¿De las "E's" a las "C's"?
Reformas administrativas en el mundo, 25 años después[1]

Mauricio I. Dussauge Laguna[2]
London School of Economics and Political Science
M.I.Dussauge-Laguna@lse.ac.uk

(texto publicado en María del Carmen Pardo (coord.),
Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica
de la Administración y de las Políticas Públicas,
México: El Colegio de México, 2009, pp. 413-452)

Para los profes del CEI,
por sus enseñanzas, su apoyo y su amistad.
Y en especial para María del Carmen Pardo,
Rafael Segovia, Luis F. Aguilar,
José Luis Méndez, Mauricio Merino y José Sosa,
por su profundo compromiso con el desarrollo
teórico-práctico de la AP en México y en El Colegio.

El tema de las reformas administrativas ha ocupado un lugar privilegiado en la Administración Pública de los últimos 25 años[3]. En el mundo académico, resultan ya incontables los artículos y libros que en este lapso se han dedicado a analizar, debatir o evaluar los orígenes, valores, alcances, logros, fallas, convergencias, paradojas (entre otras muchas cosas) de las reformas administrativas internacionales. Por su parte, en el mundo político-administrativo las cosas han estado igualmente agitadas. Del ya clásico modelo neozelandés de Nueva Gestión Pública a la "Agenda de Buen Gobierno" mexicana, pasando por el "Reinventing Government" en los Estados Unidos y el "Joined-Up Government" en Inglaterra, reformar las estructuras y procesos administrativos se ha convertido en tarea de todos los gobiernos.

Durante todo este tiempo, buena parte de las discusiones internacionales giraron en torno a la llamada Nueva Gestión Pública (NGP)[4]. Término contradictorio, polémico y multifacético, la NGP ha servido como

---

[1] Mucho agradezco a Roberto Breña y Eduardo Guerrero su iniciativa y la amable invitación para formar parte de esta celebración. Asimismo, quisiera agradecer a mis estudiantes de Política y Administración Pública (11ª y 12ª promociones), por su inteligencia, entusiasmo y amable escepticismo con los que animaron nuestras discusiones sobre lo aquí escrito. Finalmente, mi mayor agradecimiento es para Maira Vaca, con quien he compartido la preparación de este texto y los diez años que han pasado ya desde nuestra salida de El Colegio.

[2] Licenciado en Administración Pública (7ª promoción, 1994-1998) por El Colegio de México. Maestro en Administración Pública por la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Universidad de Syracuse. Actualmente realiza estudios de doctorado en Ciencia Política en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science.

[3] Una visión general de los procesos de reforma administrativa de los últimos años puede encontrarse en OCDE, *Modernising Government. The Way Forward*, París: OCDE, 2005. Para una visión académica muy completa, véase Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2a ed., 2004.

[4] La literatura sobre el tema es interminable y cualquier listado de referencias es insuficiente. Sin embargo, una visión de conjunto puede obtenerse al mirar Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19; Christopher Pollitt, *The Essential Public Manager*, London: Open University Press, 2003; y Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *New*

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

punto de referencia para describir y prescribir una serie de iniciativas modernizadoras que lo mismo han incluido la privatización de empresas estatales, la descentralización (fragmentación) de estructuras ministeriales y la introducción de prácticas gerenciales en la administración cotidiana de las organizaciones públicas. Más allá de su diversidad, el punto común de buena parte de las propuestas neogerencialistas ha sido la búsqueda por "racionalizar" el funcionamiento y la estructuración del sector público, con base en un conjunto de valores que la literatura especializada denominó las "3E's": Eficiencia, Economía y Eficacia.

Sin embargo, veinticinco años de reformas administrativas después, la era de la NGP pareciera estar concluyendo. Por un lado, es cierto que las reformas de corte neogerencialista siguen recibiendo atención de parte de expertos académicos y profesionales de la AP[5]. En países como Canadá, Nueva Zelandia, el Reino Unido algunas de las propuestas de la NGP son ya de hecho parte de la estructura administrativa del Estado (agencias autónomas, contratos de desempeño), mientras que en otros como Francia o México las ideas continúan impulsándose con interés (presupuestos basados en objetivos, cartas ciudadanas, gestión del desempeño por resultados) [6]. Además, por muy crítico que se pueda ser, resulta innegable que en el universo de la NGP existen numerosas herramientas que los gobiernos pueden utilizar provechosamente para mejorar el funcionamiento de sus administraciones públicas. Por el otro lado, internacionalmente las reformas administrativas han comenzado a plantearse en términos que rebasan los ámbitos de la NGP, y eso por al menos tres razones. Primero, porque los años de crisis económicas recurrentes, que demandaban ahorros en el sector público y, por lo tanto, favorecían las propuestas neogerencialistas, han quedado en general superados[7]. Segundo, porque en diversas partes del mundo los gobiernos están enfrentando los saldos, los efectos inesperados y las paradojas que la implementación de la NGP trajo consigo[8]. Y tercero, porque muchos países simplemente han dejado de prestar atención a la discusión global sobre los principios neogerenciales, para volcarse a una discusión nacional más vinculada al

---

Public Management, Aldershot: Ashgate, 2001. Por supuesto, la historia ha sido más compleja y, de hecho, en muchos países (Japón, Francia, México incluso) la influencia de la NGP llegó más bien tarde, de manera difuminada.

[5] Como es el caso del texto de Ernesto Velasco en este mismo volumen.

[6] Resulta indudable la presencia de principios e ideas neogerencialistas tanto en la pasada Agenda de Buen Gobierno del Presidente Vicente Fox, como en el nuevo Programa de Mejoramiento de la Gestión del Presidente Felipe Calderón.

[7] Johan P. Olsen, "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Theory and Practice*, vol. 16, 2005, pp. 1-24.

[8] Joachim Jens Hesse, Christopher Hood y Guy Peters (eds.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Berlin: Duncker & Humblot, 2003; Christopher Hood y Guy Peters, "The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, 2004, pp. 267-282; Tom Christensen y Per Laegreid (eds.), *Trascending New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 2007; Hellmut Wollman (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2003; y Larry R. Jones, "International Public Management Network Symposium: 'New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!', *International Public Management Network*, vol. 5, núm. 2, 2004, pp. 148-172.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

diseño e implementación de reformas administrativas que respondan a sus deudas históricas y necesidades actuales.

Así, al mirar las tendencias y términos actuales de las reformas administrativas internacionales, pareciera que poco a poco hemos transitado de las "E's" (economía, eficiencia, eficacia) a las "C's": Confianza, Coordinación, Colaboración, Control de la Corrupción, Construcción de Capacidades, Calidad, Control y rendición de Cuentas, Competencias. Por supuesto, la realidad de las reformas es mucho más compleja de lo que un simple juego de palabras puede reflejar. Además, sería absurdo suponer que la nueva agenda internacional de modernización administrativa cabe en su totalidad en los términos anteriores. Sin embargo, como se tratará de mostrar en las siguientes páginas, las "C's" resultan bastante representativas del cambio de enfoque mundial en la materia, pues engloban en buena medida tanto las propuestas que en años recientes diversos gobiernos han venido implementando, así como las discusiones académicas que han surgido en torno a las transformaciones administrativas internacionales.

En lo que resta del presente capítulo se discutirán cuatro de las "C's" antes mencionadas (confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción), pues una discusión más comprehensiva que incluyera los demás términos requeriría de un espacio mayor al aquí disponible. Confío, sin embargo, en que el breve análisis que aquí se hará de la importancia de dichos temas, de las formas en que los gobiernos han reaccionado ante ellos y de algunos problemas/dilemas que podrían enfrentarse en el futuro, sean suficientes para ofrecer al lector una visión más o menos completa de algunas tendencias de reforma administrativa que hoy en día ocupan los debates teórico-prácticos alrededor del mundo.

