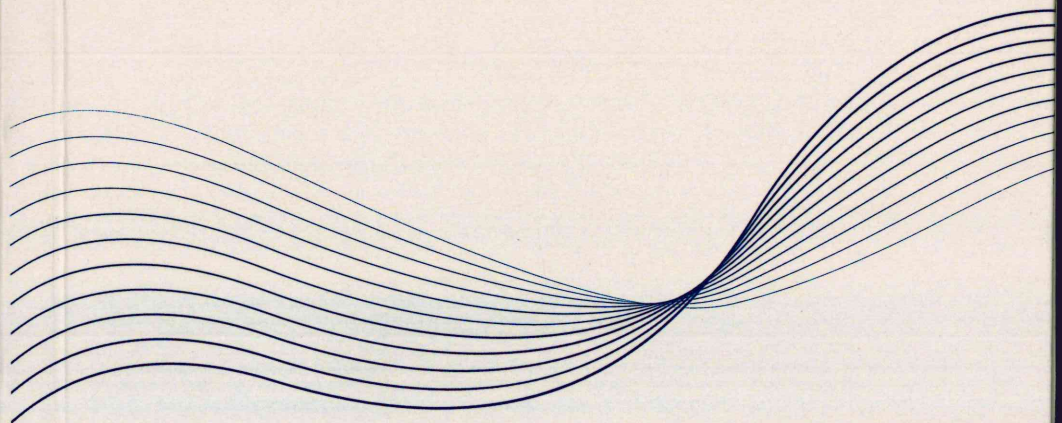


EL PAN

DOCE AÑOS DE GOBIERNO

Ana Covarrubias Velasco
Compiladora



EL COLEGIO DE MÉXICO

EL PAN
DOCE AÑOS DE GOBIERNO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL PAN: DOCE AÑOS DE GOBIERNO

Ana Covarrubias Velasco
(Compiladora)

Estado temático en las elecciones presidenciales
en México, 2002 y 2006

Reynaldo Yanes Ortega Ortiz
y María Fernanda Somoza Ventura 53

Introducción 55

Teoría sobre el votante y su decisión
El elector y la alternancia 57

La elección de 2006 61

El Colegio de México, A.C.
Carretera Piedad-Aguilón No. 30
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpam 68

CP 14110
Ciudad de México
www.colmex.mx
(52-55-5624-2002) fax (52-55-5624-2002)

María del Carmen Pardo
Introducción 78



EL COLEGIO DE MÉXICO

Impreso en México

Nombre: Covarrubias Velasco, Ana, compiladora.

Título: El PAN : doce años de gobierno / Ana Covarrubias Velasco, compiladora.

Descripción de la publicación: Primera edición | Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2023.

Identificadores: ISBN 978-607-564-369-4

Temas BDCV: México – Política y gobierno – 2000 - | Administración pública – México – Siglo XXI | México – Política social – Siglo XXI | Iniciativa Mérida (Estados Unidos) | Control de drogas – México – Cooperación internacional | México – Relaciones exteriores – Siglo XXI | Partido Acción Nacional (México).

Clasificación DDC: 320.972/0905 dc23

Primera edición, 2023

DR © El Colegio de México, A.C.
Carretera Picacho Ajusco No. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
C.P. 14110
Ciudad de México, México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-564-369-4

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción 9

El presidencialismo mexicano en la alternancia

Soledad Loaeza. 19
Introducción 19
El contexto institucional transformado 22
Las identidades ideológicas del electorado mexicano 30
Conclusiones 49
Bibliografía 50

Voto temático en las elecciones presidenciales en México, 2000 y 2006

Reynaldo Yumuen Ortega Ortiz
y María Fernanda Somuano Ventura. 53
Introducción 53
Teorías sobre el votante y su decisión 55
La elección de la alternancia 62
La elección de 2006. 71
Consideraciones finales. 80
Bibliografía 82

La modernización de la administración pública en doce años de gobiernos del Partido Acción Nacional (2000-2012)

María del Carmen Pardo 87
Introducción 87

El cambio político y la modernización administrativa en México	89
Vicente Fox: la apuesta por el buen gobierno y la innovación gubernamental.	94
El periodo de Felipe Calderón: ¿austeridad o reforma?.	105
Conclusiones	119
Bibliografía	121
Auge y caída del servicio profesional de carrera: la política de profesionalización de la función pública durante el panismo	
<i>Fernando Nieto Morales</i>	125
Introducción	125
Importancia de la profesionalización y la Reforma de 2003	127
El tortuoso camino de la reforma.	136
Tres secuelas.	146
Conclusiones	152
Bibliografía	154
Grandes tendencias y pequeños avances en las políticas sociales (2000-2012)	
<i>Ilán Bizberg y Laura Flamand</i>	157
Introducción	157
Las grandes tendencias: del sistema de protección social corporativo al asistencialista.	161
Cambios centrales en la orientación de la política social en México (2000-2012)	170
Acciones emblemáticas de desarrollo social y sus resultados	177
Conclusiones	194
Bibliografía	197

El proceso de integración económica en la región de América del Norte en el periodo 2000-2012	
<i>Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz</i>	205
Introducción	205
Las relaciones económicas entre Canadá, Estados Unidos y México antes y a partir del TLCAN	208
Evolución de la integración de América del Norte, 2000-2006	214
La campaña contra el crimen organizado y los avances en la integración económica en América del Norte (2006-2012).	227
El comercio y la IED en América del Norte (2000-2012)	233
Conclusiones	239
Bibliografía	241
La Iniciativa Mérida: ¿un acuerdo distinto con Estados Unidos?	
<i>María Celia Toro</i>	251
Introducción	251
¿Por qué Mérida?	253
¿Cómo Mérida?	265
¿Un acuerdo distinto con Estados Unidos?.	280
Bibliografía	288
¿Política exterior panista? La apuesta por la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo	
<i>Ana Covarrubias</i>	297
Introducción	297
El PAN y el mundo.	299

La promoción y protección de la democracia y los derechos humanos	304
La actividad multilateral: en búsqueda del reconocimiento	315
Conclusiones	329
Bibliografía	331

INTRODUCCIÓN

Todo cambio político genera expectativas, pero quizá no sea aventurado afirmar que lo que se esperaba de la alternancia del año 2000 en México era una transformación casi completa de régimen y el funcionamiento político del país. No fue un suceso menor que, por primera vez, después de 71 años, un partido distinto al Revolucionario Institucional (PRI) llegara al poder mediante unas elecciones que se consideraron competitivas, libres y limpias. No había duda de que Vicente Fox había ganado el Poder Ejecutivo y, lo más importante, el PRI quedaba debilitado. La coalición encabezada por Fox, la Alianza por el Cambio —conformada por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— ganó la presidencia de la República con 64% de los votos, siendo Fox el candidato más votado en 20 de las 32 entidades federativas, incluyendo el entonces Distrito Federal. La Alianza ganó 221 de 550 escaños en la Cámara de Diputados, y el PAN ganó las gubernaturas de Guanajuato y Morelos. En el Senado, sin embargo, el PRI mantuvo la mayoría con 60 escaños, mientras el PAN obtuvo 46. Sin duda, el escenario político era muy distinto al de los 71 años previos. La pluralidad política, la legitimidad y legalidad de las elecciones abrían un espacio amplio para la esperanza de cambio en muchos ámbitos de la vida política, económica y social de México. En 2006, el PAN ganó nuevamente las elecciones, aunque el escenario fue radicalmente distinto: en esa ocasión, el triunfo de Felipe Calderón fue severamente cuestionado, sobre todo por la Coalición por el Bien de Todos, compuesta por el Partido de la Revolución

Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. Calderón obtuvo 35.89% de los votos, mientras que el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador logró 35.33%. Así pues, la Coalición impugnó los resultados, sin éxito, pero sí convocando a la resistencia. Como resultado, un buen porcentaje de la población consideró que las elecciones habían sido fraudulentas, calificando el triunfo de Calderón como ilegítimo. El espacio para la esperanza del cambio se redujo notablemente.

