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

Reformas administrativas: de los modelos a los instrumentos[1]

María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo hacer un breve repaso de la discusión académica sobre la importancia que han adquirido lo que aquí denominamos "instrumentos de reforma administrativa", mismos que han sido utilizados por los gobiernos para buscar mejores aparatos administrativos, más eficaces, más incluyentes, más responsivos, más transparentes; esto es, en una palabra, más democráticos. A diferencia de las discusiones de los últimos treinta años, centradas en grandes "modelos" como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza, la Reinvención del Gobierno, etc., consideramos que poner atención en los instrumentos como algo más acotado y específico nos permite superar la idea de una transformación integral del sector público (tan ambiciosa como inalcanzable), para buscar ofrecer soluciones concretas, que acerquen a los gobiernos y a sus administraciones a tener mejores respuestas frente a problemas administrativos de carácter más puntual.

La discusión académica de este capítulo enmarca el análisis de los instrumentos de reforma administrativa de cara al hecho de que los modelos de reforma plantearon propósitos comprehensivos, sin haber ofrecido soluciones a la altura de las expectativas que generaron (por ejemplo, responder con la eficacia y celeridad necesarias a la demanda ciudadana). De manera particular en la región Latinoamericana, los modelos que (en apariencia) se habían desarrollado e implementado en otras latitudes parecían ofrecer algunos insumos para mejorar

[1] Los autores agradecen a Mariana Chudnovsky sus pertinentes comentarios a una primera versión del capítulo durante el seminario interno en el que se discutieron los borradores del libro.

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 desempeño gubernamental. Sin embargo, sus propuestas de solución realmente no podían considerarse de fondo dadas las circunstancias administrativas regionales, heterogéneas entre países y dentro de cada uno de ellos, al tiempo que marcadas por la falta de capacidades institucionales básicas (por ejemplo, organizaciones burocráticas basadas en el mérito, o esquemas de presupuestación estables; véase Chudnovsky e Iacovello, s/f).

De hecho, los instrumentos de reforma administrativa se han convertido en una preocupación intelectual creciente en diversas regiones del mundo, en la medida en que los países intentan dejar atrás las modas reformistas (por ejemplo, el neogerencialismo) para enfrentar presiones y problemas administrativos concretos, que requieren de respuestas igualmente acotadas. Es patente la frustración social creciente respecto a la efectividad de los gobiernos y sus grandes programas de reforma, que han puesto en marcha credos generales para reinventar, achicar, privatizar, devolver, descentralizar y desregular, los cuales han dejado tras de sí avances fuertemente cuestionados. Al poner la atención en la lógica de diversos instrumentos, el capítulo destaca que las propuestas de reforma administrativa pueden plantearse de forma menos amplia, pero con el potencial de enfrentar problemas públicos con mayor tino, con propósitos muy claros, buscando obtener resultados tangibles, de corto y mediano plazo (Salamon, 2002a).

Cabe mencionar que en la literatura académica no existe una definición del término "instrumento de reforma administrativa". De hecho, nosotros tomamos como inspiración los textos de política pública sobre "instrumentos de política" o "instrumentos de gobierno" (Hood, 1986; Salamon, 2002a; Howlett, 2011). Los instrumentos son mecanismos específicos que forman parte del proceso de diseño de políticas públicas y que permiten concretar las actividades del gobierno. Los instrumentos, por lo tanto, pueden usarse por separado o en combinación, dependiendo del problema y/o área de política pública particular en la cual se busque intervenir.

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

Recuperar el término "instrumento" nos permite situar la discusión sobre reformas administrativas en un nivel de agregación mucho menos comprehensivo que el de los cambios propuestos por los modelos de reforma. En lugar de pensar en modelos o esquemas generales de modernización, que nos sugieran avanzar por etapas o modas administrativas (Dussauge, 2009), los instrumentos nos permiten ponderar diversos mecanismos de acción pública de manera casuística, para enfrentar los problemas de organización y gestión del sector público. Lo anterior sucede con base en una lógica híbrida, en donde el Estado desempeña un papel central como reformador, pero también tiene la capacidad de decidir cómo y por medio de qué instrumentos inspirados en una lógica del mercado puede potenciar la mejora de sus estructuras, funcionamiento y servicios.