Confianza

Uno de los temas que mayor importancia ha adquirido recientemente es cómo recuperar la confianza ciudadana en el gobierno. Diversos autores han señalado que es cada vez mayor el número de indicadores y encuestas de opinión pública (nacionales e internacionales) que demuestran cómo la confianza de los ciudadanos hacia sus instituciones gubernamentales ha ido a la baja en los últimos 30 años[9]. Este hecho, que lo mismo pareciera

[9] Véanse Peri K. Blind, "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues", documento de apoyo preparado en noviembre de 2006 para el "7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government", celebrado en Viena, 26-29 de junio de 2007; Masao Kikuchi, "Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences", *International Public Management Review,* vol.8, núm. 2, pp. 183-2002; y Gerry Stoker, *Why Politics Matter. Making Democracy Work*, Londres: Palgrave, 2006.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

presentarse en países en vías de desarrollo que en democracias consolidadas como Estados Unidos o Japón, ha motivado una serie de nuevos análisis académicos y una preocupación generalizada entre actores gubernamentales y organismos internacionales. Muestra clara de que el tema ha alcanzado los niveles más elevados de la agenda pública internacional es que tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han dedicado reuniones internacionales recientes a discutir el problema de cómo (re)construir la confianza ciudadana en el gobierno[10].

En las discusiones internacionales, la creciente desconfianza en el gobierno pareciera tener su origen en múltiples y diversos factores. En algunos casos, se ha asociado con la impericia de los cuadros directivos gubernamentales, ya sea para promover el desarrollo económico, para enfrentar situaciones críticas o incluso para mejorar las condiciones ambientales. En otros casos, la creciente desconfianza se ha relacionado con la amplia difusión publica de diversos actos de corrupción (reales o sospechados) y escándalos sexuales de funcionarios o políticos. Y en algunos casos más, la falta de confianza pareciera simplemente deberse a una mayor sofisticación de las opiniones ciudadanas, a crecientes expectativas que no parecieran haber sido satisfechas, o a una suspicacia histórica respecto al desempeño gubernamental.

Sin importar sus causas, el aumento en la desconfianza ciudadana hacia el gobierno resulta problemático. En primera instancia, simple y sencillamente porque la naturaleza de cualquier gobierno democrático supone que los gobernantes y los aparatos administrativos que encabezan no sólo deben ser legítimos (en términos electorales), sino que además necesitan ser confiables (es decir que el público crea en su capacidad de cumplir los objetivos socialmente acordados y, por lo tanto, apoye su acciones y decisiones). Por supuesto, como argumentan Van de Walle, Van Rooesbroek y Bouckaert[11], ciertos niveles de desconfianza y escepticismo público resultan necesarios para animar la vida democrática y garantizar el buen funcionamiento de los esquemas de rendición de cuentas. Sin embargo, la desconfianza llevada al extremo puede provocar apatía política y divisiones sociales que pongan en peligro la gobernabilidad. Además, una elevada desconfianza ciudadana en las instituciones gubernamentales tiene consecuencias prácticas igualmente riesgosas: si los ciudadanos no confían en el gobierno, entonces aumenta la probabilidad de que dejen de usar los canales administrativos del Estado, ya sea para pagar

[10] La reunión de la OCDE se realizó en noviembre de 2005, en Rotterdam. Por su parte, la reunión de la ONU se realizó en junio de 2007. En la declaración de esta última se dice, por ejemplo, que "construir confianza en el gobierno es una preocupación de alcance mundial". Véase el artículo de Luis F. Aguilar Villanueva, "Confianza en el gobierno", *Reforma,* 4 de julio de 2007.

[11] Steven Van de Walle, Steven Van Roosbrock y Geert Bouckaert, "Data on Trust in Public Sector", documento de apoyo preparado para la reunión ministerial del Public Governance Committee de la OCDE, Rotterdam, 27-28 de noviembre de 2005.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

impuestos (pues no se confía en que los recursos se usen para producir bienes públicos de calidad), ya para denunciar delitos (pues no se confía en que los sistemas impondrán sanciones justas), o ya incluso para recibir educación (pues no se confía en que ésta sea de calidad ni garantice un empleo en el futuro)[12].

Por todo lo anterior, diversos gobiernos han echado a andar una serie de iniciativas para (re)construir la confianza ciudadana[13]. En términos generales, la ambición de las reformas actuales ha sido y es construir un gobierno más abierto, más cercano y accesible, y más "responsive", es decir que responda con mayor agilidad y eficacia a las demandas ciudadanas. Dentro de estos grandes objetivos se encuentran iniciativas tan diversas como el esfuerzo realizado por los gobiernos locales japoneses por aumentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas[14]; un seguimiento más puntual a las expectativas y opiniones ciudadanas sobre la calidad de los servicios públicos en Francia[15]; la implementación de nuevas leyes de acceso a la información, como en el caso inglés[16]; el intento de hacer más "amigables" los mecanismos de provisión de servicios públicos en Dinamarca[17]; o el desarrollo de estrategias de combate a la corrupción en México[18], en donde incluso la visión institucional de la Secretaría de la Función Pública se modificó y hoy es "la ciudadanía participa y confía en la función pública". Con base en la reciente reunión internacional de la ONU, el siguiente cuadro resume algunas ideas que actualmente se discuten en el ámbito internacional para lograr que los ciudadanos confíen en sus instituciones gubernamentales.

Cuadro 1.
Declaración de Viena.
Recomendaciones para construir la confianza en el gobierno

1)	Asegurar la legitimidad del gobierno
2)	Priorizar el acceso y la entrega de servicios de calidad
3)	Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas para combatir la corrupción
4)	Mejorar el acceso a las tecnologías de información
5)	Apoyar el involucramiento efectivo de la sociedad civil
6)	Generar el interés constructivo de medios de comunicación libres
7)	Acercar el gobierno a la gente
8)	Fortalecer asociaciones público-privadas
9)	Promover innovaciones en las reformas al sector público

[12] Por supuesto, como señalan Van de Walle *et al.* (art.cit.), la desconfianza gubernamental puede también causar una baja en la moral de los funcionarios públicos, lo que puede repercutir a su vez en la calidad de los servicios públicos prestados.

[13] Véase OCDE, *op. cit.* Además de estas iniciativas prácticas, Van de Walle *et al.* (art. cit., pp. 14-15), llaman la atención sobre una serie de estudios en materia de confianza en el gobierno que en los últimos años han impulsado los gobiernos de Bélgica, Nueva Zelandia y Finlandia, entre otros.

[14] Kikuchi, art. cit.

[15] Van de Walle *et al*., art. cit.

[16] Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

[17] OCDE, *op. cit.*

[18] Benjamín Hill Mayoral y Mauricio I. Dussauge Laguna. "Transparencia y combate a la Corrupción en México: Experiencias Recientes y Perspectivas de Futuro", en David Gómez-Álvarez (coord.), *Memorias del Seminario Internacional en Gestión Gubernamental y Políticas Públicas para el Desarrollo*, Guadalajara: ITESO (por aparecer).

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

10) Reconstruir la confianza en países en crisis y en estapas posteriores a conflictos

Fuente: "The Vienna Declaration on Building Trust in Government", UN Headquarters, Viena, 26-29 de junio de 2007.

Aunque recuperar la confianza ciudadana en el gobierno es un tema actual y de importancia indiscutible, resulta necesario apuntar algunas precauciones que vale la pena tener en mente al acercarse al mismo. En primer lugar, algunos autores señalan que en realidad no existen datos suficientemente completos y estadísticamente robustos que demuestren una clara disminución histórica de la confianza ciudadana[19]. Los datos existentes, además, podrían interpretarse en otros sentidos. Por ejemplo, al comparar el grado de confianza ciudadana hacia el gobierno y hacia otras instituciones públicas, la evidencia pareciera mostrar que, de hecho, en algunos países (Corea, Nueva Zelandia, Hungría, Estados Unidos) los ciudadanos tienden a confiar más en las instituciones burocráticas que en otras instituciones como los parlamentos/congresos. En segundo lugar, otros estudios han destacado que resulta muy difícil disociar el tema particular de la confianza ciudadana hacia el gobierno del tema de la confianza que en general existe en una sociedad[20]. Así, para ciertos países (como los nórdicos), en los que la confianza hacia las instituciones políticas y sociales ha sido tradicionalmente alta, los niveles de confianza hacia el gobierno también son muy altos, mientras que en otros países (como los latinoamericanos[21]) la situación podría ser más bien la opuesta: baja confianza social/institucional y, por lo tanto, baja confianza en el gobierno. El problema para este último tipo de países es, por lo tanto, mucho más complejo, pues construir confianza en el gobierno ya es lo suficientemente complicado como para además tener que encontrar mecanismos que fortalezcan la confianza social en lo general. En tercer lugar, algunos estudios han demostrado que la relación entre el buen desempeño gubernamental y la confianza ciudadana es más compleja de lo que se piensa: por un lado, un mejor desempeño del gobierno no conduce necesariamente a una mayor confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales[22]; por el otro, altos niveles de desconfianza pueden distorsionar *a priori* las percepciones que los ciudadanos tienen acerca del gobierno, con independencia de la calidad con la que los servicios públicos puedan ser provistos[23]. Finalmente, algunos autores han destacado que, en materia de

[19] Van de Walle *et al*., art. cit.