¿Cómo pueden caracterizarse los 12 años de gobierno panista?, ¿qué cambió?, ¿se cumplieron las expectativas que se tenían a la llegada de un partido distinto del PRI a la presidencia?, ¿qué tan similares fueron los dos gobiernos del PAN? La elección de 2000 parecía perfilar un nuevo México, mientras que la de 2006 reflejaba que había, en los hechos, un nuevo país, dividido ideológicamente. Como candidato, Fox prometió el cambio anhelado: mantener una economía sana, garantizar el equilibrio entre poderes, fortalecer el federalismo, resolver pacíficamente el conflicto en Chiapas, y combatir la corrupción y la pobreza, entre muchas otras cosas. Calderón, por su parte, se presentaba como el presidente del empleo y ofrecía también numerosas transformaciones como modernizar la política energética, fortalecer el Estado de derecho para combatir la inseguridad y la impunidad, perfeccionar la democracia, reducir la pobreza y garantizar la seguridad social. Ante la necesidad de evaluar los cambios y las continuidades que supuso la doble victoria del PAN en México, el presente libro examina algunos ámbitos del quehacer político y social durante el periodo 2000-2012, atendiendo a preguntas y argumentos no nuevos para la ciencia política, la administración pública y las relaciones internacionales, pero sí para un México que durante 71 años había sido gobernado por el mismo partido

político. ¿Qué significa el cambio de partido en el poder? ¿Qué influencia tienen la ideología y los valores de los líderes políticos en la formulación de políticas públicas? ¿Cuál es la herencia de un sistema de partido hegemónico? Estos cuestionamientos animaron a los autores de este libro a analizar asuntos cruciales para el priismo que, en 2000, se enfrentó a otro partido, el presidencialismo, el comportamiento del votante, el diseño y control de la administración pública, la política social y la política exterior.

La colección de capítulos que aquí se presenta ofrece al lector un análisis sobre distintos cambios y continuidades en las áreas mencionadas, no sólo entre el PRI y el PAN, sino entre los dos gobiernos del PAN, de modo que el lector pueda evaluar también la idea misma del panismo por la congruencia —o no— entre los dos sexenios del periodo 2000-2012. Como se verá, en todos los casos la herencia del priismo fue muy pesada; en algunos asuntos, los gobiernos panistas aceptaron la continuidad de buena gana, en otros con resistencia, y en otros más se propusieron la innovación, no siempre con éxito.

El estudio de los gobiernos del PAN encabezados por Vicente Fox y Felipe Calderón, y el contexto en el que se desempeñaron, es indispensable para comprender la historia política reciente de México. Sirva este volumen como contribución a lo que debe ser un examen riguroso y comprehensivo del inicio del siglo XXI en nuestro país.

En el primer capítulo, Soledad Loaeza analiza la institución presidencial y arguye que los panistas la recibieron debilitada como resultado de las reformas políticas y económicas que se implementaron en los años noventa. Fox ejerció un presidencialismo personalizado y entregó la institución todavía más disminuida a su sucesor. El primer presidente del PAN gobernó sin su partido, sobre todo en los primeros años del sexenio,

y descansó, en mucho, en la opinión pública; Calderón, por su parte, recurrió al partido, sobre todo para reforzar su legitimidad y por el conflicto con López Obrador, y trató de fortalecer la presidencia, sin éxito, no sólo por los resultados de la elección, sino también porque no tenía el apoyo necesario en el Congreso y, además, había diferencias entre los legisladores del PAN. Asimismo, su estrategia contra el crimen organizado provocó divisiones significativas entre sus seguidores y llevó a Calderón a descansar principalmente en los órganos represivos del Estado. Al final, Fox y Calderón afianzaron la tendencia hacia una presidencia limitada en su poder y sus funciones. En un segundo capítulo, María Fernanda Somuano Ventura y Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz explican las votaciones de 2000 y 2006 con base en el llamado voto temático, que identifica asuntos específicos como guía de las preferencias de los electores. Según Somuano y Ortega, los mexicanos sí tuvieron en cuenta criterios temáticos para decidir su voto: en el caso de Fox, la idea del "cambio" fue esencial, aunque también fueron relevantes los atributos del candidato y la oferta de generación de empleos. Calderón, por su parte, manejó con éxito la propuesta de que López Obrador era un peligro para México, pero fue igualmente decisiva su promesa de mantener la política económica del sexenio anterior. Para Somuano y Ortega, el voto según asuntos específicos se explica por el alejamiento de los ciudadanos de los partidos políticos, aunque las identidades partidistas siguieron siendo significativas; las elecciones de 2000 y 2006, sin embargo, pueden entenderse por el voto temático una vez que los candidatos fueron más allá de las bases partidistas y apelaron a los votantes independientes.

En los siguientes dos capítulos, María del Carmen Pardo y Fernando Nieto Morales examinan el desarrollo de la administración pública entre 2000 y 2012. Según Pardo, los dos

presidentes del PAN plantearon proyectos de modernización de la administración pública y, aunque con diferencias notables, en ambos casos se mezclaron el modelo gerencial y otro de corte más clásico, weberiano. Fox planteó incorporar algunas prácticas del sector privado mientras que Calderón puso énfasis en el presupuesto basado en resultados y desempeño. El PAN tomó como base la nueva gerencia pública (NGP) que supone la neutralidad o independencia relativa de la administración pública. Se trataba, entre otras cosas, de evitar que la administración pública continuara sirviendo como instrumento de premiación o castigo mediante la asignación de puestos. Ninguno de los dos presidentes, sin embargo, tuvo éxito, y no se afectó la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público. El gobierno de Fox partió de un diagnóstico parcial y hasta equivocado de las condiciones del aparato público; mientras que Calderón resintió los efectos de la crisis financiera de 2008, además de que su interés principal fue el combate al crimen organizado. En última instancia, no se logró la esperada reforma modernizadora del gobierno para transformar su relación con los ciudadanos. Fernando Nieto, por su parte, analiza uno de los componentes de la frustrada reforma, que es el Servicio Profesional de Carrera (SPC). Éste sería el instrumento para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo público con base en el mérito. Para el autor, la profesionalización de la función pública fue un objetivo importante para Fox durante sus primeros años de gobierno, siendo uno de los hitos de la modernización administrativa. Sin embargo, el SPC enfrentó graves problemas en su implementación y pronto perdió apoyo dentro y fuera de la administración pública. El SPC no desapareció con Calderón, pero se relegó como un sistema empequeñecido y fue marginal en la estrategia del gobierno. Nieto concluye que la profesionalización del servicio público

en el periodo 2000-2012 fue una oportunidad perdida pues los gobiernos panistas, por acción u omisión, debilitaron sus posibilidades de éxito. Así pues, el SPC no logró erradicar prácticas patrimonialistas.

El quinto capítulo trata la política social de los dos gobiernos panistas. Ilán Bizberg y Laura Flamand parten del cambio de modelo de desarrollo de los años ochenta que orientó la protección social hacia dos grandes tendencias: un esquema corporativo contributivo y otro no contributivo. Según los autores, los esfuerzos de Fox y Calderón en cuanto a protección social tuvieron resultados muy modestos y no modificaron fundamentalmente esas tendencias. Los programas examinados, que les permiten llegar a esa conclusión, son Progresas-Oportunidades, el Seguro Popular y el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y Más en zonas rurales (70 y Más), con base en la medición multidimensional de la pobreza. El primero consistía en la entrega de transferencias para modificar la conducta de los beneficiarios en nutrición, salud y educación, y se convirtió en el principal programa social focalizado del gobierno federal. El resultado fue la reducción marginal de la pobreza. El segundo fue creado en 2004 para ofrecer protección financiera a los gastos de salud a familias desprotegidas y de menores recursos. Es decir, se trataba de proteger a la población no asegurada. Una vez más, el alcance fue limitado pues el incremento en el financiamiento para la salud no fue suficiente. El tercero pretendía mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores con una pensión monetaria de tipo no contributivo e implementar acciones para atender su deterioro físico y mental mediante una red social de apoyo y acciones de protección social. Bizberg y Flamand afirman que después de 12 años de gobiernos panistas, el gasto social en México seguía siendo muy bajo comparado con otros países de América

Latina y sugieren que la mejor lucha contra la pobreza debe basarse en la creación de empleos formales y en el aumento salarial.

