capítulo de José Manuel Heredia sobre innovación en el sector público cierra la revisión de los instrumentos de reforma. Como en el caso de la coordinación, la innovación es probablemente algo más amplio que un instrumento, en tanto que pone sobre la mesa la necesidad de repensar las aproximaciones gubernamentales a la solución de problemas públicos. Ahora bien, como el autor apunta, la innovación puede entenderse lo mismo como un cambio o mejora específica (una "innovación"), que como una transformación sustancial (algo realmente "nuevo"). En cualquier caso, la apuesta de la innovación en el sector público tiene que ver con superar las inercias y rigideces normativas, y potenciar las capacidades de las organizaciones públicas, a fin de proveer mejores bienes y servicios para los ciudadanos.

Heredia muestra en su texto cómo las discusiones internacionales sobre innovación se han ido sofisticando conceptualmente, pero también en términos de los actores involucrados y las herramientas usadas. Hoy en día se habla de "laboratorios de innovación", "prototipos", "innovadores sociales", "comunidades de práctica", lo mismo que de organizaciones y funcionarios públicos innovadores. Por otro lado, el autor también destaca que los procesos de innovación gubernamental siguen enfrentando los problemas de siempre, como son la oposición de parte de los funcionarios potencialmente afectados por las innovaciones, o la aversión a posibles pérdidas presupuestales. Con todo, Heredia concluye subrayando que la innovación (como actitud, enfoque, instrumento) se ha vuelto indispensable para resolver los problemas complejos que los gobiernos enfrentan en la actualidad.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

El capítulo de Mariana Chudnovsky, "De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina: especificidades de la región", complementa de forma excepcional los análisis de los capítulos previos. Después de un interesante repaso a las oleadas reformadoras y la búsqueda de "recetas universales" en la región, la autora destaca la diversidad organizacional que existe tanto entre los países latinoamericanos, como dentro de cada uno de ellos. Frente a la complejidad de estos escenarios administrativos, Chudnovsky argumenta que la idea de los instrumentos de reforma puede convertirse en una opción para promover cambios, aprendizajes y, sólo después de ello, institucionalización normativa.

Sobre la base de los instrumentos discutidos en capítulos previos, la autora recupera cuatro de ellos para ilustrar cómo se han utilizado en la región latinoamericana. En el tema de la profesionalización administrativa, Chudnovsky describe los lentos avances que se han obtenido en la mayoría de los países, pero también destaca los esfuerzos que se han impulsado en países como Brasil, Chile o Perú, particularmente en temas de capacitación. En cuanto a las asociaciones público-privadas, la autora revisa las contribuciones que dicho instrumento ha tenido en la infraestructura de la región, aunque subraya que el progreso en el ámbito nacional contrasta con las limitaciones de los ámbitos subnacionales. Con respecto a la gestión de desempeño, Chudnovsky nota la pluralidad de mecanismos implementados (evaluaciones, tableros de control, programas de mejoramiento de gestión), si bien recuerda que todavía hay amplia heterogeneidad en esta área. Finalmente, analiza el desarrollo de las "ventanillas únicas" como un ejemplo notable en el uso de instrumentos de coordinación dentro de las administraciones públicas latinoamericanas. En sus conclusiones, Chudnovsky apunta que la discusión sobre instrumentos de reforma permite cambiar la mirada hacia las estrategias particulares, así como entender que la creación de normas o leyes representa apenas un elemento de los procesos de modernización gubernamental.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

El libro cierra con un capítulo de conclusiones por parte de los editores. Pardo y Dussauge hacen un breve recuento de los objetivos y contenidos centrales del volumen, destacando cómo la visión de instrumentos de reforma permite emplear "herramientas disponibles en una caja" en diversos contextos organizacionales. Posteriormente, los autores apuntan la persistente dificultad para definir no sólo el concepto de "instrumentos de reforma", sino los límites de cada uno de los instrumentos presentados tanto en términos de sus características, como de sus particularidades al ser aplicados en distintos entornos.

Después de repasar cómo los instrumentos se han ido expandiendo en el ámbito internacional, Pardo y Dussauge analizan, por un lado, la utilidad de los instrumentos de reforma como unidades y como combinaciones potenciales; y, por el otro, discuten los problemas y desafíos de aquéllos, ya sea en su diseño ya en su implementación en ámbitos institucionales específicos. Para concluir, los editores hacen un llamado a más investigaciones futuras que describan y expliquen cómo y por qué se usan ciertos instrumentos de reforma en ciertos momentos, y cómo su implementación ha contribuido (o no) a mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas mexicana y latinoamericanas.

En síntesis, este libro propone a los lectores una nueva forma de aproximarse al estudio de las reformas administrativas. Lo hace por medio de discusiones teórico-analíticas, de revisiones a la experiencia latinoamericana e internacional y, sobre todo, con un conjunto de capítulos que ofrecen una visión detallada de la lógica, los supuestos, las aplicaciones y las limitaciones de ocho instrumentos de reforma. Quienes hemos contribuido al volumen, deseamos que este esfuerzo colectivo contribuya a dar nuevos bríos a los debates e investigaciones académicas, pero también a las reflexiones prácticas sobre la forma en que los gobiernos transforman sus estructuras, procesos y mecanismos de provisión de bienes y servicios al público.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

Bibliografía

Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México: CIDE.

Drechsler, Wolfgang y Tiina Randma-Liiv (2016), "In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A reply to Dan and Pollitt's 'NPM can work'", *Public Management Review*, 18 (10), 1559-1565,

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler (2006), "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.

Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (2016), Reformas administrativas: construyendo una visión común, México: EAPDF.

Esmark, Anders (2017), "Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27 (3), 501-516.

Hammerschmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews y Philippe Bezes (eds) (2016), *Public administration reforms in Europe. The view from the top*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hill, Carolyn y Laurence E. Lynn (2005), "Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 173-195.

Hood, Christopher y Ruth Dixon (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.

Hyndman, Noel e Irvine Lapsley (2016), "New Public Management: The Story Continues", *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 385-408.

Kuhlmann, Sabine y Geert Bouckaert (eds.) (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Basingstoke: Palgrave.

Le Galès, Patrick (2016), "Performance measurement as a policy instrument", *Policy Studies*, 37 (6), 508-520.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/y6yhhywv

MARCH, James y Johan P. Olson (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77 (2), 281-296.

OCDE (2003), *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*, París: OECD.

PARDO, María del Carmen y Guillermo M. Cejudo (2016), *Trayectorias de reforma administrativa en México*, México: El Colegio de México.

POLLITT, Christopher (2016), "Managerialism Redux?". *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 429-447.

_____, y Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

RANDMA-LIIV, Tiina y Walter Kickert (2017), "The Impact of Fiscal Crisis on Public Administration Reforms in Europe", *Journal of Comparative Policy Analysis* (early view).

TURNER, Mark (2002), "Choosing items from the menu: New Public Management in Southeast Asia", *International Journal of Public Administration*, 25 (12), 1493-1512.

VAN DE WALLE, Steven y Sandra Groeneveld (eds.) (2016). *Theory and practice of public sector reform*, London: Routledge

WHITE, Anne y Patrick Dunleavy (2010), *Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes*, Institute for Government/LSE Public Policy Group, http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/making-and-breaking-whitehall-departments.

DR © 2018.
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- http://www.inap.org.mx, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.-http://www.cide.edu