[20] Tom Christensen y Per Laegreid, "Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography", *Public Performance and Management Review,* vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 487-511.

[21] Véase Guillermo M. Cejudo, "Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina", en este mismo libro.

[22] Van de Walle *et al*., art. cit.; Steven Van de Walle, "Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison", en Kuno Shedler e Isabelle Proeller (eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*, Amsterdam: Elsevier, 2007.

[23] Steven Van de Walle y Geert Bouckaert, "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, núm. 8-9, 2003, pp. 891-913.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

confianza, las reformas administrativas previas no han sido del todo exitosas, e incluso han traído consigo efectos paradójicos[24]. Las preguntas que quedan en el aire son, por lo tanto, ¿qué estrategias seguir, aparte de las ya mencionadas, para que los ciudadanos confíen en su gobiernos? ¿Qué hacer en un país como México, en donde la desconfianza gubernamental pareciera estar inmersa en una cultura política igualmente tendiente a desconfiar?

Coordinación

Para cualquier conocedor de los clásicos de la Administración Pública, encontrarse con el tema de la coordinación en un texto sobre los asuntos de mayor actualidad podría resultar sorpresivo, cuando no francamente extraño. A fin de cuentas, se trata de uno de los temas más añejos, presente desde por lo menos los textos clásicos de Henri Fayol y Luther Gulick[25]. Desde cierta perspectiva, podría pensarse que los términos actuales ("joined-up government", "whole of government", "horizontal government") son sólo nuevas etiquetas que expresan la vieja obsesión por coordinar, en busca de una mayor eficacia gubernamental o de menores duplicidades e ineficiencias. Aunque en parte esto es así, también es cierto que las nuevas etiquetas responden a nuevas situaciones político-administrativas[26], que requieren de nuevas ideas y aproximaciones al problema de la coordinación de frente a las realidades actuales que cada país o región enfrentan.

La necesidad de replantear los mecanismos de coordinación ha surgido, en algunos casos, como una reacción ante los efectos negativos de las reformas neogerenciales. En países como Nueva Zelandia, el Reino Unido o Canadá, durante los años 80-90 la estructura del Estado central fue subdividida mediante la creación de numerosas agencias autónomas (Crown Entities, Next Step Agencies, Corporations)[27]. Las reformas partieron de la premisa de que la "agencificación" y la delegación de facultades fomentarían la especialización administrativa, disminuirían los costos de transacción y fortalecerían los mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, con independencia de qué tanto las reformas cumplieron o no con dichos objetivos, la división estructural también

[24] Como ha señalado Ezra Suleiman, *Desmantling Democratic States?*, Princeton: Princeton University Press, 2003. Véase también Mauricio I. Dussauge Laguna, "Paradojas de la reforma administrativa en México", *Buen Gobierno*, no. 2, 2007.

[25] Véase Christopher Hood, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 19-42. Los textos de Fayol y Gulick se pueden consultar en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

[26] En los siguientes párrafos se analizarán sólo algunas de las razones por las cuales el tema de la coordinación se ha vuelto central en las discusiones contemporáneas. Un listado más amplio puede encontrarse en Vincent Wright y Jack Hayward, "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives", en R.A.W.Rhodes, *Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships*, Londres: Palgrave, 2000, pp. 27-46, p. 32.

[27] Koen Verhoest, Geert Bouckaert y B. Guy Peters, "Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, núm. 3, 2007, pp. 325-348; Nancy Bilodeau, Claude Laurin y Aidan Vining, "'Choice of Organizational Form Makes a Real Difference': the impact of corporatisation on government agencies in Canada", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, núm.1, 2007, pp. 119-47; OCDE, *op.cit*.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

trajo consigo problemas de comunicación intragubernamental, complejizó los procesos de toma de decisión (más actores con autoridad y capacidad de veto/negociación), y perjudicó la alineación estratégica de los objetivos institucionales particulares con los grandes objetivos estratégicos del gobierno en turno[28]. En suma, la "agencificación" generó problemas de coordinación que los gobiernos centrales han tratado de resolver por medio de nuevas estructuras y estrategias (como el establecimiento de grupos de trabajo interinstitucionales y la reconsolidación de algunas agencias en Nueva Zelandia), para así alinear las actividades y decisiones de las instituciones gubernamentales en torno a una visión más integral, que permita alcanzar un núcleo básico de objetivos sociales/políticos compartidos[29].

El proceso de integración europea también ha contribuido al resurgimiento de la coordinación como tema de análisis teórico y preocupación práctica[30]. En un primer nivel, los Estados miembro han tenido que desarrollar nuevas rutinas y mecanismos para coordinar internamente las posturas y prioridades nacionales, mismas que luego se llevan a Bruselas para su negociación con las autoridades europeas y el resto de los países miembro como parte del proceso de formulación de las políticas comunitarias[31]. En un segundo nivel, los países de la Unión Europea, incluyendo los de reciente ingreso (Hungría o Polonia, por ejemplo), han debido crear nuevas estructuras y procesos administrativos para coordinar la implementación de dichas políticas, tanto en una dimensión horizontal (entre departamentos), como en una dimensión vertical (ya sea entre niveles ministeriales, o entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales)[32].

Otro factor que ha impulsado las nuevas discusiones (y prácticas) internacionales alrededor del tema de la coordinación es la necesidad de enfrentar nuevos problemas de mayor complejidad y difícil solución ("wicked issues")[33]. La propuesta del "Joined-Up Government" en el gobierno de Tony Blair, por ejemplo, trató de resaltar que, frente a cuestiones como la pobreza, la adicción a las drogas o el crimen, las viejas divisiones funcionales entre ministerios en realidad resultan disfuncionales o ineficientes. Por lo tanto, para ofrecer soluciones simples e integrales a los ciudadanos es necesario buscar nuevos mecanismos institucionales (comités, grupos de trabajo)

---

[28] Robert Gregory, "All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 41-58.

[29] Una excelente revisión de este tema es la de Tom Christensen y Per Laegreid, "The Whole-of-Government Approach. Regulation, Performance, and Public Sector Reform", documento de trabajo núm. 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006.

[30] Para este tema, véase Wright y Hayward, art. cit.

[31] Véanse Edward C. Page, "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe,* Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 162-176; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas de la región: ¿hacia la convergencia administrativa?, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 180, 2005.

[32] Wright y Hayward, art. cit.

[33] Vernon Bogdanor, "Introduction", en su edición de *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-18.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

que permitan juntar (coordinar) los recursos de diversas organizaciones[34]. En un sentido similar, la creación del nuevo Departamento de Seguridad Interna en los Estados Unidos (que absorvió a más de 20 organizaciones y sus más de 150 mil funcionarios), buscó responder a algunos de los severos problemas de coordinación inter/intragubernamental y duplicidad de actividades que se presentaron antes y durante los ataques terroristas de septiembre de 2001[35].

Finalmente, en otros casos la renovada atención que ha recibido este tema se debe, simple y sencillamente, a preocupaciones más "tradicionales" de coordinación administrativa[36]. En los países de Europa del Este, por ejemplo, la creación o fortalecimiento de las oficinas centrales adscritas al Primer Ministro ha servido para coordinar el proceso de ingreso a la UE, pero también se ha impulsado para mejorar la coordinación gubernamental dentro del poder ejecutivo en torno a las políticas de comunicación gubernamental; las negociaciones con el poder legislativo; la elaboración de los programas y presupuestos gubernamentales; y el seguimiento y evaluación del desempeño de las organizaciones públicas, entre otros temas. De hecho, en esta misma línea podrían incluirse los recientes esfuerzos de los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón por establecer nuevas oficinas suprasecretariales adscritas directamente a la oficina de la presidencia.

