

Revista de Administración Pública

Reseña:

Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, M. (Eds.) (2016).
*Trayectorias de reformas administrativas en México:
legados y conexiones.* México: El Colegio de México, 529 pp.
ISBN: 978-607-628-606-7.

Eduardo Torres Alonso*

Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones, editado por María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, es un libro colectivo, auspiciado por El Colegio de México, que integra estudios sobre los cambios en la administración pública mexicana en las últimas tres décadas.

En la obra, dividida en cuatro secciones, que reúne 12 trabajos, además de introducción general y un apartado de conclusiones, participan 20 académicos con reflexiones sobre los cambios burocráticos, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, la gestión de personal, la centralización y la descentralización; en fin, las nuevas autonomías.

La introducción corre a cargo de los editores del libro, en donde presentan el propósito del texto, que es triple: analizar, con una perspectiva histórica, el conjunto de reformas, “entendiendo de que estas reformas tienen que hacerse cargo de decisiones pasadas y que, en muchos casos, las propias iniciativas de reforma son intentos por corregir o modificar las decisiones previas” (Pardo y Cejudo, 2016: 11); revisar, de forma sistemática, algunos de los cambios para hacer una valoración de los mismos, advirtiendo su eficacia y cumplimiento de los objetivos, y explicar el perfil de la administración pública “como resultado del conjunto de

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; cuenta con estudios de Maestría en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Miembro Asociado del INAP y Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del mismo Instituto a nivel Licenciatura. Actualmente es Secretario Técnico del Seminario Universitario de Estudios sobre Sociedad, Instituciones y Recursos de la UNAM.

decisiones deliberadas, los efectos colaterales de otras políticas y los cambios graduales generados por procesos estructurales del país”.¹

El primer capítulo, “La investigación en México sobre reformas administrativas” de la autoría de María del Carmen Pardo y Miguel Ángel Berber Cruz, analiza la producción científica que sobre administración pública se ha escrito en México. Si bien, como Pardo y Berber Cruz advierten, el capítulo no “es una revisión exhaustiva de la enorme cantidad de trabajos sobre el tema”, tampoco ofrece “un mero recuento descriptivo de los textos” (Pardo y Berber Cruz, 2016: 19). Las publicaciones examinadas son *Revista de Administración Pública (RAP)*, del Instituto Nacional de Administración Pública; *Foro Internacional* (El Colegio de México); *Gestión y Política Pública* (Centro de Investigación y Docencia Económicas), y *Buen Gobierno* (Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A. C.). La *RAP*, cuyo primer número es de 1956, es la revista más longeva de las cuatro y en ella se han escrito la mayor cantidad de trabajos sobre reforma administrativa. La delimitación espacial de la investigación fue de 1980 a 2014 y se seleccionaron 107 artículos, con base en tres criterios: modernización o reforma administrativa; formación y capacitación de funcionarios, y relación con otros actores.

Examinar la producción científica tiene un valor particular, ya que la discusión académica ha resultado sustancial para el ámbito gubernamental, al influir en el debate público. Como dicen los autores del capítulo “la evolución de la administración pública mexicana no se explica sin la influencia de las corrientes teórico-metodológicas que han surgido en el ámbito académico internacional”.²

El segundo capítulo, “Tres décadas de reformas administrativas en México, firmado por Pardo y Cejudo, examina las transformaciones de la administración pública en materia de planeación, evaluación del desempeño, evaluación de la política de desarrollo social, federalismo y relaciones intergubernamentales, fiscalización, combate a la corrupción, y acceso a la información. En cada uno de estos tópicos, los autores pasan revista a las circunstancias que orillaron los cambios, las instituciones y actores que intervinieron y la legislación que fue modificada. Es, en suma, un capítulo que recoge la historia de los protagonistas y de las decisiones públicas que han dado un nuevo rostro al gobierno.

La sección “El núcleo duro de la administración” está compuesta por el análisis de la parte operacional de la administración pública: reglas, procedimientos, gestión y control. Fernando Nieto Morales, en el capítulo tercero, el que sigue, “¿Cambios eficientes? Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995-2012”, estudia la trayectoria de las reformas

¹ Pardo, María del Carmen y Berber Cruz, Miguel Ángel, “La investigación en México sobre reformas administrativas”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo, M. (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, p. 12.