El ámbito regional y la política exterior son presentados por Gustavo Vega Cánovas y Francisco Campos Ortiz, María Celia Toro y Ana Covarrubias en los últimos tres capítulos. Vega y Campos estudian América del Norte y analizan cómo se fue manejando la idea de la región (o su ausencia) partiendo del gran cambio en materia comercial —integración— que trajo consigo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, posteriormente, los ataques terroristas en Estados Unidos en septiembre de 2001. Según los autores, el éxito del TLCAN había sido de tal magnitud que Fox propuso a sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá avanzar en la integración para conformar la Comunidad de América del Norte que implicara, entre otras cosas, el libre tránsito de dinero, bienes y personas. Esta idea no prosperó, pero quizá el impedimento más fuerte para profundizar el proceso integracionista fueron los ataques terroristas que produjeron nuevos mecanismos para no afectar el intercambio comercial y proteger la seguridad de Estados Unidos al mismo tiempo. De esta manera, Vega y Campos examinan instrumentos como la Asociación Estratégica Aduana-industria Contra el Terrorismo (C-TPAT), el Programa de Comercio Libre y Seguro (FAST), la Red Electrónica para la Inspección Rápida de Viajeros (SENTRI), el Nuevo Esquema de Empresas Certificadas (NEEC) y el Programa de Preaprobación de Viajeros (NEXUS). Aunque hubo otros esfuerzos como las cumbres de líderes de América del Norte, la Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) y la Declaración Relativa a la Gestión Fronteriza de América del Norte para combinar el libre comercio y la seguridad, lo cierto es que esta última cobró prioridad a expensas del comercio y, sobre todo, de la idea de una comunidad de

América del Norte. Los autores demuestran cómo el comercio y la inversión crecieron entre 2000 y 2012, pero no al ritmo que lo habían hecho con anterioridad. La crisis financiera de 2008 fue también responsable de este resultado. María Celia Toro, en su capítulo, trata otro ámbito de la relación con Estados Unidos vinculado a la seguridad. La Iniciativa Mérida (IM), según la autora, fue la respuesta de Calderón a una severa crisis de seguridad pública que requería de acción inmediata y de la ayuda de Estados Unidos, pero no buscaba únicamente el apoyo material del vecino del norte, sino que pretendía comprometerlo con los resultados, buenos o malos, de la iniciativa. Para demostrar su eficacia, Toro arguye que no hubo señalamientos públicos de parte del gobierno estadounidense en contra del mexicano a pesar del deterioro de las condiciones de seguridad pública en México, que reflejaban que la IM misma había sido una estrategia fallida. La Iniciativa Mérida, así, se basaba en un “espíritu de corresponsabilidad”. Estados Unidos decidió participar en ella pues era importante la seguridad en su frontera sur y contribuir a la reestructuración de las instituciones policiales y del sistema de justicia penal mexicanos. Así pues, su gobierno inicialmente aprobó la transferencia de pertrechos y tecnología moderna equivalente a 1 400 millones de dólares para los años 2007-2010. Para México era fundamental modernizar y profesionalizar las instituciones encargadas de labores policiales y procuración de justicia, así como fortalecer sus capacidades operativas y de análisis de inteligencia de las fuerzas armadas y las policías (la IM incluía el adiestramiento de personal castrense). Aunque, como se ha dicho, Toro afirma que se trató de una estrategia mal planeada con resultados pobres, lo cierto es que significó una nueva forma de cooperación entre Estados Unidos y México, que promovió igualmente la colaboración en otros programas y el otorgamiento de más partidas.

Esta cooperación se distinguió asimismo por la relación de ayuda entre funcionarios medios de la federación y gobiernos estatales y municipales que no eran parte de la iniciativa. La IM, así, coadyuvó a la buena marcha de la relación bilateral al no haber críticas a México y al ampliar el apoyo mutuo.

Ana Covarrubias, por último, examina dos ámbitos de la política exterior de los gobiernos del PAN: la promoción de la democracia y los derechos humanos, y el quehacer multilateral. La autora arguye que lo primero fue realmente el signo distintivo de la política exterior, sobre todo en el periodo 2000-2006 y, en menor medida, hasta 2012. Aunque había antecedentes en cuanto a la apertura de la política exterior respecto de la defensa de la democracia y los derechos humanos, no fue sino hasta el gobierno de Fox cuando estos temas adquirieron primacía en la diplomacia mexicana, con resultados mixtos. En segundo lugar, aunque el multilateralismo ha sido tradicionalmente una esfera de acción muy favorecida por la política exterior de México, lo cierto es que durante los sexenios del PAN sirvió para ubicar al país como un actor influyente en el escenario internacional. Covarrubias concluye que hubo cierta continuidad en la política exterior de Fox y Calderón, por lo que puede hablarse de una política exterior panista. No se trató, sin embargo, de una política estrictamente apegada a las posiciones internacionales que dictaba la doctrina del partido. México logró convertirse en un actor visible en la región y en el mundo gracias a su acción multilateral, pero fracasó en lo relativo al objetivo final de la política exterior de democracia y derechos humanos: el cambio interno. La autora cuestiona, no obstante, si en efecto el cambio interno es tarea de la política exterior, y arguye que ésta cumplió con su labor.

- _____, *Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal*, México, SFP, 2008.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, SHCP, 2007.
- _____, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestarios, "Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)", México, SHCP, 2008.
- Vega Casillas, Salvador, "Presentación del esquema nacional de interoperabilidad, Foro de la *Revista Política Digital*, 7 de julio de 2007.
- _____, "El Programa de Mejora de la Gestión", Conferencia Internacional sobre Presupuesto Basado en Resultados, Ciudad de México, 2008.
- _____, "La modernización del gobierno mexicano a partir de la mejora de la gestión: entrevista al secretario de la Función Pública. Entrevista realizada por José Sosa", *RAP*, núm. 115, enero-abril de 2008, pp. 91-102.
- Villanueva Ángel, Luis E., "La necesidad de la implantación y reforzamiento de metodologías y mecanismos de evaluación del desempeño del elemento humano en la administración pública mexicana", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

AUGE Y CAÍDA DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: LA POLÍTICA DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DURANTE EL PANISMO

Fernando Nieto Morales

INTRODUCCIÓN

La política de profesionalización de la función pública, entendida como la estrategia del gobierno para hacerse de recursos humanos profesionales y para ocupar y gestionar apropiadamente los puestos de la burocracia, tuvo importancia en los primeros años tras la victoria de Vicente Fox en el 2000. Aunque para entonces ya existían algunas experiencias más o menos exitosas de profesionalización en el sector público mexicano,¹ la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública federal marcó uno de los hitos de modernización administrativa de México.²

No obstante, desde sus primeros meses de operación, el SPC tuvo que enfrentar serios problemas en su implementación y

¹ Por ejemplo, el Servicio Exterior Mexicano, SEM (el más antiguo del país), o el Servicio Profesional Electoral del entonces Instituto Federal Electoral. Véase José Luis Méndez, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?", en José Luis Méndez (ed.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.

² María del Carmen Pardo, "El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio", *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre de 2005; y José Luis Méndez, "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010.

rápida-mente perdió apoyos dentro y fuera de la administración pública. Pocos años después, durante el gobierno de Felipe Calderón, aunque el SPC no desapareció, se le terminó relegando como un sistema empequeñecido, con poco presupuesto y con un lugar muy marginal en la estrategia administrativa del gobierno de la República. ¿Por qué una de las reformas más importantes en la historia administrativa del país fracasó en menos de 12 años? ¿Qué papel desempeñaron los gobiernos de Fox y Calderón, respectivamente, y qué consecuencias tuvo este periodo para el futuro de la profesionalización de la función pública en México?