Cuadro 2.
Mecanismos para promover la coordinación en la elaboración e implementación de políticas públicas

- Pasar a un sistema de elaboración de políticas enfocados en impactos (outcomes), en el que distintas organizaciones compartan la obligación de alcanzar objetivos comunes
- Crear un grupo de dirección de alto nivel, con la participación directa de uno o varios políticos *senior* provenientes de diversas organizaciones
- Designar grupos de trabajo entre funcionarios de niveles medios u operativos
- Organizar servicios de entrega o ventanilla única (one-stop/one-window)
- Basar los planes estratégicos en torno a temas interorganizacionales compartidos
- Desarrollar presupuestos comunes que sólo puedan ser modificados cuando todas las organizaciones participantes estén de acuerdo
- Desarrollar incentivos y recompensas que sólo se distribuyan cuando se logren objetivos interorganizacionales compartidos
- Intercambiar (rotar) personal clave entre diversas organizaciones involucradas en un proyecto
- Desarrollar sistemas tecnológicos que permitan compartir las mismas bases de información
- Promover la formación conjunta de personal de varias organizaciones

Fuente: Christopher Pollitt, art.cit., p. 44 (resumido y con algunas modificaciones).

[34] Christopher Pollitt, "Joined-Up Government: a Survey", *Political Studies Review*, vol. 1, 2003, pp. 34-49.

[35] Véanse Donald F. Kettl, "Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *American Review of Public Administration*, vol. 33, núm. 3, 2003, pp. 253-277; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos", *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004.

[36] Véase Michal Ben-Gera, "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", SIGMA Papers núm. 35, 2004.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

Como se ha tratado de mostrar aquí, el tema de la coordinación ha recibido mucha atención en los últimos años. Ahora bien, como en el caso de los otros temas, resulta indispensable recordar que la búsqueda por más y mejores mecanismos de coordinación (vertical, horizontal, intra-gubernamental, inter-organizacional) es una tarea compleja, que además puede no ser siempre exitosa (o incluso deseable). En primer lugar, como se destaca en el cuadro 2, el problema de la coordinación puede enfrentarse a través de muchas y muy diversas herramientas. Sin embargo, no siempre resulta sencillo saber cuándo es mejor establecer grupos de trabajo o comisiones interministeriales; cuándo es mejor agrupar viejas organizaciones bajo una nueva organización más grande; cuándo es mejor utilizar mecanismos de coordinación formales (estructuras, comisiones, superdepartamentos) o informales (valores, formación compartida, colaboración)[37]; o cuando es más adecuado usar mecanismos jerárquicos, de redes o de competencia ("market-type")[38]. En segundo lugar, la implementación de ciertos esfuerzos coordinadores (como la creación de objetivos o presupuestos compartidos entre varias instituciones), en realidad podrían estar yendo en contra de otras medidas modernizadoras previas, por medio de las cuales se ha buscado consolidar una orientación al desempeño, pero basada en objetivos y metas individuales y no grupales[39]. En tercer lugar, lo que desde un punto de vista pareciera inicialmente un problema de coordinación, desde otra perspectiva podría verse como algo completamente racional y útil. Por ejemplo, el principio de especialización puede llevar a que ciertos departamentos desarrollen visiones parciales de la tarea de gobernar, pero puede ser también una condición necesaria para profesionalizar o hacer más rápidas ciertas tareas[40]. O en el caso de aparentes duplicidades, en las que dos o más áreas de diversas organizaciones desarrollan tareas muy similares, el argumento que podría ofrecerse es que así el sistema administrativo tiene un mecanismo de seguridad (la "redundancia" organizacional) al cual recurrir cuando una de sus partes falla[41]. Finalmente, en ciertos casos los deseos por mejorar la coordinación quizás no puedan pasar de ser eso por la existencia de feudos o culturas organizacionales que impiden crear puentes de cooperación interorganizacional, pero que son producto ineludible de las dinámicas burocráticas[42].

---

[37] Christensen y Laegreid, "The Whole-of-Government...". Véase la sección siguiente, dedicada al tema de la colaboración.
[38] Verhoest *et al.*, art. cit.
[39] Pollitt, art. cit.
[40] Hood, "The Idea of Joined-Up...".
[41] Martin Landau, "Redundance, Rationality and the Problem of Duplication", *Public Administration Review*, vol. 29, núm. 1, 1969, pp. 346-358.
[42] Edward C. Page, "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 139-155; y B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, Londres: Routledge, 5a ed., 2001.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

Colaboración

Junto a la renovada atención recibida por el tema de la coordinación, en tiempos recientes también ha comenzado a crecer el interés de los estudiosos y los profesionales de la administración pública por el tema de la colaboración[43]. Si bien ambas discusiones resultan muy cercanas (pues en esencia giran en torno al problema de cómo hacer que varias partes/actores unan esfuerzos y recursos para alcanzar ciertos objetivos compartidos), el teme de la coordinación se ha planteado fundamentalmente desde una perspectiva gubernamental formalizada, mientras que las discusiones más recientes sobre "colaboración" han rebasado los márgenes del sector público, para tratar de comprender y explicar las formas en que interactúan y se interrelacionan (formal, pero también informalmente) los actores gubernamentales con otros actores sociales y privados[44]. Dicho de otra forma, el énfasis en la colaboración ha sido, en buena medida, una consecuencia directa de la transición que en las décadas recientes se ha observado entre la Administración Pública tradicional y la Gobernanza[45].

En un entorno de Gobernanza, como se ha observado lo mismo en países europeos que latinoamericanos, la necesidad de impulsar una mayor y mejor colaboración entre los sectores público, privado y social deriva de por lo menos dos premisas fundamentales[46]. En primer lugar, que en la actualidad no existe gobierno que pueda poseer de forma permanente todos los recursos que son necesarios (presupuesto, conocimiento, personal, tecnología) para enfrentar cualquier problema público, especialmente cuando se trata de "wicked issues" como los mencionados en la sección anterior[47]. En segundo lugar, que junto a las organizaciones gubernamentales existen diversos actores privados y sociales que no sólo cuentan con los medios para cumplir con sus propios objetivos, sino que además poseen recursos y características particulares (legitimidad local, capacidad de innovación, flexibilidad organizacional) que en muchas ocasiones resultan clave para resolver con mayor eficacia

[43] Uno de los primeros textos (acaso el pionero) que usó el término "colaboración" es el de Eugene Bardach, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998.

[44] Véanse, por ejemplo, Rosemary O'Leary, Catherine Gerard y Lisa Blomgren Bingham, "Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 6-9; Robert Agranoff y Michael McGuire, *Collaborative Public Management*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2003; Robert Agranoff, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2007; y el sitio de la Maxwell School de la Universidad de Syracuse, dedicado al tema de la colaboración: http://www.maxwell.syr.edu/parc/eparc/.

[45] La literatura sobre este tema es sumamente amplia, casi tanto como la existente sobre NGP. A manera de introducción, destaco particularmente Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2006; María del Carmen Pardo (coord.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México: El Colegio de México, 2005; Jon Pierre y Guy Peters, *Governance, Politics, and the State*, New York: St. Martin's Press, 2000; y el capítulo introductorio de Lester Salamon, en su edición de *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

[46] Véase el texto de B. Guy Peters en Pardo, *op.cit.*

[47] Pollitt, art. cit. De hecho, siguiendo a Aguilar, podria argumentarse que los gobiernos no deben plantearse como obligación resolver todos los problemas públicos.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

ciertos problemas públicos. Las premisas anteriores plantean, por lo tanto, la necesidad de sustituir la visión tradicional en la cual los tres sectores (gubernamental, social, privado) interactúan en un entorno de rivalidad, por una visión moderna en la que la colaboración intersectorial no sólo resulta posible, sino que es incluso condición indispensable para lograr políticas públicas de mayor calidad, pertinencia y legitimidad.

