

CONCLUSIONES

MAURICIO I. DUSSAUGE LAGUNA
MARÍA DEL CARMEN PARDO

El libro *Instrumentos de Reforma Administrativa* ha explorado algunas posibilidades, tanto analíticas como las que son resultado de experiencias empíricas englobadas bajo la noción de instrumentos de reforma, para tratar de entender que estos representan otra vía para poner el acento en los esfuerzos tendientes a lograr que los gobiernos y sus administraciones públicas funcionen mejor y ofrezcan mejores respuestas a la ciudadanía. Los distintos capítulos que integran el texto analizan algunos de los instrumentos que los gobiernos han utilizado en las últimas décadas para hacer más eficiente, inclusiva, responsiva, transparente y democrática la administración pública, tomando cierta distancia de las propuestas más comprehensivas en tanto programa de cambio (la Nueva Gestión Pública o la Gobernanza, por ejemplo). Aunque en muchos casos los instrumentos analizados han derivado de dichas propuestas, los resultados que arrojaron los programas de índole más general e integral parecieran haber resultado insatisfactorios y frustrantes.

Los capítulos incorporan una explicación de algunos instrumentos que han utilizado los gobiernos recientemente y que responden a propósitos concretos, resultado de una lógica más acotada respecto a aquella que pretendía cambiar todo y al mismo tiempo, inscrita en un espectro de posibilidades de cambio o reforma administrativa de carácter más selectivo. Esto es, el análisis ha partido de la idea de que los gobiernos (frente a resultados muy desalentadores de los modelos comprehensivos de reforma) echan mano de una suerte de “caja de herramientas”, en la que se seleccionan distintos instrumentos dependiendo de la necesidad o problema que se quiere atender. Este análisis ha recorrido, entonces, desde prácticas del Estado ampliado con los recursos de la administración tradicional como la

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

profesionalización y la coordinación, pasando por los de un Estado más acotado, como pueden ser las agencias ejecutivas y regulatorias, o las asociaciones públicos-privadas. De igual forma, aquellos instrumentos resultado del desarrollo de prácticas que combinan recursos del Estado con los del mercado, como pueden ser la innovación o la gestión del desempeño, hasta instrumentos que privilegian recursos con un claro sesgo de mercado, como son los *vouchers*.

Esta discusión se ha desarrollado analizando cada uno de los instrumentos, las necesidades a las cuales responden, así como su utilización en el contexto internacional, incluyendo en el último capítulo del libro un énfasis particular en América Latina. Finalmente, se sintetiza la discusión de lo que estos instrumentos aportan en términos de mejora al desempeño gubernamental, así como los límites y problemas que pueden presentarse al utilizarlos sin suficiente reflexión.

En la actualidad, en la región latinoamericana incluyendo a México, las administraciones públicas presentan realidades organizacionales que combinan formas de gestión tradicional, patrimonial, burocrática y gerencial, que a su vez se nutren de las diferencias existentes entre actores políticos, sectores sociales y organismos gubernamentales. Los aparatos estatales, combinan agencias que ni siquiera han alcanzado un cabal desarrollo weberiano con otras prácticas de gestión vinculadas a las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) o a las de la Gobernanza. Incluso en algunos casos, dentro de una misma dependencia pública conviven estrategias centralizadas, descentralizadas, concentradas, participativas, no participativas, verticales, horizontales, clientelares o profesionales. Varios países de América Latina iniciaron el siglo XXI en contextos de institucionalidad formal debilitada, lo que dio como resultado que en el momento de reformar, modernizar, profesionalizar y fortalecer al Estado, la región emprendiera estrategias de reforma comprehensivas, las que normalmente habían sido ya promovidas por los países anglosajones y que estuvieron sustentadas en sus propias experiencias de reforma.

Conclusiones

La herencia que dejaron estos grandes modelos de reforma, tanto en el plano de las ideas académicas, como en la experiencia práctica en la hechura de la política y de las políticas públicas, dio como resultado Estados complejos, contradictorios, con estructuras paralelas, con desarrollos desiguales, con enorme heterogeneidad en el avance hacia cualquiera de los paradigmas dominantes y en cualquiera de los períodos temporales que se examinen. En estos contextos se siguieron buscando fórmulas universales que sirvieran para modernizar a los Estados; por ello resulta hoy en día urgente cambiar el centro y énfasis del esfuerzo: pasar de los grandes modelos a instrumentos más acotados que permitan desarmar esa lógica heredada.