El argumento central de este texto es que la trayectoria de implementación de la política de profesionalización durante los sexenios panistas de 2000 a 2012 terminó en una oportunidad perdida. En particular, se malgastó la posibilidad de crear un servicio civil federal y de empezar a dismantelar el “sistema de botín”³ que aún hoy caracteriza la gestión de la mayoría de los puestos públicos. En el balance, los gobiernos panistas, por acción u omisión, mellaron las posibilidades de éxito de la reforma de 2003 que dio origen al SPC y no lograron el objetivo de crear un mecanismo que garantizara la igualdad de oportunidades en el empleo público con base en el mérito. De esta forma, los gobiernos panistas no sólo fracasaron —a pesar de algunos éxitos concretos— en la implementación de una política crucial para la efectividad del Estado mexicano, sino que también postergaron (nuevamente) la posibilidad de crear un servicio civil que garantice la autonomía y competencia técnica

³ El término se refiere a la tradición de administración de los puestos del gobierno con base en relaciones de patronazgo. El sistema se basa en la repartición de cargos públicos entre los partidarios, leales o clientelas de un candidato o grupo político. Cf. Merilee S. Grindle, *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.

de la burocracia federal, al tiempo que ofrezca carreras estables y atractivas para quienes desean dedicarse al servicio público.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera: primero, presento las características generales de la reforma de 2003 y del SPC para continuar con los retos que se encontraron a lo largo de su implementación durante las administraciones de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Después ofrezco una interpretación del fracaso de la reforma, así como de las lecciones que se pueden extraer para el futuro de la política de profesionalización en México.

IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA REFORMA DE 2003

Hay varios beneficios importantes de crear y mantener una *burocracia profesional*.⁴ Menciono tres. Primero, los países que han consolidado burocracias profesionales mediante un servicio civil tienden a tener un mejor desempeño económico. Según Evans y Rauch, la evidencia estadística apoya la hipótesis de que países con burocracias “weberianas” tienen mejores tasas de crecimiento económico.⁵ La razón detrás de esta correlación es que

⁴ El término se refiere aquí a una burocracia con al menos tres características: 1) el reclutamiento de personal se hace a través de exámenes de oposición u otro mecanismo de evaluación objetiva; 2) la carrera y ascensos del personal suceden sobre todo dentro del sector público y dependen sustantivamente del desempeño y méritos del funcionario; y 3) la compensación y salarios de los funcionarios son comparables con percepciones de personal en el sector privado con responsabilidades y credenciales similares (cf. Peter Evans y James E. Rauch, “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5, 1999, Apéndice A).

⁵ Evans y Rauch, art. cit., p. 760. También, véase Bo Rothstein, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

una burocracia profesionalizada es más predecible. La predictibilidad favorece la inversión pública de largo plazo y ofrece mayor certeza para la inversión privada y para la creación y sostenimiento de mercados.⁶ Además, hay evidencia de una asociación igualmente positiva entre la existencia de burocracias profesionales e indicadores de desarrollo económico y social, como el PIB per cápita y el índice de desarrollo humano.⁷

Una segunda ventaja radica en la estabilidad que una burocracia profesional otorga a las políticas y los programas de gobierno. Un servicio civil integrado por profesionales actúa con relativa autonomía técnica y tiende a generar memoria y lealtad institucionales. Esto favorece, por un lado, estabilidad y coherencia en las operaciones del gobierno a pesar de contingencias y “shocks” en el entorno político. Por otro lado, la existencia de “profesionales del gobierno” garantiza que haya funcionarios que puedan tomar decisiones técnicamente sólidas aun en situaciones que no pueden reducirse o que escapan a las reglas de operación.⁸ Es decir, la profesionalización aumenta la confiabilidad de los gobiernos y de las administraciones públicas.⁹

Un tercer beneficio importante se refiere a la reducción de los incentivos para participar en actos y redes de corrupción. Como escribe Dussauge:

⁶ Siegwart M. Lindenberg, “A Market Needs a State: Securing Calculability and Market-Induced Values in China”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, núm. 1, 2000.

⁷ Bo Rothstein y Sören Holmberg, “Correlates of Quality of Government”; en: <https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1551/1551592_correlates-of-quality-of-government.pdf>, consultado el 27 de octubre de 2018.

⁸ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Sage, 1980.

⁹ Cf. György Gajduschek, “Bureaucracy: Is it Efficient? Is it not? Is that the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality”, *Administration and Society*, vol. 34, núm. 6, 2003.

[...] la introducción de reglas claras, objetivas y meritocráticas para la gestión de recursos humanos permitirá erradicar la importancia que hoy en día tienen las lealtades grupales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios no enfrentarán la necesidad de usar los recursos gubernamentales (puestos, recursos materiales) de manera ilegal o ineficiente, ya sea para beneficio de sus camarillas, ya con el fin de pagar deudas políticas.¹⁰

Aunque también es cierto que puede haber problemas derivados de la instauración de un servicio civil como el “ensimismamiento” y la “deriva burocrática” (*bureaucratic drift*),¹¹ como indican los puntos anteriores, un servicio civil ciertamente puede ayudar a mejorar la capacidad y efectividad de los Estados.

En México, la discusión sobre la necesidad de profesionalizar la función pública puede rastrearse a todo lo largo de la historia de la construcción del Estado mexicano.¹² Sin embargo, no fue sino hasta los años ochenta y noventa del siglo pasado que los gobiernos nacionales afirmaron explícitamente la necesidad de crear un servicio civil federal, en el sentido mencionado de una “burocracia profesional”. Por ejemplo, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se creó la Secretaría de la Con-

¹⁰ Mauricio Dussauge, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 771-772. También véase, Alina Mungiu-Pippidi, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

¹¹ Jonathan R. Macey, “Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 8, núm. 1, 1992.

¹² Pardo, “El servicio profesional de carrera en México”, *op. cit.*; y Omar Guerrero, “La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México”, en Néstor Fernández (coord.), *Servicio público de carrera en México*, México, INAP, 2001.

traloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y se publicó el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000 (Promap) que, entre otros, tenía como objetivo profesionalizar el empleo público. Estos esfuerzos, empero, fueron en su mayor parte infructuosos y la creación de un servicio civil federal nunca fue más que una declaración de propósito.¹³

Tras el triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2000 y la publicación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, se abrió una ventana de oportunidad para finalmente crear un servicio civil federal.¹⁴ A pesar de que Fox había prometido durante la campaña la creación de un servicio civil, la primera iniciativa de reforma surgió del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en octubre de 2000, por conducto del entonces senador Carlos Rojas. Después, en abril de 2002, se presentó una segunda iniciativa de ley, esta vez a propuesta del Partido Acción Nacional (PAN). Ambas propuestas fueron integradas y una nueva minuta fue aprobada por el Senado. Posteriormente, la Cámara de Diputados hizo adiciones y modificaciones a partir de una tercera propuesta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Finalmente, en abril de 2003, se aprobó la reforma que dio origen al Servicio Profesional de Carrera de la administración pública federal.

En los antecedentes del decreto de ley se estableció que el nuevo sistema sentaría las bases para una administración

¹³ Pardo, "El servicio profesional de carrera en México", *op. cit.*, p. 614.

¹⁴ Para una explicación más detallada de los antecedentes del SPC, véase José Luis Méndez, "El servicio profesional de carrera", *op. cit.*; y Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE/ Secretaría de la Función Pública, 2006.