Este análisis, que se desdobla en los distintos capítulos del libro, va desde instrumentos de reforma que pudiéramos asociar a las discusiones de Administración Pública más tradicionales, hasta algunos de corte más reciente y cercanos a la lógica de mercado impulsada por la Nueva Gestión Pública, pasando por otros que suelen ubicarse en un ámbito intermedio asociado al término Gobernanza (Pardo, 2004). Así, el libro contiene discusiones sobre instrumentos de profesionalización del servicio público y mecanismos de coordinación, claros ejemplos de lo difícil que resulta transitar de las preocupaciones administrativas clásicas a los nuevos paradigmas. También se analizan instrumentos como las agencias ejecutivas y regulatorias, ejemplos del medio camino entre la administración tradicional y otras propuestas de gestión más horizontal. O instrumentos como las asociaciones público-privadas, que replantean los equilibrios deseables entre el Estado y el mercado. La innovación y la gestión del desempeño, por su parte, son instrumentos que intentan transformar la lógica de gestión interna de los gobiernos. Finalmente, dos ejemplos de instrumentos con una lógica de mercado más pronunciada pueden encontrarse en los vales de servicio (*vouchers*) y en los "empujones decisorios" (*nudges*).

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

Estudiar la aparición, desarrollo y funcionamiento de estos instrumentos es necesario para comprender los alcances de las propuestas modernizadoras. El tema es particularmente importante en el caso de aquellos instrumentos de reforma cuya operación descansa en terceros, ya sea casi por completo, ya en situaciones donde el gobierno les "comparte" algunas tareas y responsabilidades (como es el caso de corporaciones industriales, universidades, centros de atención social, hospitales privados, bancos comerciales, agencias financieras, firmas constructoras, organizaciones no gubernamentales o civiles, etcétera). Por supuesto, la importancia que van adquiriendo los agentes distintos al gobierno en el desarrollo de la actividad pública no implica que éste desaparezca de las iniciativas propuestas. Los datos son reveladores en este sentido. En los Estados Unidos las agencias públicas eran responsables del 40% de la actividad y el 60% recayó en manos de otras agencias no gubernamentales. Sólo se registra un 5% de actividad directa por parte del gobierno federal (Salamon, 2002a). Estos cambios, sin duda, han tenido repercusiones directas no sólo en la forma de gestión de los gobiernos, sino también en términos de la rendición de cuentas. Si por un lado los nuevos instrumentos modifican la lógica de decisión, los procesos, los tiempos y la distribución de tareas entre diversos actores, por el otro crean nuevos desafíos respecto del desarrollo de las tareas, la provisión de servicios públicos y las formas de rendir cuentas sobre sus resultados.

Por el contrario, los déficits más visibles en las propuestas hechas bajo el paraguas de la administración tradicional siempre se localizaron en temas de reclutamiento, presupuestación y cumplimiento de metas. A partir de la década de los años ochenta, y como resultado del debate sobre los modelos de Estado y su consecuente impacto en los modelos de reforma administrativa, se registró una intensa producción académica en sintonía con propuestas englobadas en esos nuevos modelos, como la NGP o la Gobernanza, pero quedaron también claros sus déficits al enfocarse primordialmente en temas como el rendimiento o la colaboración. De ahí que al igual que en esos modelos, la reflexión contemporánea busque mejorar la comprensión de lo que

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

implican las propuestas de reforma para mejorar el desempeño del gobierno y su relación con la ciudadanía. Un paso más en esa dirección es entender los procesos de cambio vinculados a instrumentos de reforma administrativa específicos.

La conceptualización de los instrumentos de reforma

Aunque la literatura internacional sobre reformas administrativas ha discutido numerosos instrumentos, la atención académica se ha centrado fundamentalmente en el análisis de modelos o tendencias generales de reforma. De hecho, son escasos los textos que hablen de instrumentos de reforma como tales, mucho menos pueden encontrarse discusiones conceptuales sobre el término. De hecho, la idea de "instrumento" en realidad proviene de las viejas discusiones sobre diseño de políticas (Linder y Peters, 1993; Howlett, 2011) y sobre las actividades de los gobiernos (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007). Los textos de Lester Salamon (2002a, 2002b) probablemente sean los que permitan encontrar algunos puentes entre las discusiones más amplias sobre administración y políticas públicas, y nuestras preocupaciones más concretas sobre los procesos de reforma. Por ejemplo, en sus discusiones sobre los "instrumentos de gobierno", Salamon plantea un listado de mecanismos que han ido surgiendo como respuesta a las transformaciones del Estado contemporáneo, pero que a la vez se vuelven parte de una "caja de herramientas" a la cual los gobiernos pueden recurrir al momento de definir su forma de operar y relacionarse con la sociedad. Por todo lo anterior, un primer acercamiento a los instrumentos de reforma implica tratar de entender cómo ha cambiado el papel del gobierno y, con ello, el tipo de mecanismos por medio de los cuales opera.