Las transformaciones político-administrativas de la relación Estado/sociedad han venido acompañadas de cambios igualmente profundos en las dinámicas organizacionales. En un primer nivel, la tarea de gobernar ha dejado de ser monopolio de las estructuras burocráticas, para convertirse en una actividad compartida por redes de actores no gubernamentales (sociales y privados)[48]. Así parecieran demostrarlo las experiencias de países como Estados Unidos, el Reino Unido, Holanda o México, en donde la preocupación por resolver temas de salud, educación o combate a la pobreza han disparado la formación de redes colaborativas. En un segundo nivel, la existencia del "gobierno por redes" ha supuesto repensar los principios burocráticos tradicionales de jerarquía, verticalidad y autonomía (entre otros), para sustituirlos por relaciones horizontales, entre pares, en las que predomina la interdependencia de recursos y la autoridad es compartida por todos los actores que integran cada red, sin importar si son gubernamentales o no gubernamentales[49]. En este nuevo entorno, quienes participan en las redes no pueden apelar a sus rangos jeráquicos o a su poder institucional; por el contrario, deben aprender a colaborar.

La colaboración efectiva resulta entonces clave para la gobernanza; sin embargo, desarrollar una buena capacidad de colaboración implica transformar las habilidades de los administradores públicos en por lo menos tres sentidos. Primero, las relaciones colaborativas requieren de lo que Salamon llama habilidades de "activación" y "orquestación"[50]. Los servidores públicos deben aprender a buscar y convocar (activar) a aquellos actores sociales y privados de su entorno organizacional que poseen recursos y capacidades útiles para alcanzar los objetivos públicos. Al mismo tiempo, los funcionarios deben aprender a utilizar las motivaciones e incentivos particulares de dichos actores, para lograr mantenerlos involucrados y organizados (orquestados) productivamente durante el tiempo que duren los trabajos de la red. Segundo, los estudios recientes sobre redes organizacionales públicas en Estados Unidos han mostrado que los funcionarios necesitan desarrollar

[48] Véase, por ejemplo, Stephen Goldsmith y William D. Eggers, *Governing by Network*, Washington, DC: Brookings Institution, 2004. Una visión más escéptica en torno al surgimiento de las redes es la de Pollitt, *op.cit.*

[49] R.A.W., Rhodes, "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, vol.78, núm. 2, 2000, pp. 345-363.

[50] *Op.cit.*

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

continuamente sus habilidades de negociación, mediación y resolución de conflictos para asegurar una colaboración efectiva[51]. Esto se debe, por un lado, a las diversas personalidades, agendas institucionales, experiencias laborales y formaciones académicas que traen consigo los diversos integrantes de la red; y, por el otro, a que en un entorno de redes organizacionales, como se mencionó arriba, los funcionarios no pueden apelar al valor o prestigio intrínsecos de su puesto público al momento de la toma de decisiones o de la integración de acuerdos. Tercero, los funcionarios deben aprender a definir/construir esquemas institucionales (términos de referencia, normas de organización) que sean adecuados para garantizar tanto una colaboración productiva, como el cumplimiento de los objetivos para los cuales se desea crear una red. A final de cuentas, las experiencias internacionales demuestran que existen muchos tipos de redes y los servidores públicos necesitan aprender a elegir el modelo de red más conveniente para cada situación[52].

Cuadro 3.
Paradojas enfrentadas por los funcionarios públicos que colaboran en redes

- Los funcionarios deben trabajar de forma autónoma en sus organizaciones, pero también de forma interdependiente en las redes en las que colaboran
- Los funcionarios deben apoyar objetivos e intereses particulares (propios o de su organización), pero también objetivos e intereses globales pertenecientes a las redes en las que colaboran
- Los funcionarios deben apelar a su autoridad dentro de sus propias organizaciones, pero también deben actuar de forma participativa cuando colaboran en una red
- Los funcionarios deben ver los "árboles" y pensar en términos particulares (con respecto a las necesidades de su organización), pero también ver el "bosque" y pensar en términos generales (con relación a las necesidades de la red en la que participan)

Fuente: Elaboración propia con base en O'Leary y Bingham, art.cit., p. 106.

Así, en el paso de la Administración Pública a la Gobernanza, la colaboración se ha vuelto una necesidad ineludible para las organizaciones y los funcionarios públicos. Ahora bien, es necesario tomar en cuenta que el tema no está libre de complicaciones. En primer lugar, la idea de colaborar posee implícitamente una carga valorativa positiva, por la cual se asume la disposición continuada de los participantes en un proyecto o red a cooperar y compartir recursos de manera natural. Sin embargo, los diversos estudios sobre redes colaborativas

[51] Véanse Rosemary O'Leary y Lisa Blomgren Bingham, "Conclusion: Conflict and Collaboration in Networks", *International Public Management Journal*, vol. 10, pp. 103-109; y Michael McGuire, "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 33-43.

[52] Véanse Goldsmith y Eggers, *op. cit.*; Salamon, *op.cit.*; H. Brinton Milward y Keith G. Provan, "A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks", IBM Center for The Business of Government, 2006; John M. Bryson, Barbara C. Crosby y Melissa Middleton Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 44-55; y Robert Klitgaard y Gregory F. Treverton, "Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration", IBM Center for The Business of Government, 2003.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

han mostrado que el conflicto es una constante, más que una excepción, en estas redes; de ahí el énfasis en la necesidad de construir habilidades de negociación y mediación[53]. ¿Qué pasa, por ejemplo, en entornos de reciente democratización (Latinoamérica o Europa del Este)? ¿Hasta qué punto los funcionarios dejan de apelar a su autoridad cuando participan en redes? ¿Hasta qué punto los representantes de organizaciones sociales están realmente dispuestas a colaborar con los gobiernos? En segundo lugar, algunos autores señalan que si bien muchos funcionarios en efecto participan en nuevas redes al lado de organizaciones sociales y organismos privados, en realidad la mayoría de ellos realiza buena parte de su trabajo en estructuras burocráticas más bien tradicionales[54]. Por lo tanto, podría preguntarse hasta qué punto la colaboración es un imperativo para todos los funcionarios públicos, o sólo lo es para unos cuantos en ciertas áreas del gobierno. En tercer lugar, la participación en redes colaborativas trae consigo ciertos costos[55]. Por ejemplo, al participar en redes colaborativas externas los funcionarios enfrentan un costo de oportunidad considerable, pues dejan de participar en reuniones y actividades de su organización y, con ello, pierden cierto control e influencia sobre las decisiones que se toman en la misma. Finalmente, la construcción de espacios de colaboración puede resultar un arma de doble filo: por un lado, las redes permiten incluir más actores en el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas; por el otro, esta inclusión puede también significar que sean los grupos más organizados los que obtienen mayores beneficios por su colaboración, aumentando simultáneamente la marginación de ciertos grupos sociales que por sus falta de recursos suelen ser menos organizados[56].

Control de la Corrupción

El último tema que quisiera tratar en este texto es el control de la corrupción. Para los lectores mexicanos (o latinoamericanos), hablar de corrupción no resulta algo nuevo. ¿Por qué entonces incluirlo en estas páginas sobre nuevas reformas administrativas? La respuesta tiene que ver con la manera en que ha cambiado la aproximación al tema durante los últimos veinticinco años: de pensar que la corrupción es un problema esencialmente moral, vinculado con el proceso de modernización de las sociedades y básicamente limitado a los países del tercer

[53] O'Leary y Bingham, art. cit.; Agranoff, art.cit.; McGuire, art. cit.
[54] Agranoff, *op.cit*; McGuire, art.cit.
[55] Agranoff, art. cit; Bryson *et al*., art. cit.; McGuire, art. cit.
[56] B. Guy Peters, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 182, 2005.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

mundo[57], hoy se piensa que la corrupción es un problema moral, pero también económico, jurídico y administrativo, que no desaparece automáticamente conforme las sociedades se desarrollan, y que también puede surgir en las economías más avanzados[58]. Así, de los debates sobre la corrupción hemos pasado a las propuestas sobre cómo controlar (o prevenir) la corrupción.