"más eficaz, ajena a los cambios políticos y capaz de servir profesionalmente a la ciudadanía". La creación del SPC permitiría dar "continuidad a los programas sustanciales de gobierno, eliminar los trastornos en los cambios de administración, [y] conservar la experiencia de los servidores públicos [...]".¹⁵ La reforma y el nuevo sistema fueron celebrados por expertos y la opinión pública. En su mensaje durante el acto de firma de decreto, Vicente Fox señaló que el SPC "nos permite ponernos a la altura de las naciones modernas y sentar las bases de una administración pública de Estado en la cual las y los funcionarios no vean obstaculizado su trabajo por los jaloneos políticos, por ciclos electorales o por otros factores", y que la nueva legislación era "una innovación gubernamental de gran envergadura, comparable a otras de las reformas estructurales que recientemente ha impulsado nuestra democracia".¹⁶

El SPC fue la primera iniciativa de servicio civil que pretendió instaurar un sistema transversal de gestión de recursos humanos en una porción importante del gobierno federal. En un inicio, la Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC) derivó en procedimientos y sistemas para la gestión de poco más de 42 000 puestos de más de 80 organizaciones de la administración pública federal centralizada (dependencias y órganos desconcentrados). El SPC no comprende los puestos burocráticos de nivel operativo (también llamados "de base") y que son los que componen el grueso de la fuerza laboral federal. Aunque los puestos que abarca el SPC tampoco son un gran porcentaje con respecto al total de servidores públicos "de confianza" del gobierno federal (menos de 10% en 2006, según estimaciones de

¹⁵ *Gaceta Parlamentaria*, martes 18 de marzo de 2003, p. 18.

¹⁶ Véase: <<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=5000>>, consultado el 10 de octubre de 2018.

Martínez Puón),¹⁷ sí se trata de muchos de los puestos de dirección de la mayor parte de las dependencias federales, con excepción de los sectores de seguridad, defensa y relaciones exteriores. El SPC se compone de siete subsistemas (cuadro 1) que, en principio, gestionan la carrera administrativa del personal entre el escalafón de enlace administrativo y el de director general.¹⁸

La creación del SPC, además, detonó la formulación de procesos homologados para una amplia gama de organizaciones con necesidades diferenciadas y con una larga tradición de control sobre sus procesos internos —lo que incluía, desde luego, la gestión y contratación de su personal—. El control de este sistema recayó en la Secretaría de la Función Pública (SFP), que tuvo que combinar, a partir de la reforma de 2003, las funciones de control interno heredadas de la antigua Secodam con las de gestión y fortalecimiento de la función pública, incluyendo la dirección e implementación de la política federal de recursos humanos.

Ahora bien, la LSPC contiene varias tensiones en su diseño. Para empezar, la ley estableció un sistema de operación descentralizada. Cada dependencia operaría procesos y tomaría decisiones respecto a la gestión de su personal. Sin embargo, la misma ley también dio control sobre el diseño y monitoreo de los procesos y procedimientos a una sola dependencia, la SFP. Por lo tanto, una primera tensión originada desde la LSPC se refiere a una presión centrífuga respecto a la operación que se

¹⁷ Rafael Martínez Puón, "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación", *Gestión y Política Pública*, vol. 15, núm. 2, 2006.

¹⁸ De acuerdo con el art. 5 de la LSPC, los puestos correspondientes a Enlace, jefe de departamento, subdirector de área, director de área y director general se consideran, por defecto, parte del SPC.

CUADRO 1. Subsistemas del SPC de acuerdo con la LSPC

Subsistema	Objetivo	Características
Planeación de recursos humanos	Determinar las necesidades del personal (cuantitativas y cualitativas) que requiere la administración pública federal.	Sistema basado en puestos que pertenecen al SPC y con servidores de carrera que los ocupan.
Ingreso	Establecer los procedimientos de reclutamiento y selección de personal.	Se establece una distinción entre puestos del SPC y los de libre designación. Los primeros sólo pueden ocuparse con base en los procedimientos de la LSPC, excepto en los casos previstos en el art. 34. El ingreso al SPC se da invariablemente por concurso (art. 4). Los concursos pueden ser para servidores públicos o para todo interesado (art. 28). Los concursos combinan una evaluación de la trayectoria y experiencia de las personas con el reconocimiento al mérito y la aptitud (arts. 26, 29 y 31).
Desarrollo profesional	Establecer procedimientos para la planeación de carreras profesionales y trayectorias de ascenso y movilidad del personal.	Sistema de puntajes que los funcionarios acumulan para aspirar a puestos de mayor jerarquía (art. 39). Diseño de planes de carrera para cada funcionario (arts. 35-38), con posibilidad de movilidad entre dependencias y órdenes de gobierno (art. 39).

CUADRO 1. *Subsistemas del SPC de acuerdo con la LSPC (conclusión)*

<i>Subsistema</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Características</i>
Capacitación y certificación de capacidades	Establecer modelos de capacitación, entrenamiento y certificación de conocimientos, actitudes y habilidades de los funcionarios de carrera.	Capacitación para afirmar las capacidades de los funcionarios y el desempeño de sus funciones (cap. v). La capacitación y, sobre todo, la acreditación ofrece puntos de apoyo para el ascenso de personal (cap. v). Programas anuales de capacitación a cargo de la SFP, pero ejecutados por cada dependencia.
Evaluación del desempeño	Medir y valorar el desempeño y la productividad de los funcionarios de carrera.	Valoración integral del comportamiento de los funcionarios con base en metas de cada puesto, la capacitación obtenida y aportaciones extraordinarias (art. 55).
Separación	Establecer procedimientos y criterios para la separación temporal o permanente del SPC.	Se prevé separación en casos ordinarios (p. ej., renuncia o defunción) y extraordinarios (p. ej., no aprobación de capacitaciones en dos ocasiones o incumplir la LSPC).
Control y evaluación	Diseñar y operar procedimientos para monitorear y corregir la operación de todo el SPC.	El SPC es un sistema descentralizado, integral, flexible y de aplicación gradual (art. 69).

contrapone a la lógica centrípeta del control ejercido por la SFP. Otra tensión se refiere a la oposición entre flexibilidad y rigidez. La ley, en general, favorece la flexibilidad respecto al personal. Por ejemplo, ésta incluye disposiciones para el desarrollo profesional, la planeación de carreras administrativas y la posibilidad de movilidad incluso entre órdenes de gobierno. No obstante, la ley es también particularmente rígida respecto a los puestos: es tajante en que los puestos entre enlace y director general deben, por defecto, formar parte del sistema. Una tercera tensión es la falta de responsabilidades claras y de medios para castigar desviaciones. La LSPC es un instrumento que omite castigos ante su incumplimiento y que, no obstante, se basa en la premisa de cooperación por parte de las dependencias federales.

Puesto así, estas tensiones imponían —y aún hoy lo siguen haciendo— complicaciones que nunca se lograron salvar del todo. Por ejemplo, la rigidez respecto a los puestos implicó que una de las pocas fuentes de flexibilidad era la cláusula de excepcionalidad contenida en el artículo 34 de la LSPC.¹⁹ La falta de flexibilidad obligaba a incurrir en procedimientos que originalmente se habían pensado extraordinarios, lo que abrió la puerta a la simulación, el abuso de la libre designación y el debilitamiento progresivo de los mecanismos meritocráticos

¹⁹ “En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema”.

de ingreso y selección. De manera similar, la tensión entre operación descentralizada y control centralizado abrió la puerta a resistencias e inconsistencias en la implementación: mientras que algunos segmentos de la administración pública adoptaron y operaron con los nuevos procedimientos relativamente rápido; otros segmentos resistieron la adopción incluso, en algunos casos, durante años.²⁰ La falta de sanciones y la ambigüedad de responsabilidades solamente agravaron estos problemas.

EL TORTUOSO CAMINO DE LA REFORMA

Como ha argumentado Martínez Puón, el análisis de las características de la legislación no necesariamente describe el funcionamiento real del servicio civil.²¹ Es decir, más allá de las características y los defectos de la LSPC, es en la trayectoria de su implementación que se revelan los mecanismos que se pusieron en operación, así como los hechos, acciones u omisiones que ayudan a explicar el resultado final.²²

La implementación del servicio profesional comenzó aparentemente de manera promisorio. Tras la promulgación de la

²⁰ Fernando Nieto Morales, Rafael Wittek y Liesbet Heyse, "Organizational Pathways to Compliant Reform Implementation Evidence from the Mexican Civil Service Reform", *Public Administration*, vol. 93, núm. 3, 2015.