El libro ha propuesto, entonces, el rescate y análisis de estos instrumentos de reforma, enfatizando el hecho que la adopción de esta “nueva” estrategia para tratar los tan necesarios cambios administrativos no sólo no replica los *déficits* de los grandes modelos de transformación, sino que se caracteriza por una virtud de tres ángulos. Primero, es transversal, lo que permite actuar dentro de lógicas y contextos organizacionales distintos, y utilizarse en situaciones diversas sin tener que transformar, primero, “el todo” para, luego, poder usar “la parte”. Segundo, abarca distintos instrumentos, tomándolos como “herramientas disponibles en una caja” para su uso por parte de quien lo necesite (sin tener que pasar por todo el proceso de reforma y aprobación administrativa formal previa por lo que, además, quedan abiertos al “ensayo, error y ajuste” desde la práctica). Tercero, a pesar de centrarse en los dos puntos anteriores, destaca la importancia del componente (y criterio) político a la hora de elegir qué instrumento, cómo usarlo y con quién establecer alianzas y redes para ponerlo en marcha.

Definición y alcance de los instrumentos de reforma

El primer aspecto que comparten los instrumentos analizados y que ha enmarcado la discusión de fondo del libro, es el de la dificultad para definir con precisión qué son estos instrumentos y como se ponen en práctica para cumplir con los propósitos

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

concretos que se proponen. En todos los casos las definiciones pueden incluso ser más elusivas que precisas, como resultado de la necesidad de utilizarlos respondiendo a necesidades concretas y a partir de tener claridad respecto al contexto político que los enmarca, pero sobre todo al criterio político que guía las decisiones de las que derivaría la elección que se haga de uno u otro instrumento. Aparecen dificultades para saber si se trata, por ejemplo, de profesionalizar a todos los funcionarios o sólo a los integrantes de un cuerpo o agencia; si lo que se va a hacer es coordinar o colaborar; si las agencia son organizaciones públicas con un cierto control por parte del ejecutivo o son autónomas; si las asociaciones público-privadas son de servicio o sólo surgen con propósitos financieros; si el desempeño se mide como un propósito *per se* o se mide en función de los objetivos que persigue una institución o agencia; si la innovación se refiere a meros ajustes en los procesos administrativos o a formas radicalmente distintas de brindar servicios públicos; y, finalmente, si la libertad de elección por parte de los ciudadanos se preserva o en realidad se constriñe al enfrentarlos con la experiencia de los *vouchers* o los *nudges*. El análisis de los diversos instrumentos arroja resultados que permiten, por un lado, entender que si bien su naturaleza, ámbitos de intervención e impactos son muy diferentes, comparten algunos rasgos, pero también presentan características muy distintas. En todos los casos los instrumentos buscan de manera explícita mejorar la administración pública, pero también en todos los casos hacer uso de dichos instrumentos enfrentará obstáculos y resistencias, lo que obliga a emplearlos de manera responsable y hasta cautelosa.

La profesionalización, por ejemplo, intenta generar un círculo virtuoso en el que se privilegien valores como la eficiencia, eficacia, igualdad, mérito y neutralidad de las decisiones de gobierno, combinando procedimientos tradicionales con recursos provenientes de la NGP, como la evaluación del desempeño o la utilización de incentivos, que van a ser recursos que también se utilizan de manera sistemática en instrumentos como gestión del desempeño y en alguna proporción en los *vouchers* y *nudges*.

Conclusiones

Por su parte, la coordinación toma nuevas características a la luz de un mundo más interrelacionado, pero guarda su esencia que la define como una tarea casi obligatoria para lograr que las instituciones y agencias logren los fines que se propusieron. Sin embargo, como en el caso de otros instrumentos, también puede generar zonas de conflicto que acabarían entorpeciendo el logro de los objetivos organizacionales.

Otro rasgo que comparten los distintos instrumentos analizados en los capítulos es que atienden necesidades específicas que a su vez responden a contextos particulares. En el caso de la profesionalización existen varios sistemas que se adoptan y adaptan en distintos países. En el caso de las asociaciones público-privadas la decisión de utilizarlas pasa por la necesidad de hacer más eficientes los recursos públicos buscando que esa asociación favorezca compartir recursos y costos, pero también riesgos. Las agencias ejecutivas y regulatorias operan a partir de supuestos como la especialización y la neutralidad, característica esta última, esencial en los esfuerzos de profesionalización, pero en el tema de la coordinación, el atributo autonómico genera una importante tensión respecto al de control.