La evolución del tema ha estado fuertemente ligada a dos factores[59]. Por un lado, el surgimiento de lo que Krastev ha llamado la "ciencia de la corrupción"[60]. A lo largo de los años noventa, se comenzaron a realizar cada vez más estudios para analizar las relaciones existentes entre los niveles de corrupción y algunas variables económicas[61]. Dichos estudios "demostraron" que la corrupción tiene un efecto negativo en la inversión extranjera directa, en el crecimiento económico, en la distribución eficiente del ingreso y los recursos públicos, en los niveles de riesgo país, etc. De forma paralela, durante los últimos 10 años diversas instituciones (encabezadas por la pionera Transparencia Internacional) han publicado índices y encuestas para "medir", entre otras muchas cosas, las percepciones sobre la corrupción[62], el número de "mordidas" que pagan los ciudadanos[63] o el costo que tienen los sobornos para los empresarios[64]. Gracias a estas encuestas e índices, la corrupción pareciera haber dejado de ser un tema nebuloso para convertirse en números y porcentajes, que permiten realizar comparaciones temporales e internacionales. Por el otro lado, la agendación global del tema probablemente no habría sido posible sin la participación de un cada vez mayor número de organizaciones sociales, cuyo activismo

---

[57] Recuérdese el texto de Samuel P. Huntigton, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1970.

[58] Véase Moshe Maor, "Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective", *Governance*, vol. 17, pp. 1–28. De hecho, al momento de escribir estas líneas (otoño de 2007) en Inglaterra, Francia y Estados Unidos se discutían públicamente ciertos casos de posible corrupción, en los que se econtraban involucrados altos funcionarios de Scotland Yard, el ex presidente Jacques Chirac y funcionarios del gobierno de la ciudad de Washington, DC, respectivamente.

[59] Ésta es en buena medida la historia que cuentan, por ejemplo, Jeremy Pope y Fredrik Galtung, reconocidos expertos internacionales en el tema. Sin embargo, desde la visión de Krastev, los intereses comerciales estadounidenses han desempeñado también un papel fundamental (si no es que más importante) en el impulso de la lucha contra la corrupción. Esto se debe a que, hasta mediados de los noventa, la mayoría de las legislaciones europeas permitían que sus empresarios dedujeran de impuestos los sobornos realizados para facilitar sus inversiones en el extranjero. En cambio, la legislación norteamericana explícitamente prohibió desde finales de los 70 el pago de sobornos en el extranjero, lo que en cierta forma ponía en desventaja a los empresarios norteamericanos frente a los europeos. Confrontar Jeremy Pope, "Dimensions of Transparency in Governance", Documento preparado para el "6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance", Seúl, 24 – 27 de Mayo, de 2005; y Krastev, *op.cit.*

[60] Véanse Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004; y la excelente reseña de Javier González Gómez sobre el mismo libro en *Foro Internacional* núm. 182.

[61] Véanse, por ejemplo, Paulo Mauro, "Why Worry About Corruption?", International Monetary Fund, 1997; y Vito Tanzi, "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", International Monetary Fund, 1998.

[62] Es el caso del famoso Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, www.transparency.org. Una crítica interesante y que vale la pena considerar antes de acercarse al IPC es la de Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices", en Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 101-130. Una buena y breve introducción a este complicado tema es la de Arturo del Castillo, *Medición de la Corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

[63] De Transparencia Mexicana (ver www.tm.org.mx). Una medición del número de actos de corrupción en diversos países se encuentra en el Barómetro Global de la Corrupción, también de Transparencia Internacional (www.transparency.org).

[64] Como en el caso de la Business Environment and Enterprise Performance Survey, del Banco Mundial (véase James H. Anderson y Cheryl W. Gray, *Anticorruption in Transition 3. Who is Suceeding and Why?*, Washington, DC: World Bank, 2006). La metodología de dicho estudio ha sido utilizada también en México para realizar la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (ver www.funcionpublica.org.mx).

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

político ha sido clave para denunciar y promover el castigo de actos corruptos en Filipinas, Brasil, Corea o México[65]. Y por último, igual trascendencia pareciera tener el cambio de paradigma dentro de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, institución en la que hasta mediados de los noventa la corrupción (llamada el "factor C") era considerada un asunto de política interna de cada país[66].

En el caso de países desarrollados, como Nueva Zelandia o el Reino Unido, la preocupación por controlar y prevenir el mal uso de los recursos públicos ha (re)surgido principalmente como una reacción ante ciertas consecuencias de las reformas neogerencialistas[67]. De una parte, tanto el proceso de "agencificación" estructural apuntado arriba, como la llegada de personas sin experiencia laboral en gobierno a los altos puestos del servicio civil (tras la apertura de los sistemas de reclutamiento y selección), parecieran haber fragmentado el espíritu de cuerpo y erosionado los valores éticos que tradicionalmente habían existido en el sector público[68]. De la otra, la autonomía y mayores flexibilidades que los altos funcionarios han recibido para gestionar sus organizaciones han puesto sobre la mesa la necesidad de encontrar nuevos mecanismos para compensar la pérdida de control central[69].

Así, el consenso internacional y la convicción de que el problema puede controlarse (países en desarrollo/transición) o prevenirse mejor (países desarrollados) han generado una "guerra global" anticorrupción, para lo cual se han recomendado y utilizado numerosas y muy diversas "herramientas" como las que se incluyen en el Cuadro 4[70]. Entre las democracias más consolidadas, la atención se ha centrado en el fortalecimiento de los sistemas de control *expost* (con un papel mucho más activo de las auditorías superiores dependientes del poder legislativo, como en Estados Unidos y el Reino Unido), pero también en la promoción de valores y códigos de ética (Australia y Nueva Zelandia)[71]. En las nuevas democracias, en cambio, las reformas impulsadas han sido mucho más amplias. Por ejemplo, algunos países de Europa del Este han tratado de fortalecer y transparentar los sistemas de compras públicas, al tiempo que han buscado profesionalizar sus aparatos judiciales[72]. En países

[65] Pope, art. cit.; Pan Suk Kim, "Building National Integrity Throught Corruption Eradication in South Korea", *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 138-162.

[66] Véase Heather Marquette, "Donors seek the right approach to corruption", *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.

[67] Véase la discusión sobre este tema en Patrick von Maravic y Christoph Reichard, "New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis", *International Public Management Network*, vol. 4, núm. 1, 2003, pp. 84-129; y Jones, art.cit.

[68] Bogdanor, art. cit.

[69] Christensen y Laegreid (eds.), *Trascending…*

[70] El término de guerra lo tomo de Ben W. Heineman y Fritz Heimann, "The Long War Against Corruption" *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006. Para una revisión de algunas medidas y casos actuales, véase Anwar Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC: Banco Mundial, 2007.

[71] Para el caso de los controles, véase OCDE, *op.cit.*; para el de los esquemas preventivos, incluyendo programas éticos, véase OCDE, *Public Sector Integrity. A framework for assessment*, Paris: OCDE, 2005.

[72] Anderson y Gray, *op.cit.*

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

africanos, como Uganda y Ghana, se han creado agencias y comisiones específicamente dedicadas a combatir la corrupción gubernamental[73]. En México, además de todos los temas anteriores, se ha intentado promover la profesionalización de los funcionarios públicos, la contraloría o vigilancia social, la digitalización de trámites y servicios, y el desarrollo de medidas preventivas en tiempos electorales, entre otros[74]. Por último, en una perspectiva aún más generalizada han destacado dos grandes transformaciones: la creación de leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental en países tan distintos como Perú, Japón, México, Hungría, Sudáfrica o Alemania[75]; y la firma, desde mediados de los noventa, de las convenciones internacionales anticorrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), OCDE y ONU, que establecen una plataforma jurídica compleja, con disposiciones vinculatorias para las decenas de países firmantes en temas tan diversos como cohecho internacional, blanqueo de dinero, sistemas de compras públicas o esquemas de reclutamiento meritocrático[76].

Cuadro 4.
Herramientas para combatir la corrupción

- Creación de agencias anticorrupción especializadas
- Sistemas meritocráticos de gestión de personal
- Esquemas para transparentar las licitaciones públicas
- Leyes de acceso a la información
- Creación/fortalecimiento de instituciones de auditoría superior
- Vigilancia social
- Legislaciones para proteger a denunciantes ("whistle-blowers")
- Leyes sobre conflictos de interés
- Códigos (y oficinas) de ética y de conducta
- Digitalización de servicios y trámites públicos
- Convenciones internacionales
- Seguimiento a indicadores de desempeño y quejas ciudadanas
- Cartas ciudadanas
- Reglas de financiamiento a los partidos políticos
- Procedimientos para declarar bienes
- Programas de seguimiento y vigilancia social al presupuesto

Fuente: Elaboración propia con base en Jeremy Pope, art.cit. (con adiciones).