²¹ Rafael Martínez Puón, "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México", *Convergencia*, vol. 15, núm. 48, 2008.

²² Esta sección retoma y sintetiza el análisis sobre la trayectoria de implementación del SPC que ya hemos hecho en otro lugar. Véase Fernando Nieto y María del Carmen Pardo, "La implementación del Servicio Profesional de Carrera 2003-2012", en Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.), *Implementar políticas públicas en México. 8 casos*, México, CIDE, en prensa.

ley, se creó una Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos en la Subsecretaría de la Función Pública, se asignó una bolsa importante de recursos a la reforma y se consiguieron financiamientos externos para desarrollar herramientas y sistemas tecnológicos. Además, como ya se dijo, el presidente Fox expresó públicamente su apoyo al SPC como uno de los seis ejes de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.²³ Ésta, a su vez, fue impulsada por Ramón Muñoz, quien fuera titular de la poderosa Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.²⁴ No obstante, se debe notar que la implementación del SPC inició durante la segunda mitad de la administración foxista con un plan apresurado. De hecho, la LSPC incluía un régimen transitorio con plazos compulsivos; específicamente, los artículos primero y segundo transitorios establecieron que la ley debía entrar en vigor 180 días después de su publicación en el *Diario Oficial* y que, a partir de ese momento, el gobierno de la República contaba con otros 180 días para emitir el reglamento correspondiente.

²³ Los seis ejes de la agenda eran: 1) reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad; 2) satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan; 3) atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia; 4) posibilitar que, desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece; 5) garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez; y 6) recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno.

²⁴ José Juan Sánchez González, "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno", *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, 2008; y Mauricio Dussauge, "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, núm. 1, 2011.

Las condiciones que encontraron los nuevos implementadores del SPC eran complejas, cuando no eminentemente hostiles a la lógica de un servicio civil meritocrático. Según un estudio diagnóstico de 2004 presentado por la SFP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),²⁵ la mayoría de las dependencias federales no tenía descripciones de puesto, ni perfiles de los mismos en sus manuales de organización y procedimientos. La documentación y gestión de procesos relacionados con el personal era formalista, de larga duración y tendía a generar expedientes duplicados e inconsistentes. Había estructuras organizacionales desbalanceadas e inerciales. Casi nueve de cada 10 dependencias mantenían la práctica de alinear sus puestos de conformidad con el nombre y no con su nivel de responsabilidad. Además, los niveles salariales se definían sin mediar análisis técnico de los perfiles y responsabilidades de los puestos. Casi ninguna dependencia hacía públicas sus vacantes y, en poco más de la mitad de los procesos de ingreso, el jefe inmediato era el único responsable de tomar la decisión de contratación.

La reforma que creó el SPC implicó la creación de procedimientos que no sólo iban en contrasentido de una larga tradición de gestión discrecional y patrimonialista de los puestos burocráticos, sino que también reducían significativamente la autonomía de las dependencias respecto a la selección y manejo de su personal directivo.²⁶ El problema de origen del SPC es que

²⁵ “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”, 2004.

²⁶ José Luis Méndez, “La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada”, en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016.

sus beneficios —aunque *a priori* importantes y respaldados por evidencia— eran difusos y de largo plazo, mientras que los costos para las dependencias eran inmediatos y los medios de control al alcance de la SFP limitados.²⁷

Así y ante las tensiones que incluye la LSPC, los implementadores se enfrentaron a un primer dilema: debían escoger qué centralizar y qué descentralizar. La apuesta inicial parece haber sido centralizar la tecnología y la normatividad, mientras que se descentralizaba parcialmente la operación de cinco de los siete subsistemas del SPC (ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación del desempeño y separación). La idea era generar criterios unificados y mejores servicios internos para las organizaciones, mientras que el SPC se adecuaba a las necesidades específicas de las dependencias y se garantizaba —en teoría— la respuesta oportuna.

No obstante, en abril de 2004, la SFP publicó el primer Reglamento del SPC que, a diferencia de la LSPC, tenía un marcado espíritu centralizador. Parece que los implementadores dentro de la SFP optaron por centralizar los procesos para —al menos en un primer momento— tener mejor control sobre el proceso de implementación. Esto implicó al menos dos cosas. Primero, hubo una centralización normativa —a veces ilegal—²⁸ que se tradujo, a su vez, en una explosión de reglas y normativas del nuevo sistema. Tan sólo de abril a diciembre de 2004, la SFP emitió 135 nuevas reglas y lineamientos adminis-

²⁷ Fernando Nieto Morales, Liesbet Heyse, María del Carmen Pardo y Rafael Wittek, “Building Enforcement Capacity. Evidence from the Mexican Civil Service Reform”, *Public Administration and Development*, vol. 34, núm. 5, 2014.

²⁸ Por ejemplo, se centralizaron los procesos de evaluación del desempeño que, de acuerdo con la LSPC, eran responsabilidad directa de las dependencias (Méndez, “La gestión de personal público en México...”, *op. cit.*, p. 203).

trativos relacionados con el SPC.²⁹ Además, se generaron herramientas tecnológicas centralizadas. Por ejemplo, se creó el sitio <trabajaen.gob.mx> para concentrar la publicación de todas las vacantes del SPC, el sistema RHnet que concentra toda la información de puestos y personal, y el sistema de capacitación @Campus. Segundo, la centralización establecida en el Reglamento del SPC acentuó aún más el potencial de resistencia entre las dependencias, que vieron en los nuevos procedimientos y reglas una desviación del espíritu de la LSPC y, acaso más relevante, una intromisión en sus procesos internos.

Como hemos observado en otro lugar,³⁰ el resultado imprevisto de esta estrategia fue la creación de un sistema con una regulación profusa y aparentemente en continua expansión. A pesar de las intenciones iniciales y una cuantiosa inversión en tecnología, se acabó favoreciendo una operación compleja y aletargada. Pero quizá el resultado con mayor consecuencia fue la pérdida de apoyos dentro y fuera de la administración pública. Esto, a su vez, favoreció el abuso de las condiciones de excepción establecidas en el artículo 34 de la LSPC, la exclusión sistemática de puestos del SPC mediante su recatalogación como puestos de “libre designación” (figura 1) y, en general, el inicio del debilitamiento sistemático del SPC.

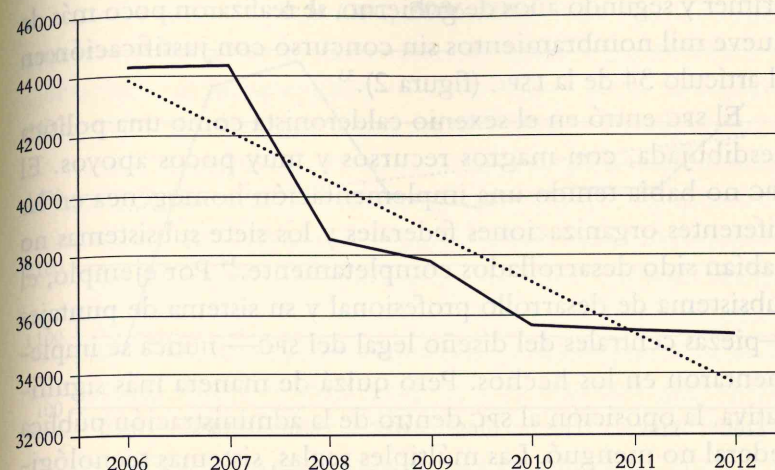
A esta situación hay que agregar que los recursos y presupuesto asignados al SPC tuvieron una caída significativa sólo a un año de la entrada en vigor del nuevo reglamento. Según los datos oficiales, el presupuesto asignado al SPC disminuyó casi 43% de 2005 a 2006 y, de hecho, siguió disminuyendo en promedio 8.9% en el periodo entre 2005 y 2012.³¹ Los tiempos

²⁹ ASF, *Auditoría de desempeño 10-0-27100-07-0102*, 2010.