En este sentido, el análisis de los instrumentos parte, primero, de la idea de un gobierno "ampliado", en un esquema en el que se privilegia la colaboración con otros agentes; segundo, un cambio de lógica que deja de centrarse en las estructuras institucionales para enfocarse en las herramientas de las que se puede echar mano; y, tercero, mayor visibilidad de la franja de

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

discrecionalidad, captura de intereses e ineficacia. El centro de la acción pública se traslada, entonces, de las grandes secretarías de estado (departamentos o ministerios en otros países), regidos por estrictas lógicas verticales y jerárquicas, a un esquema que puede también funcionar de redes organizacionales en las que se establece una relación de interdependencia entre agencias públicas y otros actores. El gobierno sin duda puede ganar aliados, pero también pierde posibilidades de ejercer un completo control sobre la operación de los programas. De hecho, se establece un complejo intercambio entre agencias del gobierno y otras instituciones públicas y privadas, en donde los asuntos básicos de la administración interna se vuelven menos importantes (por ejemplo los sistemas de personal, las estructuras organizacionales e incluso los procedimientos presupuestales). Toman mayor importancia las relaciones externas, como pueden ser con gobiernos locales, hospitales, universidades, corporaciones industriales, bancos, entre otros.

Así, la interdependencia se convierte en la característica principal de la forma de gobernar y de reformar las administraciones públicas, pues resulta claro que un solo actor –aunque éste sea el gobierno– no podrá alcanzar sus objetivos sin ayuda de otros. Por el contrario, lo que empieza a surgir es un conjunto de redes adicionales a la estructura burocrática tradicional, que se caracterizan por ser: a) *pluriformes*, pues incorporan un rango amplio de organizaciones y de formatos organizacionales, lo que no quiere decir que todas tengan experiencia para trabajar bajo una lógica de colaboración y que conozcan a profundidad lo que hace cada una de ellas, lo cual resalta la importancia de los mecanismos de coordinación; b) *autoreferenciadas*, pues los actores tienen sus propios intereses y asumen las relaciones desde muy distintas perspectivas, valores e incentivos, como podría quedar evidenciado en el caso de instrumentos como las asociaciones público-privadas; c) *interdependientes de manera asimétrica*, pues dependen unos actores de otros, pero esas relaciones son casi siempre desiguales, puesto que se plantean diferentes urgencias y secuencias, como podría quedar ejemplificado con el caso de las agencias ejecutivas y regulatorias; y d) *dinámicas*, pues se caracterizan por promover

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

constantes cambios, como podría ser el caso de los procesos de innovación, o la creciente popularidad de instrumentos como los *nudges* o los *vouchers*.

Los instrumentos aparecen, entonces, como recursos útiles para estructurar las redes; se mueve el foco del análisis al pasar de la idea de lo público *vs.* lo privado a lo público más lo privado, y se supera la relación dicotómica entre lo no lucrativo y lo lucrativo. Se estaría poniendo en el centro de la acción pública el interés público, lo que significa que la competencia se reemplaza por colaboración, el mando y el control se sustituyen por negociación y persuasión, se pasa del énfasis en el control al énfasis en el desempeño (Salamon, 2002a).