La selección que se hace de los instrumentos presupone en todos los casos contar con información suficiente y pertinente, que posibilite orientar de la mejor manera posible las decisiones en función del o los instrumentos seleccionados. Este insumo resulta de la mayor importancia porque permite tener elementos explícitos que sustenten la decisión. Sin embargo, en algunos casos se ha acumulado relativamente poca evidencia empírica para evaluar los resultados que han ofrecido estos instrumentos, como puede ser el caso de los *nudges*. En el caso de la gestión del desempeño, la información contenida en indicadores, *benchmarking* o *rankings* debe responder a altos niveles de calidad para poder ser utilizada como recurso fundamental de ese instrumento, condición que no siempre se cumple.

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

Experiencias internacionales en el uso de instrumentos de reforma

Respecto a la profesionalización, como se comentó, en la Unión Europea por ejemplo, existen tantos servicios civiles como países miembros, puesto que los mismos se han tenido que adaptar a necesidades específicas de cada cultura político-administrativa, lo que también refiere a distintos grados de eficacia, transparencia y blindaje respecto a la permanente tentación de captura política de estos sistemas. Esto mismo ha ocurrido en América Latina aunque el grado de madurez institucional presenta diferencias importantes respecto al contexto europeo.

En relación a la coordinación, países como el Reino Unido han hecho esfuerzos como la iniciativa *Joined-Up Government*, buscando con ella una conciencia y acción pública coordinada tanto vertical como horizontal que se ha difundido a través de decisiones enmarcadas en etiquetas como gobernanza integrada, políticas transversales, gobiernos de redes, gestión pública colaborativa, integración de servicios, gobierno holísticos, entre otras. Hay otros ejemplos en países como Francia, Nueva Zelanda y Suecia en los que el énfasis en la coordinación ha tomado diferentes senderos tanto formales como informales. En el Reino Unido, por ejemplo, también se propuso la iniciativa *Public Service Agreements*, mientras que en América Latina existen ejemplos de experiencia en materia de coordinación como podrían ser distintas modalidades de las llamadas “ventanillas únicas”.

Las asociaciones público-privadas se han utilizado en diversos países respondiendo a lógicas diferentes, habiéndose desdoblado en áreas tales como construcción, desarrollo de puertos, manejos de aguas residuales, servicios de emergencia y una larga lista que refiere a intervenciones de distinta magnitud y compromiso. Se registran experiencias en Asia central, América Latina y el Caribe, Oriente y Norte de África, entre otras. De igual forma, las agencias ejecutivas y regulatorias son

Conclusiones

instrumentos utilizados en diversos países como Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, por solo recuperar algunos de los ejemplos ilustrados en el capítulo respectivo. Por lo tanto, es difícil hacer generalizaciones sobre su desempeño e impacto, pues como en otros casos es necesario considerar el contexto, las modalidades que adoptan y los propósitos que se buscan con su puesta en marcha.

En el caso de la gestión del desempeño, se ha utilizado destacadamente en el Reino Unido con el propósito de señalar de manera documentada los desempeños deficientes, así como difundir claramente los resultados, en algunos casos por medio de instituciones relativamente independientes del gobierno. En Alemania estos instrumentos responden en alguna proporción a decisiones voluntarias por parte de las agencias, si bien en el caso de algunos gobiernos locales éstas se han vuelto obligatorias. En América Latina se ha acudido de manera bastante generalizada a este instrumento, ocupando México un lugar destacado. De hecho, existen en la región programas *ad hoc* destinados a propósitos como evaluación del desempeño que inciden de manera directa en la mejora de la gestión. Al igual que en otros instrumentos analizados existen distintos tipos y modalidades, lo que da como resultado que algunas puedan replicarse y otros solo se usen en situaciones muy específicas.

Los *vouchers* también son instrumentos utilizados en distintos países, contextos y áreas de política pública. El capítulo correspondiente recoge la experiencia de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Holanda, Australia o Canadá, en donde se han puesto en práctica en áreas como vivienda de carácter social, educación, cuidado infantil o de personas mayores, entre las más destacadas. Este instrumento se utiliza en la mayor parte de los casos en contextos que pasaron por procesos descentralizadores de provisión de recursos públicos o de autonomización de algunas agencias, lo que abre espacios para implementar su uso.

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

La innovación es un instrumento utilizado en muchos casos en distintos países y responde en una buena medida a situaciones en las que las instituciones están más abiertas y en las que viejos paradigmas no han echado raíces profundas. Las rutinas y procesos muy bien establecidos no favorecen la innovación. El Reino Unido aparece de nueva cuenta como uno de los países que cuenta con experiencias innovadoras en agencias dedicadas, por ejemplo, al cambio climático.