³⁰ Nieto Morales *et al.*, “Building Enforcement Capacity”, *op. cit.*, p. 397.

³¹ *Ibid.*, p. 392.

FIGURA 1. Número de puestos sujetos al SPC, 2006-2012



FUENTE: Secretaría de la Función Pública, 2016.

también fueron importantes. Por un lado, los plazos oficiales no fueron respetados, lo que implicó que procedimientos de transición (por ejemplo, de certificación de funcionarios) se prolongaran demasiado. Por otro lado, las elecciones de 2006 y la llegada de Felipe Calderón a la presidencia pusieron un freno a la incipiente implementación del SPC.

A diferencia de su predecesor, el presidente Calderón nunca apoyó decisivamente la construcción de un servicio civil profesional y políticamente neutral. Muestra de esto es que, con el cambio de gobierno, muchos de los procesos de consolidación del SPC fueron entorpecidos, cuando no abiertamente ignorados. Esto fue particularmente evidente en el caso de contrataciones y despidos de servidores públicos de carrera. Durante los primeros meses del nuevo gobierno, muchos puestos que pertenecían al SPC fueron ocupados mediante procedimientos excepcionales para acomodar a personas y grupos políticos

que habían apoyado la campaña de Calderón.³² Además, en el primer y segundo años de gobierno, se realizaron poco más de nueve mil nombramientos sin concurso con justificación en el artículo 34 de la LSPC (figura 2).³³

El SPC entró en el sexenio calderonista como una política desdibujada, con magros recursos y muy pocos apoyos. El SPC no había tenido una implementación homogénea en las diferentes organizaciones federales y los siete subsistemas no habían sido desarrollados completamente.³⁴ Por ejemplo, el subsistema de desarrollo profesional y su sistema de puntajes —piezas centrales del diseño legal del SPC— nunca se implementaron en los hechos. Pero quizá de manera más significativa, la oposición al SPC dentro de la administración pública federal no menguó. Las múltiples reglas, sistemas tecnológicos y “candados” que se habían generado en los primeros años de implementación no habían sido suficientes para contener una creciente presión centrífuga alimentada por el desdén hacia el tema por parte del presidente, y por los cambios frecuentes en su gabinete.

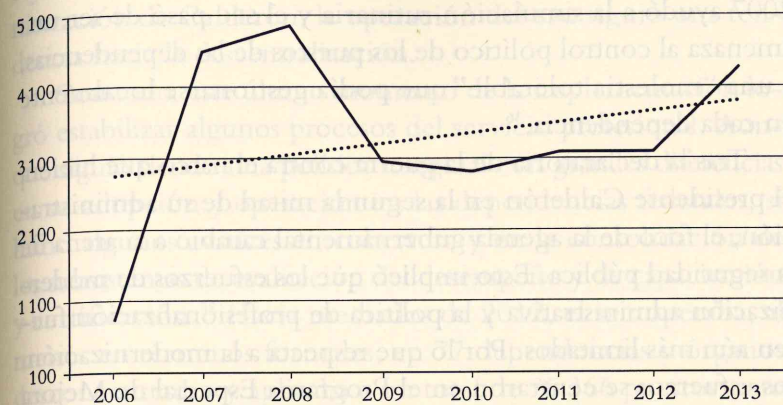
Ante esta crisis, hubo dos respuestas consecutivas. La primera tuvo lugar en 2007. En este primer momento, la SFP quiso reformular el plan y los instrumentos de implementación mediante una reforma comprehensiva del Reglamento del SPC y de la normatividad administrativa derivada. La idea fue reducir la centralización del sistema, al tiempo que se otorgaba mayor margen de maniobra a las dependencias para tomar decisiones sobre la operación —especialmente, respecto de los procesos de

³² OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, París, OCDE, 2011.

³³ Véase también Méndez, “El servicio profesional de carrera”, *op. cit.*, p. 189.

³⁴ Nieto Morales *et al.*, “Organizational Pathways...”, *op. cit.*, *passim*.

FIGURA 2. Número de nombramientos por art. 34 de la LSPC, 2006-2013



FUENTE: Secretaría de la Función Pública, 2016.

reclutamiento y selección. La reforma reglamentaria de 2007 que produjo un segundo Reglamento del SPC, retrajo a la Unidad del Servicio Profesional a un papel eminentemente normativo —antes que operativo— que trató de rescatar el espíritu original de la LSPC. Sin embargo, como ha comentado Méndez,³⁵ esta estrategia, lejos de reforzar los principios meritocráticos o el control de la SFP, terminó por particularizar aún más la operación, produjo nuevas ambigüedades regulatorias e implicó nuevos costos derivados de la necesidad de actualizar herramientas tecnológicas y procedimientos internos. La reforma reglamentaria de 2007 no contuvo la fuga de puestos del SPC ni la explosión de nombramientos temporales por artículo 34. Pero quizá más relevante, los implementadores renunciaron al control directo que tenían sobre la operación del SPC. Al favorecer el objetivo inmediato de recobrar estabilidad,

³⁵ Méndez, “El Servicio Profesional de Carrera”, *op. cit.*

se debilitaron los objetivos de largo plazo de la reforma de 2003. Aunque el SPC siguió existiendo, la reforma reglamentaria de 2007 ayudó a la simulación rutinaria y el SPC pasó de ser una amenaza al control político de los puestos de las dependencias, a una “molestia tolerable” que podía gestionarse localmente en cada dependencia.³⁶

Tras la declaratoria de la guerra contra el narco que hiciera el presidente Calderón en la segunda mitad de su administración, el foco de la agenda gubernamental cambió a la arena de la seguridad pública. Esto implicó que los esfuerzos de modernización administrativa y la política de profesionalización fuesen aún más limitados. Por lo que respecta a la modernización, los esfuerzos se centraron en el Programa Especial de Mejora de la Gestión y los trabajos de desregulación burocrática.³⁷ Por lo que se refiere a la política de profesionalización y el SPC, hubo una segunda reformulación de la estrategia de implementación. La Unidad del Servicio Profesional fue renombrada como Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Junto con el cambio de denominación, hubo un ajuste en los instrumentos normativos. Se planteó incorporar al SPC a un esquema más amplio de gestión de recursos humanos a partir de regulación general y concurrente. En particular, con la emisión del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos y Organización se buscó homologar procesos y procedimientos en materia de planeación, organización y gestión de los recursos

³⁶ Nieto Morales *et al.*, “Building Enforcement Capacity...”. También, Nieto y Pardo, “La implementación del Servicio Profesional de Carrera”, *op. cit.*

³⁷ Fernando Nieto Morales, “¿Cambios eficientes? Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995-2012”, en Pardo y Cejudo (eds.), *Trajectorias de reformas administrativas en México*, *op. cit.*

humanos de todas las organizaciones federales y no sólo de las sujetas al sistema de SPC. Así, en los últimos años de la administración de Calderón, la operación del SPC siguió una tendencia hacia la descentralización.

Con todo, este último momento de la implementación logró estabilizar algunos procesos del servicio profesional. Aunque siguió siendo una política marginal con grandes diferencias en su adopción y operación en las dependencias federales, sí hubo algunos avances en cobertura y en la consolidación de los subsistemas de evaluación del desempeño y de capacitación y certificación.³⁸ Hacia mediados de 2012, el SPC operaba, al menos en términos formales, en 77 dependencias y órganos desconcentrados y aplicaba a un total de 35 366 puestos; esto es, 87% y 79% de las organizaciones y puestos, respectivamente, contemplados como parte del sistema tras la publicación del primer reglamento.