Un aspecto importante es que, a partir de la selección de los instrumentos, los actores que intervienen van a influir de manera decisiva en las metas, pero reconociendo que tienen perspectivas, *ethos*, estándares de operación, capacidades e incentivos propios. Esto quiere decir que la selección que se haga de los instrumentos va a repercutir de manera directa en la estructura del proceso reformista y, por ende, en sus resultados (Salamon, 2002a). Por consiguiente, este proceso no es neutral sino eminentemente político, lo cual debe tenerse muy en cuenta al tratar de identificar su importancia y los límites que se pueden imponer a la operación de políticas orientadas a reformar las estructuras, procesos o servicios públicos. Los instrumentos de reforma pueden ayudar a tener una mejor idea de los límites de discrecionalidad y acción dentro de los cuales se va a operar, pero su presencia no puede aislarse de las circunstancias políticas, las normas o comportamientos culturales, o las predisposiciones ideológicas que también influyen y dan forma a las tareas del Estado, incluyendo sus propuestas de modernización administrativa.

Cuestiones básicas en torno a los instrumentos de reforma

En la literatura especializada existen diversas formas de clasificar los instrumentos de política o gobierno. Una primera clasificación es la de Chistopher Hood (1983), que en su libro

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

The Tools of Government, argumenta la existencia de cuatro grandes tipos de instrumentos o formas de actuar gubernamental: nodalidad (envío y recopilación de información), autoridad (fundamentalmente reglas y sanciones), tesoro (recursos presupuestales e impuestos) y organización (personal, estructuras, procesos administrativos). Por otra parte, Hood también argumentó que los instrumentos del gobierno pueden entenderse como parte de una caja de herramientas a partir de la cual los tomadores de decisiones pueden seleccionar una u otra, dependiendo del problema a tratar o de la solución que se busque. El mismo autor añade que esta selección se hace siempre guiada bajo criterios de orden político. La propuesta original de Hood se ha revisado sobre todo a la luz de la importancia creciente de los recursos tecnológicos que pueden arropar a los instrumentos de gobierno (Hood y Margetts, 2007). Otra clasificación bastante conocida es la planteada por Lester Salamon (2002a), quien en realidad enlista una serie de mecanismos que caracterizan la tarea de gobernar en un entorno de gobernanza. Además del "gobierno directo", Salamon habla de diversos mecanismos de gobierno "indirecto" como son la regulación económica, los subsidios, los préstamos, los seguros, los vales (*vouchers*), etc.

Por la naturaleza del tema tratado en este libro, si bien no retomamos la clasificación propuesta por Hood, sí recuperamos sus ideas centrales que nos ayudan a entender la lógica de diseño y los procesos de implementación de las reformas administrativas. Los instrumentos se reconocen, entonces, como mecanismos de carácter general que van a seleccionarse guiados por la necesidad de intervenir para solucionar o enfrentar problemas de manera estratégica. Asimismo, aunque tampoco retomamos el listado de Salamon, sí consideramos valiosa su propuesta de pensar en los instrumentos como mecanismos seleccionados por los gobiernos, pero en constante interacción e incluso dependientes de la participación de actores privados o no gubernamentales. En ambos casos, estamos frente a dos clasificaciones que nos ayudan a pensar en un abanico de acciones (es decir instrumentos de reforma) que no está limitado

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

por los confines del aparato administrativo, y que permiten a los gobiernos perseguir sus objetivos (de reforma) de una forma acotada, sin tener que aproximarse siempre desde una lógica estructural/institucional tradicional. Estos instrumentos, sin duda, han aumentado en número y en complejidad técnica, sin que esto signifique que los podemos entender, por ejemplo, como instituciones, porque al menos en los ejemplos seleccionados para este libro, éstos no necesariamente responden a reglas formales o a una normatividad preestablecida.

La política como condicionante en la selección de cada instrumento

Es importante subrayar que los instrumentos se seleccionan poniendo el criterio político como criterio rector. Esto significa que el tipo de régimen político (autoritario, liberal, presidencial, parlamentario) influye en el tipo de instrumentos que los reformadores elijen. Esta selección se haría dentro de un amplio espectro de posibilidades dependiendo del problema de política pública que se quiera atender y que pueden ir desde cuestiones estructurales hasta situaciones marcadas por la contingencia. En este sentido, Guy Peters (2002:552) ha afirmado, por ejemplo, que "[l]os instrumentos de política no son políticamente neutrales, y la selección de uno u otro como parte de una intervención pública generará actividad política, y tendrá consecuencias políticas".