[73] Alan Doig, David Watt y Robert Williams, "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and Good Enough Reality", *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp.163–172.

[74] Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005; Rafael Martínez Puón, *Servicio Profesional, ¿para qué?*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2005; Octavio Díaz García de León y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del Blindaje Electoral en el Gobierno Federal", *FEPADE Difunde*, agosto de 2006; y Hill y Dussauge, art. cit.

[75] Sobre este tema, véanse Alasdair Roberts, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006; y OCDE, *Modernising*...

[76] Para una revisión completa de las convenciones internacionales anticorrupción, incluyendo textos analíticos y revisiones de su implementación a la fecha, véanse www.u4.no/themes/conventions/intro.cfm y www.transparency.org/global_priorities/international_conventions.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

Así, en un periodo de tiempo relativamente corto, el tema del control de la corrupción se ha posicionado en la agenda global de reformas administrativas, acompañado de un conjunto de herramientas cada vez más amplio y complejo. A pesar de ello, quedan aún muchos asuntos por resolver en torno a este tema. En primer lugar, algunos de los esfuerzos anticorrupción que se han impulsado en años anteriores parecieran estar generando efectos no deseados. Por ejemplo, los índices de percepción fueron un componente indispensable en el posicionamiento global del problema de la corrupción. Sin embargo, la publicación anual de resultados que (por razones metodológicas) muy pocas veces reflejan los esfuerzos y logros de ciertos países en su lucha contra la corrupción, parecieran ahora estar contribuyendo más bien a que los gobiernos pierdan interés político en el tema, o a que aumente la desconfianza y el cinismo ciudadanos[77]. En segundo lugar, en casos como el de la firma de las convenciones internacionales (OEA, OCDE y ONU) o las regulaciones para declarar bienes, las acciones anticorrupción pareciera que se impulsan más por intenciones de marketing político, que por un verdadero deseo de erradicar los actos de corrupción[78]. En tercer lugar, resulta aún incierto hasta qué punto las diversas herramientas propuestas ayudan realmente a controlar la corrupción. Las leyes de transparencia, por ejemplo, suelen presentarse en los países en desarrollo como mecanismos poderosos para descubrir actos corruptos; sin embargo, hasta el momento la evidencia pareciera mostrar que dicho objetivo sólo se cumple de manera limitada[79]. En cuarto lugar, aunque es claro que la corrupción debe controlarse, lo que es menos claro es cómo desarrollar las estrategias para cada país, tanto en términos de combinación de enfoques y herramientas, como en términos de secuencia. Una clara muestra de este dilema se encuentra en lo siguiente: ¿qué resulta más adecuado, desarrollar acciones anticorrupción adaptadas a cada área de política pública (sector financiero, ambiental, farmacéutico, etc.) como sugieren algunos textos recientes[80]? ¿O tratar de construir "sistemas nacionales de integridad"[81], con base en herramientas de aplicación transversal, como sugiere la literatura previa? Finalmente, uno de los mayores retos que enfrentan los esfuerzos globales en la materia es cómo evaluar tanto los efectos e

[77] Galtung, art.cit.

[78] En este caso particular además habría que considerar que la tarea de construir mecanismos de seguimiento y monitoreo eficaces y legítimos es sumamente compleja. Piénsese, por ejemplo, en la convención de la ONU y en la necesidad de vigilar su cumplimiento simultáneamente en varias decenas de naciones.

[79] Roberts, *op. cit*.

[80] Bertram I. Spector (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005; y J. Edgardo Campos y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, DC: World Bank, 2007. Resulta interesante notar que el gobierno mexicano había ya intentado este enfoque desde 2001.

[81] El término proviene del Sourcebook de Transparencia Internacional, www.transparency.org.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

impactos de las políticas anticorrupción[82]. ¿Hasta dónde los esfuerzos gubernamentales han logrado disminuir los niveles/tipos de corrupción en una sociedad a lo largo del tiempo? ¿A partir de qué momento o en qué ambitos particulares la lucha anticorrupción es menos una tarea estrictamente gubernamental y se convierte en una tarea de los ciudadanos, en colaboración con organizaciones sociales nacionales e internacionales?

Conclusiones

Reformar las administraciones públicas ha sido una actividad constante durante los últimos veinticinco años. Sin embargo, en tiempos recientes hemos ido pasando de las reformas neogerenciales de los 80-90, a otro tipo de propuestas modernizadoras que ponen menos el acento en las "3E's" y más en un conjunto de nuevas "C's": confianza, coordinación, colaboración y control de la corrupción, entre otras. Se trata de un cambio de palabras que, en el fondo, refleja también una transformación en el enfoque de las reformas, mediante la cual los valores economicistas parecieran haber cedido espacio de nuevo a preocupaciones y principios primordialmente político-administrativos.

Confianza, cooordinación, colaboración y control de la corrupción son temas que hoy en día preocupan lo mismo a las democracias consolidadas que a los países en desarrollo o transición. Por supuesto, sería absurdo pensar (como alguna vez se consideró en el caso de la NGP) que la aparente convergencia en torno a ciertos temas (aquí agrupados bajo el término de las "C's"), equivale a una homogeneidad de acciones o estrategias. Por el contrario, bajo las preocupaciones comunes existe una amplia diversidad de herramientas y prioridades, que además se han ido adaptando a las circunstancias particulares de cada país. Estamos, pues, frente a una agenda modernizadora relativamente compartida, global, pero que a la vez es fundamentalmente específica, nacional.

Los nuevos temas no son, por supuesto, completamente nuevos. Algunos han estado presentes de una u otra forma a lo largo de la historia de la AP (confianza, coordinación), mientras que otros (control de la corrupción, colaboración) se fueron consolidando en los últimos años, aunque un poco a la sombra de la NGP y las discusiones que la misma generó. Ahora bien, lo que sí resulta más novedoso es la manera en que políticos, funcionarios y académicos actualmente plantean las discusiones sobre estos temas. Hay muchas ideas y preocupaciones bastante conocidas, incluso "recicladas" en algunos casos. Pero también hay propuestas y

[82] Javier González Gómez, "Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?, *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006; OCDE, *Public Sector…*; y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Combate a la corrupción en México: ¿vaso medio vacío o vaso medio lleno?", documento presentado en el seminario "2007: Año de Acuerdos, Propuestas y Acciones. El gobierno y la Administración Pública: mejoras pendientes", México, El Colegio de México, 13 de septiembre de 2007.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

conceptos frescos que, sin ser del todo convincentes aún, dan muestra de una disciplina académica (la AP) y un campo profesional (ap) llenos de vida, en busca de adaptarse mejor a las exigencias del siglo XXI.

Con sus análisis, sus publicaciones y sus egresados, El Colegio de México ha participado activamente en estos veinticinco años de reformas administrativas, lo mismo dentro que fuera de nuestro país. No es posible saber por cuánto tiempo más habrá de seguir presente, en las agendas académicas y político-administrativas internacionales, esta obsesión por modernizar y mejorar el funcionamiento del sector público y sus organizaciones. Sin embargo, me parece que sí es posible confiar plenamente en que la Licenciatura en Política y Administración Pública del Colegio continuará formando a los profesionales del arte de gobernar que se necesitan. Por otros veinticinco años; y tal vez por mucho tiempo más.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

Bibliografía

Agranoff, Robert, "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 56-65.

-----, *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

Agranoff, Robert y Michael McGuire, *Collaborative Public Management*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

-----, "Confianza en el gobierno", *Reforma,* 4 de julio de 2007.

Anderson, James H. y Cheryl W. Gray, *Anticorruption in Transition 3. Who is Suceeding and Why?*, Washington, DC: World Bank, 2006.

Bardach, Eugene, *Getting Agencies to Work Together. The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1998

Bilodeau, Nancy, Claude Laurin y Aidan Vining, "'Choice of Organizational Form Makes a Real Difference': the impact of corporatisation on government agencies in Canada", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, núm.1, 2007, pp. 119-47.