El *nudging* es un instrumento utilizado en países como Dinamarca, Estados Unidos, Australia y el Reino Unido. En los casos analizados se registra una relación causal entre el cambio en los factores contextuales y los que pueden ocurrir en el comportamientos de las personas. Las experiencias en temas como la donación de órganos, la elección de un sistema de pensión o la disminución en el uso de la electricidad dan cuenta de cambios en el comportamiento, pero también en otros comportamientos asociados, como podría ser un mejor cumplimiento de mandatos normativos. De igual forma, los *nudges* pueden asociarse a menores costos, aunque aparecen zonas grises respecto a temas relacionados con la rendición de cuentas como explicaremos más adelante.

***La utilidad de los instrumentos de reforma
administrativa***

El análisis de los distintos instrumentos de reforma arroja luz sobre aspectos relevantes que permiten, por una parte, reconocer su utilidad, pero por otra, tener mayor claridad sobre los desafíos que enfrenta la correcta y oportuna selección que se haga de ellos. Es claro que en todos los casos es indispensable tener en cuenta factores contextuales y, en una buena parte de ellos, considerar de manera muy importante la cultura y tradiciones que han regido los comportamientos organizacionales.

De igual forma, queda claro que no existen instrumentos “modelo”, sino que su puesta en marcha requiere, primero, de suficiente y oportuna información y, segundo, de claridad con

Conclusiones

respecto de las modalidades en las que se desdoblán cada uno de ellos para poder decidir el que mejor conviene dependiendo de la situación que se quiere enfrentar o del problema que se requiere solucionar. En todos los casos, hay variedad en las formas que adoptan los instrumentos y un paso importante es la reflexión que debe hacerse para adoptar aquel del que se puedan esperar los mejores resultados. De igual forma, se registran experiencias en el sentido de poner en marcha combinaciones de instrumentos, sin que tenga que predominar una visión netamente estatal (profesionalización) y otra de lógica del mercado (gestión del desempeño fomentando competencia entre funcionarios o agencias). Incluso, hay instrumentos basados en una cierta hibridación (asociaciones público-privadas), en donde se combinan recursos públicos y privados, así como riesgos para ambos sectores.

Otra característica que se presenta al seleccionar estos instrumentos, es que en algunos casos es necesario someterlos a una especie de prueba antes de utilizarlos de manera generalizada. Se sugiere, por ejemplo, en el caso de la innovación o los *nudges*, hacer un muestreo o pruebas en pequeña escala con el propósito de asegurar los resultados esperados. Sin embargo, también algunos instrumentos comparten problemas debido tanto al momento de ponerlos en marcha o al tratar de evaluar sus resultados, o incluso respecto a la metodología utilizada para dicha medición, lo que agrega dificultad a su uso. Esta situación va a estar relacionada de manera directa con la posibilidad de contar con información de calidad.

Problemas y desafíos de los instrumentos de reforma administrativa

Finalmente, la selección que se haga de los instrumentos analizados presenta desafíos importantes en su utilización. Primero, algunos de estos instrumentos pueden volverse un fin en sí mismo en lugar de entenderse como una herramienta para un propósito de mejora. Esto ocurre claramente respecto a instrumentos como gestión del desempeño o los procesos

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

de innovación, que con frecuencia devienen recursos auto-contenidos en lugar de servir a objetivos institucionales de mayor alcance.

De esta situación también deriva otro importante desafío en la utilización de los instrumentos de reforma, que sería el de enfrentar resultados no previstos, los que pueden provocar prácticas incluso peores de las que se trató de corregir al momento de decidir utilizarlos. En los capítulos de los *vouchers* y los *nudges* aparecen con claridad estos peligros, pero también se reconocen en otros cuando el instrumento rompe con lógicas tradicionales bien asentadas. De hecho, este peligro puede transformarse en el establecimiento de nuevos procedimientos y rutinas que estarían abiertamente retando la idea de transformar aspectos puntuales de la gestión pública para mejorarla. En el caso de la coordinación, por ejemplo, pareciera ser un mecanismo pertinente para enfrentar la forma fragmentada de operar de las administraciones públicas, pero el propósito de buscar sinergias pudiera generar complicaciones para los involucrados (pérdida de especialización, tiempos excesivos).