Los intereses, las ideas y las instituciones políticas inevitablemente influirán en el diseño de las estrategias de reforma, en términos de qué instrumento incluir y cómo implementarlo. Las preferencias de los líderes políticos, los intereses de los grupos sociales, las capacidades políticas de las instituciones involucradas y los costos/beneficios potenciales (percibidos) de los procesos de reforma son variables que, en su conjunto, determinarán la combinación y priorización de instrumentos en un momento dado. Además, las ideas políticas predominantes pueden facilitar/dificultar que los diversos instrumentos se usen como insumo de política pública (por ejemplo, históricamente

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

ha sido más fácil impulsar instrumentos de gobierno indirecto en Estados Unidos que en lugares con tradición estatal más fuerte, como Francia o los países latinoamericanos).

La "instrumentalización" de los instrumentos

Un asunto de suma importancia respecto de los instrumentos de reforma administrativa tiene que ver con su "instrumentalización" (es decir su puesta en marcha), que acaba convirtiéndose en algo fundamental debido a que a través de ella se relaciona el gobierno con la ciudadanía. Por otra parte, el proceso de instrumentalización supone producir efectos específicos y muchas veces independientes de los objetivos que se persiguen y que pueden alterar de forma significativa los resultados esperados (véase, por ejemplo, el capítulo de *vouchers*). También su instrumentalización se vincula con las distintas formas en las que van a estructurar la o las políticas públicas; esto implica tomar decisiones, las cuales a su vez producirán sus propios efectos.

Los enfoques de sociología política ayudan a identificar dimensiones de los instrumentos y del proceso de su instrumentación para poder analizar cambios políticos y las relaciones entre instancias gubernamentales y actores sociales (Lascoumes y Le Galés, 2007). Por otro lado, estos enfoques también arrojan luz, puesto que la instrumentalización tiene que ver con las posibilidades de legitimación, politización o despolitización asociados a la selección que se haga de los instrumentos mismos. Son recursos técnicos, pero también sociales, puesto que constituyen medios que organizan las relaciones sociales entre el gobierno y otros actores, de acuerdo con los significados y representaciones inherentes a ellos. Son un recurso técnico que se operacionaliza como herramienta, pero no son neutrales puesto que están imbuidos de valores e interpretaciones.

La instrumentalización de políticas públicas, incluyendo las relacionadas con las reformas administrativas, se nutre del proceso de acoplamiento entre un conjunto de problemas 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

los diversos instrumentos seleccionados para atenderlos (se podría pensar en que pueden ser instrumentos técnicos, como por ejemplo los de gestión del desempeño, así como decisiones que faciliten la operación, como podrían ser los mecanismos de coordinación, y hasta poner en marcha recursos con un sesgo más claro de mercado, como sería la utilización de los *vouchers*). Dicho de otra manera, su instrumentalización envuelve no sólo la comprensión de las razones que llevan a seleccionar un instrumento en lugar de otro, sino también a poder prever el efecto o los efectos que producirían estas soluciones. El catálogo de opciones o alternativas puede ser amplio: legislativo y/o regulatorio, otra vez, como la profesionalización; económico y/o fiscal, como podrían ser las agencias regulatorias; de negociación, como serían los mecanismos de coordinación; o acuerdos e incentivos sustentados en información y comunicación, como podría ser el *nudging*. Hay que decir, sin embargo, que en muchos casos los instrumentos pueden implicar combinaciones o incluso híbridos, como las asociaciones público-privadas, lo que añade problemas de coordinación.

El análisis de la instrumentalización también incorpora la variable cambio: los instrumentos son útiles para cambiar políticas públicas o para evitar que se den estos cambios. Esta dicotomía se vincula con factores como la globalización y el papel que juegan las empresas trasnacionales, que en muchos momentos incluso determinan la posibilidad de cambios. Asimismo, esto se relaciona con el hecho de gobernar sociedades cada vez más diferenciadas en las que la innovación juega papeles decisivos en procesos de modernización y en los que la regulación ya no se sostiene en mando y control, sino en los flujos e intercambios de información, como queda explicado en los dos capítulos que hacen referencia a estos temas (mecanismos de innovación y agencias ejecutivas/regulatorias). Por otra parte, Peter Hall (1986) ha sostenido que para entender los procesos de cambio debe diferenciarse entre los grandes objetivos de reforma, los instrumentos usados y los parámetros específicos bajo los cuales estos operan. En este sentido, afirma que existen mayores posibilidades de ajustar los métodos más que los fines,

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

en función de acuerdos e intercambios. El argumento de Hall reitera la utilidad de pensar los procesos de reforma desde la perspectiva de los instrumentos (métodos), más que desde la perspectiva de los modelos (fines).