² *Ibidem*, p. 47.

de las reglas de la burocracia, haciendo énfasis en la lógica de la eficiencia, y los planteamientos que a favor de ella se han esgrimido: la densidad regulatoria y el problema de su complejidad. Para ilustrar el recorrido de los cambios a las normas sobre la burocracia, el capítulo describe el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (1994); las reformas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (1999), hasta llegar a la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y del Registro Federal de Trámites y Servicios. Asimismo, examina la Agenda del Buen Gobierno (2000-2006), que tuvo dos componentes: la recopilación de las mejores prácticas en un catálogo de referencia y la creación de la Normateca Federal y de las normatecas internas. Finalmente, describe la Regulación Base Cero (2006-2012) que buscó eliminar reglas sustantivas y administrativas duplicadas e innecesarias, y homologar y estandarizar los procesos. Por su parte, el cuarto capítulo titulado “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, corre a cargo de David Arellano Gault y Jesús Fidel Hernández Galicia, en donde se sostiene la existencia de una confusión en torno la tarea principal del control interno y la lucha contra la corrupción. Aspectos que han derivado en una trampa, ya que no hay un marco institucional propicio para mejorar la gestión de la administración pública y el control interno no posee con las herramientas para identificar y perseguir la corrupción.³

José Luis Méndez describe y analiza el estado y naturaleza de la gestión de personal público en México en el quinto capítulo “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”. La gestión de personal público es evaluada con base en un tipo ideal denominado “servicio profesional moderno”, que integra los principios del servicio profesional clásico (ingreso por mérito, estabilidad laboral, capacitación y carrera, etcétera) con los de la nueva gestión pública (evaluación y compensación por desempeño, movilidad laboral, competencia externa, entre otros). Los hallazgos del capítulo son interesantes: persiste un subdesarrollo en el ámbito subnacional, en materia de gestión de personal público, con relación al federal y hay un retraso formal en el poder Ejecutivo comparado con los poderes Legislativo y Judicial y los Órganos Constitucionales Autónomos. En su escrito, sostiene que el servicio profesional de la Administración Pública Centralizada, a pesar de haber sido elaborado con base en el servicio profesional moderno y haber incrementado la igualdad de oportunidades y el principio meritocrático, su implementación es vista como inadecuada, incompleta y parcialmente ilegal.

“El péndulo entre centralización y descentralización” es el segundo apartado de la obra y reúne las colaboraciones de Juan C. Olmeda y Laura Flamand, “Patrones de reforma administrativa en el federalismo

³ Arellano Gault, David y Hernández Galicia, Jesús Fidel, “¿Control interno o lucha contra la corrupción? Hacia un verdadero control interno en la administración pública federal mexicana”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 174.

mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación” y “¿Cómo se gastan las transferencias federales en México? Los efectos de la capacidad gubernamental sobre la transparencia del gasto federalizado en los gobiernos estatales (2000-2012)”, respectivamente.

En el capítulo seis, de Olmeda, es una contribución a la literatura sobre procesos de interacción entre niveles de gobierno, en particular, aquellos que se refieren al monitoreo y a la evaluación de los mecanismos de seguimiento a la implementación de programas de gobierno y ejercicio de recursos públicos, como a la “[sistematización de] los procesos a partir de los cuales se evalúa hasta qué punto dichos programas han logrado alcanzar los objetivos que les dieron origen”.⁴ El autor revisa los antecedentes del monitoreo y la evaluación en México, con la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en 2004, y el establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño en 2006. De igual manera, aborda la Ley General de Contabilidad Gubernamental (2012) que dispuso que las entidades federativas incluyeran en su cuenta pública los resultados de las evaluaciones de los programas federales, estatales y municipales. El autor revisa la implementación de esas modificaciones de carácter federal en los estados, concluyendo que la adopción de las reformas en monitoreo y evaluación es moderada, existe un progreso mayor en la dimensión normativa que en la práctica, el avance en las entidades es heterogéneo, y en algunas entidades existe retroceso, particularmente en su dimensión práctica.

En el séptimo capítulo, Laura Flamand analiza la transparencia en el gasto federalizado, resultado de la combinación de las variables asociadas con las capacidades estatales, en especial aquellas relacionadas con la formación de los funcionarios, y las de corte político (presencia de un gobierno dividido verticalmente). La autora sostiene que el gasto federalizado (que representa, en promedio, el 90 por ciento de los ingresos estatales, y cerca del 65 por ciento de los municipios) es opaco, resultado del incumplimiento de las normas (Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Deuda de Estados y Municipios, y Ley de Coordinación Fiscal). Los aspectos menos transparentes en este tema son: asignación de recursos, transferencia, planeación, registros contables, participación, y evaluación. Una aportación original del artículo radica en el uso de una medida de transparencia fiscal: número y tipo de acciones de la Auditoría Superior de la Federación en cada auditoría efectuada a los gobiernos estatales entre 2010 y 2012.

Los trabajos de Mauricio Merino Huerta y Lourdes Morales Canales, “Política pública de rendición de cuentas para México: una propuesta necesaria” (capítulo ocho); Claudia Maldonado Trujillo, “La evaluación en México: orígenes, características y ¿resultados?” (capítulo nueve), y María

⁴ Olmeda, Juan C., “Patrones de reforma administrativa en el federalismo mexicano: el caso de las políticas de monitoreo y evaluación”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 241.

Fernanda Somuano, “La participación ciudadana en la gestión pública en México: evolución y desafíos” (capítulo 10), forman la tercera sección del libro: “Construcción de un régimen de rendición de cuentas”.