Otro problema que puede derivarse de una mala selección o implementación de los instrumentos es que los costos no sólo no disminuyan, sino que aumenten. La incorporación de agencias ejecutivas y regulatorias, que en principio pareciera contribuir a contar con administraciones públicas más eficaces y/o burocracias expertas más creíbles, puede al mismo tiempo generar más gastos administrativos. De forma similar, algunas innovaciones también pueden llegar a resultar onerosas tanto en función de los presupuestos programados, como en términos políticos o de reputación para los responsables de haber impulsado las innovaciones.

Adicionalmente, en ciertas situaciones algunos de estos instrumentos pueden resultar problemáticos ya sea en términos de legitimación social respecto de su uso, ya respecto de desdibujar responsabilidades y por lo tanto atentar contra una eficaz rendición de cuentas. Como se señaló antes, no se cuenta en todos los casos con suficiente evidencia empírica para

Conclusiones

corroborar de forma contundente los resultados logrados por uno u otro instrumento en función de los propósitos que se propusieron al ponerlos en marcha. Esta carencia impide hacer ajustes en su operación y deja una zona gris que favorece, por una lado, su crítica y, por el otro, conduce a la parálisis en las administraciones, entonces no es posible utilizarlos como una efectiva herramienta para mejorar la gestión pública.

Otro desafío que puede surgir al utilizar algunos de los instrumentos aquí discutidos es la escasa o nula rendición de cuentas, en la medida en la que la acción del Estado pueda ser desplazada por otros sectores o actores, con la consecuente pérdida de verticalidad en las decisiones y de control. De igual forma, se puede registrar falta de transparencia, como puede ocurrir en las asociaciones público-privadas, al manejarse recursos que no sean públicos. Los instrumentos son herramientas que se utilizan *ad hoc* lo que puede dar lugar a que no estén incluidos en la lógica presupuestal y organizacional establecidas en el sector público, impidiendo con ello una cabal rendición de cuentas.

Un último desafío que enfrenta el uso de instrumentos de reforma refiere al hecho de que al incorporarse de manera preponderante la lógica de mercado en algunos de ellos, ésta puede favorecer la exclusión de los beneficios de las acciones derivadas de estos instrumentos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con lo que se volvería muy difícil lograr un adecuado equilibrio entre eficiencia, eficacia y equidad.

COMENTARIOS FINALES

Las reformas administrativas internacionales, y las discusiones académicas en torno a ellas, han ido transitando de la obsesión por ciertos “modelos”, “paradigmas” o programas generales de cambio, al análisis de instrumentos de reforma particulares, específicos. Este libro ha tratado de ofrecer una discusión introductoria (aunque bien fundada en la literatura y las experiencias empíricas internacionales) sobre algunos de los instrumentos de reforma administrativa que más se han usado

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

en los últimos años, así como algunos otros que están siendo discutidos ampliamente en la actualidad. Con ello, los autores de los diversos capítulos del libro han puesto a disposición de los lectores interesados una aproximación breve pero completa a los temas y retos esenciales que acompañan a lo que aquí hemos llamado instrumentos de reforma y, sobre todo, a su uso como parte de los procesos de mejora de las administraciones públicas.

En este último capítulo, hemos tratado, primero, de resumir algunos de los temas que cruzan las diversas contribuciones del libro y, segundo, de resaltar las implicaciones teórico-conceptuales del estudio de los instrumentos de reforma administrativa. Ahora bien, las experiencias internacionales que han servido de referencia para redactar los capítulos del libro y que han sido citadas en las páginas previas de estas conclusiones no pueden ser más que una referencia de partida para los estudiosos nacionales y latinoamericanos. Lo poco que sabemos de las reformas administrativas y los instrumentos particulares analizados en estas páginas gracias a la literatura académica internacional nos ayuda a mapear el área de investigación, al tiempo que nos permite vislumbrar algunos de los temas centrales sobre este objeto de estudio.

Sin embargo, de cara al futuro necesitamos aún más investigaciones sobre cómo y por qué se usan ciertos instrumentos de reforma administrativa y no otros; cómo ha variado dicho uso a lo largo del tiempo y entre diversos países (particularmente los latinoamericanos); o qué consecuencias prácticas (administrativas, políticas, sociales) ha traído consigo la implementación de diversos instrumentos. Esperemos que este libro sirva para fomentar un mayor interés en estos temas y para provocar nuevas investigaciones que nos ayuden a describir y entender mejor cómo los diversos componentes de la “caja de herramientas” reformista pueden contribuir (o no) a mejorar el desempeño de los aparatos públicos mexicanos y latinoamericanos.