Atributos

Los instrumentos deben poseer cualidades que puedan permitir su identificación en medio de otros insumos o recursos. Según Salamon (2002a), estos pueden ser: a) efectividad, que se define por la posibilidad de medir el logro de los objetivos, lo que podría conducir a consideraciones de costos, lo que normalmente no se hace; b) eficiencia, que se obtendría de un balance entre resultados y costos; c) equidad, que tendría dos acepciones, una referida a la distribución equitativa de beneficios y otra a sus efectos redistributivos canalizados a aquellos que se supone serían los más necesitados; d) capacidad de gestión que debe traducirse en capacidad de implementación; y e) legitimidad y factibilidad política. Claramente, todos estos atributos son relevantes y deberían complementar los procesos decisorios en materia de instrumentos de reforma administrativa.

Desafíos

Los hacedores de políticas se encuentran bajo constante presión para seleccionar qué instrumentos de reforma usar puesto que les significa un desafío tanto en términos de la propia naturaleza de los mecanismos, como de su gestión. Por un lado, una visión relativamente escéptica podría sugerir que en realidad es muy limitado el margen de maniobra de estos actores y, por lo tanto, más que seleccionar instrumentos lo que hacen es reiterar el uso de instrumentos ya existentes en el marco de un sistema administrativo marcado por precedentes, inercias, resistencias al cambio (Page, 2014). Por el otro lado, si suponemos que los hacedores de políticas sí pueden escoger, entonces se abre todo un abanico de desafíos para ellos. Una dificultad inicial es que los instrumentos seleccionados deben estar alineados con la

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

búsqueda de solución de problemas públicos. La selección se hace en escenarios de creciente complejidad marcados tanto por la también creciente complejidad de los problemas públicos, como por el escepticismo cada vez más pronunciado sobre la eficacia del gobierno y sus resultados. Un riesgo adicional que se enfrenta al utilizar los instrumentos de reforma es que las tareas administrativas son cada vez más complicadas, pero se le otorga un valor destacado a la eficacia puesto que se persiguen propósitos acotados y bien definidos, lo cual quizás va en detrimento de otros valores organizacionales igualmente importantes.

Sin embargo, cabe apuntar que la utilización de algunos instrumentos de reforma podrían estar subvirtiendo los propósitos del orden público, por ejemplo, al compartir o "terciarizar" las responsabilidades esenciales de los gobiernos. Estaríamos, entonces, frente a una paradoja difícil de resolver: actuar en un escenario de poder disperso y de un número considerable de agencias y actores involucrados bajo el supuesto de activar instrumentos que requieren de un ejercicio de planeación cuidadoso, por encima incluso que uno de dirección. Ahora bien, todo lo anterior ocurre en escenarios en los que no necesariamente se cuenta con los recursos organizacionales internos requeridos, ni tampoco con los incentivos y con las capacidades alineadas de manera que se pueda esperar un cambio de comportamiento hacia la dirección deseada. A ello habría que sumar dos desafíos: aunque la rendición de cuentas y la legitimidad de la acción pública en los tiempos actuales quedan vinculadas al uso de nuevos instrumentos de reforma, dependientes a su vez (en parte) de nuevos actores sociales, privados o no gubernamentales, o de lógicas distintas a los controles y mecanismos jerárquicos tradicionales, los ciudadanos siguen esperando respuestas y resultados de las instituciones públicas gubernamentales y no de terceros.

Conclusión

Los instrumentos de reforma representan recursos que pueden servir como un indicador de las transformaciones que han

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

ocurrido en la gestión pública en los últimos años y, al mismo tiempo, como mecanismos para proponer procesos de cambio en las estructuras, procesos y servicios públicos. Aunque se han utilizado desde hace tiempo, los instrumentos de reforma administrativa (particularmente los estudiados en este libro) se convirtieron en las últimas décadas en un útil recurso que ha permitido cambiar los términos de las discusiones sobre reformas administrativas, el número de recursos disponibles en las cajas de herramientas a disposición de los gobiernos con afanes reformistas e, incluso, el grado de sofisticación de los procesos de modernización.