Merino y Morales presentan una “hoja de ruta” para implementar una política pública de rendición de cuentas, basada en una serie de premisas: la temporalidad (la rendición de cuentas debe ser permanente); el *logos* normativo (necesaria relación entre cambios normativos e interiorización de buenas prácticas), y “pespunteo” institucional (articular, simplificar y dar coherencia, y alinear procesos y entramados institucionales con un enfoque sistémico). Además, consideran siete áreas para asegurar un buen sistema de rendición de cuentas: archivos gubernamentales, transparencia y acceso a la información, asignación presupuestaria, contabilidad gubernamental, comprar públicas, monitoreo y evaluación, y fiscalización. Todo esto para apuntalar la legitimidad del Estado, de la que la rendición de cuentas es fuente. Claudia Maldonado acomete la tarea de explicar el inicio de las políticas de evaluación –como resultado de la democracia y con valor instrumental– en México, desde la perspectiva de la economía política. Luego describe las principales características del marco institucional de la evaluación de programas, y presenta algunos parámetros para evaluar la política de evaluación. Por su parte, Fernanda Somuano, sostiene el argumento de que la participación ciudadana, no obstante las transformaciones institucionales en México, no ha sido la esperada en la gestión pública. La autora recurre a los planteamientos más sobresalientes en favor de la participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas: formación de capital social individual y colectivo, efectividad de las políticas, estímulos de gobiernos más responsables y transparentes, y diseño de políticas justas y más incluyentes. A la par, examina los argumentos en contra: inviabilidad de la participación ciudadana directa en el Estado burocrático moderno, por el tiempo y recursos que ello requiere, y los problemas sobre la responsabilidad de las políticas (complicación para descargar responsabilidades gubernamentales en los ciudadanos y las comunidades que desconocen la forma de hacer las cosas y no cuentan con las habilidades técnicas, políticas o administrativas. Somuano describe experiencias de cambio institucional a escala municipal (innovaciones democráticas locales), instancias que no resultan muy exitosas debido a que muchos municipios no poseen infraestructura institucional, cuadros profesionales y nivel de autoridad para crear formas de participación de alta densidad.⁵

Finalmente, en la última sección “Nuevas autonomías y coordinación” se incluyen las reflexiones de José Roldán Xopa y Mauricio I. Dussauge Laguna. En el onceavo capítulo, de la autoría de Roldán Xopa, “De la

⁵ Somuano, María Fernanda, “La participación ciudadana en la gestión pública en México: evolución y desafíos”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 429.

desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, se analizan las reformas en materia de competencia económica, telecomunicaciones y energía, y a sus instancias reguladoras (Comisión Federal de Competencia Económica [Cofece], Instituto Federal de Telecomunicaciones [Ifetel], Comisión Reguladora de Energía [CRE] y Comisión Nacional de Hidrocarburos [CNH]). También se revisa la naturaleza de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro [Consar] y la Comisión Nacional para la Prevención de Riesgos Sanitarios [Cofepris], todo a la luz de los procesos de desconcentración y desregulación administrativas, y de creación de organismos constitucionales autónomos. El autor propone tres formas de agrupación de los órganos reguladores: uno, bajo la forma de organización desconcentrada en los reguladores financieros y de riesgos sanitarios (CNBV, Consar y Cofepris); otra, en la administración pública federal, que son los órganos reguladores coordinados (CRE y CNH); y, la última en la forma de órganos constitucionales autónomos (Cofece e Ifetel). Estas transformaciones, obedecieron, dice Roldán, a coyunturas políticas y no a un “discurso coherente de política pública”.⁶

Dussauge Laguna, escribe el capítulo número doce, “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, recurre a una definición no jurídica de los mismos ya que, a decir de él, ésta es insuficiente. Dussauge realiza una conceptualización alternativa retomando las discusiones sobre los organismos no-mayoritarios y de las agencias reguladoras independientes, mismas que surgen cuando existen problemas de “compromiso creíble” y “consistencia temporal”.⁷ El autor sostiene, además, que la creación de organismos constitucionales autónomos (OCA) no responde a una peculiaridad de la vida política y administrativa mexicana, sino que forman parte de una corriente mundial de modernización estatal; además, los OCA existentes en el país son examinados con base en tres criterios administrativos: eficacia, desempeño y transparencia.

Como cierre del libro, Pardo y Cejudo escriben unas conclusiones generales hacen un llamado a la generación de nuevas líneas de investigación sobre los aparatos administrativos estatales y municipales, cuyo estudio empírico ofrecerá información sustantiva para identificar y explicar procesos de cambio y entender a las administraciones públicas existentes en México.

⁶ Roldán Xopa, José, “De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional. Los órganos reguladores en su nuevo escenario”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 469.

⁷ Dussauge Laguna, Mauricio I., “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, en Pardo, María del Carmen y Cejudo, Guillermo M. (eds.), *op. cit.*, p. 484.