Blind, Peri K., "Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues", documento de apoyo preparado en noviembre de 2006 para el "7th Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government", celebrado en Viena, 26-29 de junio de 2007.

Ben-Gera, Michal, "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries", SIGMA Papers núm. 35, 2004.

Bingham, Lisa Blomgren y Rosemary O'Leary, "Conclusion: Parallel Play, Not Collaboration: Mising Questions, Mising Connections", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 161-167.

Bogdanor, Vernon, "Introduction", en su edición de *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 1-18.

Bryson, John M., Barbara C. Crosby y Melissa Middleton Stone, "The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 44-55.

Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, DC: World Bank, 2007.

Cassesse, Sabino, "The Age of Administrative Reforms", en Jack Hayward y Anand Menon (eds), *Governing Europe***,** Oxford: Oxford University Press, 2003.

Cejudo, Guillermo M., "Las reformas que queremos y las reformas que tenemos: análisis de preferencias ciudadanas y reformas administrativas en América Latina", en este mismo libro.

Christensen, Tom y Per Laegreid, "Trust in Government: The relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography", *Public Performance and Management Review,* vol. 28, núm. 4, 2005, pp. 487-511.

-----, "The Whole-of-Government Approach. Regulation, Performance, and Public Sector Reform", documento de trabajo núm. 6, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006.

----- (eds.), *Trascending New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 2007.

-----, (eds.), *New Public Management*, Aldershot: Ashgate, 2001.

Del Castillo, Arturo, *Medición de la Corrupción: un indicador de la rendicón de cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

Doig, Alan, David Watt and Robert Williams, "Hands-on or Hands-off? Anti-Corruption Agencies in Action, Donor Expectations, and Good Enough Reality", *Public Administration and Development*, vol. 26, 2006, pp.163–172.

Dussauge Laguna, Mauricio I., "Paradojas de la reforma administrativa en México", *Buen Gobierno*, no. 2, 2007.

-----, "Combate a la corrupción en México: ¿vaso medio vacío o vaso medio lleno?", documento presentado en el seminario "2007: Año de Acuerdos, Propuestas y Acciones. El gobierno y la Administración Pública: mejoras pendientes", México, El Colegio de México, 13 de septiembre de 2007.

-----, "Sobre la pertinencia del Servicio Profesional de Carrera en México", *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

-----, “El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas de la región: ¿hacia la convergencia administrativa?”, *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 180, 2005.
-----, “Tendencias de cambio en el servicio civil de los Estados Unidos”, *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 2, 2004.
Díaz García de León, Octavio y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del Blindaje Electoral en el Gobierno Federal”, *FEPADE Difunde*, agosto de 2006.
Galtung, Fredrik, “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices”, en Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 101-130.
Gregory, Robert, “All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again”, *International Public Management Review*, vol. 4, núm. 2, pp. 41-58.
Goldsmith, Stephen y William D. Eggers, *Governing by Network*, Washington, DC: Brookings Institution, 2004.
González Gómez, Javier, “Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?”, *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006.
-----, reseña de Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004, en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.
Heineman, Ben W. y Fritz Heimann, “The Long War Against Corruption” *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006.
Hesse, Joachim Jens, Christopher Hood y Guy Peters (eds.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
Hill Mayoral, Benjamín y Mauricio I. Dussauge Laguna, “Transparencia y combate a la Corrupción en México: Experiencias Recientes y Perspectivas de Futuro”, en David Gómez-Álvarez. (coord.), *Memorias del Seminario Internacional en Gestión Gubernamental y Políticas Públicas para el Desarrollo*. Guadalajara: ITESO (por aparecer).
Hood, Christopher, “The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective”, en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 19-42.
-----, “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, 1991, pp. 3-19
Hood, Christopher y Guy Peters, “The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, 2004, pp. 267-282.
Hood, Christopher y David Heald (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
Huntigton, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1970.
Jones, Larry R., “International Public Management Network Symposium: ‘New Public Management Has Been Completely Discredited, Thank God!’”, *International Public Management Network*, vol. 5, núm. 2, 2004, pp. 148-172.
Kettl, Donald F., “Contingent Coordination. Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security”, *American Review of Public Administration*, vol. 33, núm. 3, 2003, pp. 253-277.
Kikuchi, Masao, “Assessing Government Efforts to (Re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences”, *International Public Management Review,* vol.8, núm.2, pp. 183-2002.
Kim, Pan Suk, “Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea”, *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, pp. 138-162.
Klitgaard, Robert y Gregory F. Treverton, “Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration”, IBM Center for The Business of Government, 2003.
Krastev, Ivan, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004.
Landau, Martin, “Redundance, Rationality and the Problem of Duplication”, *Public Administration Review*, vol. 29, núm. 1, 1969, pp. 346-358.
Maor, Moshe, “Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective”, *Governance*, vol. 17, pp. 1–28.
Marquette, Heather, “Donors seek the right approach to corruption”, *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.
Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional, ¿para qué?*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
Mauro, Paulo, “Why Worry About Corruption?”, International Monetary Fund, 1997.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

McGuire, Michael, "Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 33-43.
Milward, H. Brinton y Keith G. Provan, "A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks", IBM Center for The Business of Government, 2006.
OCDE, *Modernising Government. The Way Forward*, Paris: OCDE, 2005.
OCDE, *Public Sector Integrity. A framework for assessment*, Paris: OCDE, 2005.
O'Leary, Rosemary y Lisa Blomgren Bingham, "Conclusion: Conflict and Collaboration in Networks", *International Public Management Journal*, vol. 10, pp. 103-109.
O'Leary, Rosemary, Catherine Gerard y Lisa Blomgren Bingham, "Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management", *Public Administration Review*, vol. 66, núm. 1, 2006, pp. 6-9.
Olsen, Johan P., "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Theory and Practice*, vol. 16, 2005, pp. 1-24.
Page, Edward C., "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (eds.), *Governing Europe,* Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 162-176.
-----, "Joined-Up Government and the Civil Service", en Vernon Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 139-155.
Pardo, María del Carmen (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México: El Colegio de México, 2005.
Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Londres: Routledge, 5a ed., 2001.
-----, "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?", *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 182, 2005.
Pierre, Jon y Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press, 2000.
Pollitt, Christopher, *The Essential Public Manager*, London: Open University Press, 2003.
-----, "Joined-Up Government: a Survey", *Political Studies Review*, vol. 1, 2003, pp. 34-49.
Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press, 2a ed., 2004.
Pope, Jeremy, "Dimensions of Transparency in Governance", Documento preparado para el "6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance", Seúl, 24 – 27 de Mayo, de 2005.
Rhodes, R.A.W., "The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme", *Public Administration*, vol.78, núm. 2, 2000, pp. 345-363.
Roberts, Alasdair, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
Salamon, Lester (ed.), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002.
Sampford, Charles, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006.
Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005
Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (eds.), *Clásicos de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
Shah, Anwar (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, DC: Banco Mundial, 2007.
Spector, Bertram I. (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.
Suleiman, Ezra, *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press, 2003.
Stoker, Gerry, *Why Politics Matter. Making Democracy Work*, Londres: Palgrave, 2006.
Tanzi, Vito, "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", International Monetary Fund, 1998.
Van de Walle, Steven, Steven Van Roosbrock y Geert Bouckaert, "Data on Trust in Public Sector", documento de apoyo preparado para la reunión ministerial del Public Governance Committee de la OCDE, Rotterdam, 27-28 de noviembre de 2005.
Van de Walle, Steven y Geert Bouckaert, "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality", *International Journal of Public Administration*, Vol. 26, núm. 8-9, 2003, pp. 891-913.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México

Van de Walle, Steven, "Determinants of Confidence in the Civil Service: An International Comparison", en Kuno Shedler e Isabelle Proeller (eds.), *Cultural Aspects of Public Management Reforms*, Amsterdam: Elsevier, 2007.

Verhoest, Koen, Geert Bouckaert y B. Guy Peters, "Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 73, núm. 3, 2007, pp. 325-348.

Wollman, Hellmut (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

Wright, Vincent y Jack Hayward, "Governing from the Centre: Policy Co-ordination in Six European Core Executives", en R.A.W.Rhodes, *Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships*, Londres: Palgrave, 2000, pp. 27-46.

© Mauricio I. Dussauge Laguna
© El Colegio de México