Derivado de la literatura más amplia sobre "instrumentos de gobierno" y gobernanza, el concepto de instrumentos nos ha permitido poner atención en los necesarios vínculos de interdependencia que existen entre Estado, mercado y sociedad. Así, ya no es posible discutir los procesos de reforma en términos de grandes modelos homogeneizadores y omni-abarcantes, pero tampoco es posible centrar la atención en los alcances y el desempeño de un solo actor, el gobierno. Por el contrario, es indispensable mirar a los instrumentos de reforma particulares y a las diversas relaciones que se establecen entre muy distintos actores públicos, privados y sociales en el marco del diseño y la gestión de cada instrumento específico, que además de alterar las dinámicas de funcionamiento burocrático tienen ciertas consecuencias en los usuarios de los servicios públicos y la ciudadanía en general. Estas nuevas interacciones idealmente buscan propósitos de beneficio colectivo y tratan de partir de una clara distribución de responsabilidades. Sin embargo, siempre queda el desafío de lograr una buena comunicación y, sobre todo, una efectiva colaboración entre los involucrados, algo que no se logra de manera fácil.

Al hablar de instrumentos de reforma es posible dejar a un lado discusiones abstractas sobre la conveniencia de adoptar uno u otro modelo de reforma, pues podemos analizar la pertinencia técnica que uno u otro instrumento puede llegar a tener para los diversos problemas públicos que se quieren atender. Ahora

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

bien, como lo han subrayado las discusiones más amplias sobre diseño de políticas e instrumentos de gobierno, lo mismo que la literatura sobre reformas administrativas en lo general, las ventajas técnicas de los instrumentos no pueden ni deben verse como el único insumo para definir qué hacer en materia de reforma. Por el contrario, la selección de los instrumentos es una decisión de carácter político por varias razones: los instrumentos responden a contextos políticos y tradiciones administrativas particulares, así como a valores y consideraciones éticas; un instrumento puede ser más o menos útil para generar acuerdos y consensos en torno a qué tan adecuada es (o no) una propuesta de reforma; y, en última instancia, como ya se ha señalado, debe tenerse en cuenta que los instrumentos no son neutrales. Por lo anterior, los instrumentos de reforma deben verse como componentes de una caja de herramientas de la cual deben sacarse con cautela. Su aplicación práctica puede conducir (o no) al logro de los objetivos de cambio propuestos en un horizonte de corto/mediano plazo, incluso de largo plazo en algunos casos, pues en el camino pueden irse generando complicaciones, conflictos y controversias. Además, los procesos de implementación de los diversos instrumentos de reforma pueden acarrear resultados no deseados, así como también el riesgo de que lleguen a desgastarse en el tiempo o incluso a deslegitimarse. Éstas y otras cuestiones se discutirán más adelante en el libro. Pero por ahora dejamos la discusión teórica aquí para pasar a la descripción y análisis de un conjunto de instrumentos de reforma administrativa concretos.

Bibliografía

Chudnovsky, Mariana y Mercedes Iacoviello (s/f). "El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana", mimeo.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009). "¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición", *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 13, 23-51.

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

HALL, Peter, (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France,* Nueva York: Oxford University Press.

PAGE, Edward (2014), "The Un-politics of instrument selection", en Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galés (eds.), *L'instrumentation de l'action publique*, París: Sciences Po, 265-280.

HOOD, Christopher (1986), *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

HOOD, Christopher (2007), "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers; Reflections on the Tools of Government after Two Decades", *Governance*, 20 (1), 127-144.

HOOD, Christopher y Helen Margetts (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke: Palgrave.

HOWLETT, Michael (2011), *Designing Public Policies*, Londres: Routledge.

LINDER, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, 2 (1), 5- 34.

LASCOUMES, Pierre y Patrick Le Gales, (2007), "Introduction: Understanding Public Policy though Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, 20 (1), 1-21.

PARDO, María del Carmen (comp.) (2004), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México: El Colegio de México.

PETERS, B. Guy (2002), "The Politics of Tool Choice", en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 552-564.

SALAMON, Lester M. (2002a), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en su edición de *The Tools of Government*, Nueva York: Oxford University Press, 1-47.

_____, Lester M. (ed.) (2002b), *The Tools of Government*, Nueva York: Oxford University Press.

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