Del tortuoso camino del SPC en los dos sexenios panistas se puede concluir al menos tres cosas. Primero, la implementación del sistema estuvo claramente subordinada a criterios de orden político y, en cambio, los argumentos técnicos siempre desempeñaron un papel secundario. Esto se reflejó tanto en la debilidad de los procedimientos meritocráticos (especialmente de reclutamiento e ingreso), como en la sumisión de la política de profesionalización a otros objetivos y políticas gubernamentales. Segundo, aunque no se puede decir tajantemente que el SPC haya sido un fracaso rotundo —como demuestran datos y auditorías al desempeño³⁹ y el hecho de que el sistema pervive—, sí se puede decir que ha habido un fracaso relativo. El sistema nunca terminó de consolidarse, ni de adoptarse como

³⁸ Nieto Morales *et al.*, “Organizational Pathways”, *op. cit.*

³⁹ Véase, por ejemplo, ASF, “Auditoría Especial”, *op. cit.*

una rutina de las dependencias obligadas. Más aún, aunque es cierto que el SPC pudo mejorar la igualdad de oportunidades en casos concretos, no ha habido una apropiación del sistema de parte de los servidores públicos de carrera, ni mucho menos de parte de los líderes burocráticos.⁴⁰ Las tensiones y debilidades del diseño e implementación del SPC nunca lograron salvarse del todo y, en cambio, produjeron un sistema que no es del todo claro que contribuya al objetivo último de profesionalizar progresivamente el empleo público federal. Finalmente, también se puede concluir que, en retrospectiva, el SPC (su diseño y, en particular, su implementación) estuvo atrapado en una tensión entre lealtad y mérito que nunca se logró salvar realmente. Lo cierto es que el SPC, como otros esfuerzos de profesionalización del Estado mexicano, no ha sido exitoso en suprimir prácticas, valores y concepciones patrimonialistas que están arraigadas en la tradición administrativa mexicana.

TRES SECUELAS

La trayectoria de implementación del SPC terminó en una oportunidad perdida. Los gobiernos de Fox y particularmente de Calderón no tuvieron éxito en asegurar prácticas meritocráticas para la contratación, gestión y organización de los puestos de dirección de la administración pública federal, ni mucho menos en erradicar el sistema de botín que aún hoy caracteriza la gestión de personal público. En general, los dos gobiernos panistas no pudieron o supieron consolidar ni extender los procesos de profesionalización, ya por una implementación complicada e imperfecta, por falta de voluntad política o una combinación

⁴⁰ Méndez, "La gestión de personal público", *op. cit.*

de éstas. En cualquier caso, lo cierto es que el fracaso relativo tuvo consecuencias. En esta sección advierto tres lecciones de la trayectoria del SPC durante los sexenios panistas que ayudan a explicar parte de los problemas actuales de la política de profesionalización del empleo público federal en México.

Fragilidad y simulación

Una primera lección se refiere a la fragilidad sintomática y crónica de los sistemas, rutinas y procesos de profesionalización de la administración pública federal. Como demuestran los datos, el abuso de las excepciones al SPC —particularmente en los puestos de mayor jerarquía—,⁴¹ así como la reducción del número de puestos sujetos a los procedimientos de la LSPC han sido una constante a lo largo de la trayectoria de implementación de este sistema (véanse figuras 1 y 2, *supra*). Además, muchos de los componentes del SPC nunca terminaron de implementarse. Así lo concluía la Auditoría Superior de la Federación en 2010:

[...] Después de siete años de operación [...] el SPC todavía está en su fase de consolidación, por lo que aún no logra desarrollar mecanismos que promuevan el desarrollo profesional de los servidores públicos mediante la aplicación de los planes individuales de carrera y la definición de trayectorias de acuerdo con su perfil, así como el reconocimiento de su labor por medio de alternativas de ascenso, promoción y otorgamiento de estímulos que contribuyan a lograr su permanencia y estabilidad laboral.⁴²

⁴¹ Nieto y Pardo, "La implementación del Servicio Profesional de Carrera", *op. cit.*

⁴² ASF, *Auditoría especial de desempeño*, *op. cit.*, p. 12.

Los implementadores y operadores no lograron consolidar esquemas de aplicación general, ni crear rutinas que progresivamente fortalecieran prácticas meritocráticas en los puestos de aplicación del SPC (por ejemplo, al incluir gradualmente a los puestos operativos o “de base” al sistema de profesionalización). En cambio, en muchos casos, se extendió la “profesionalización simulada”;⁴³ es decir, el cumplimiento aparente de procedimientos y reglas que, no obstante, no generaban igualdad de oportunidades con base en méritos probados. Esto es particularmente claro en el caso de los nombramientos temporales con base en el artículo 34. La mayor parte de esos nombramientos no estaban realmente justificados con base en las hipótesis de excepcionalidad o emergencia, sino que más bien respondían al imperativo de flexibilizar la aplicación de la LSPC al evitar los procedimientos de examen y concurso. Otro ejemplo es la práctica de diseñar “a modo” perfiles de puesto y requisitos de exámenes para asegurar que personas concretas ganaran concursos de ingreso o ascensos. Un tercer ejemplo es la demanda “informal” de la renuncia de servidores públicos de carrera, muy a pesar de que el artículo 10 de la LSPC establece que estos tienen derecho a estabilidad y permanencia en el servicio. Estas prácticas de simulación no sólo se limitaron a los sexenios panistas, sino que se continuaron tras la derrota del PAN en las elecciones de 2012.⁴⁴ La fragilidad de los esquemas de carrera y de los mecanismos meritocráticos del SPC fueron aprovechados también durante el sexenio de Enrique Peña (2012-2018). En ese sexenio se continuó con la profesionalización simulada, mientras que se preservaron prácticas de contratación,

⁴³ Méndez, “La gestión de personal público en México...”, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁴ *Idem*.

gestión y separación de personal que marchaban en contrasentido de la consolidación de un servicio civil federal. La mala implementación del SPC y la renuncia temprana de la SFP al control sobre la operación del sistema produjeron un escenario del tipo “acátense, pero no se cumpla”. Esto es, los mecanismos y reglas no fueron rechazados ni derogados, simplemente fueron aplicados sólo en apariencia,⁴⁵ renunciando así al objetivo de largo plazo de la política de profesionalización.

Descrédito de la política de profesionalización

Una segunda lección importante —y que, ante la limitada evidencia, aún no terminamos de aprehender del todo— es el descrédito del esquema de profesionalización contenido en el SPC. Esto se puede rastrear en al menos dos ámbitos. Primero, el SPC no fue realmente exitoso en lograr una apropiación de parte de los servidores públicos de carrera. Un supuesto central tras la creación de servicios civiles es el fomento al espíritu de cuerpo y de cierto *ethos* de servicio basado en la pertenencia a un grupo de profesionales del gobierno.⁴⁶ Esto es importante en tanto produce identidad y lealtad profesionales que potencialmente contrarrestan lealtades políticas y prácticas clientelares.⁴⁷ Sin embargo, en el caso del SPC, pareciera que esta identidad no existe o es muy limitada.⁴⁸ De ser así, hay una

⁴⁵ Cf. Mario Fócil Ortega, “Servicio Profesional de Carrera en México, de ‘Esperando a Godot’ al ‘Gatopardo’”, *Buen Gobierno*, enero-junio de 2009.

⁴⁶ Cf. María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.

⁴⁷ Dussauge, “Sobre la pertinencia”, *op. cit.*

⁴⁸ Cf. Méndez, “La gestión de personal público en México...”, *op. cit.*

fuente de fragilidad adicional a los procedimientos y rutinas: la carencia de credibilidad en el sistema desde dentro. En otras palabras, en tanto el SPC y sus procesos no generaron garantías creíbles de igualdad de oportunidades con base en el mérito para los servidores públicos de carrera, el sistema tendió a perder apoyos y defensores “endógenos” que pudieron haber sido un contrapeso a las presiones políticas en contra del SPC.

Por otra parte —como se ha dicho— el SPC no fue una prioridad de la agenda gubernamental durante el calderonismo, como tampoco lo fue en la administración de Peña Nieto. La falta de compromiso y voluntad política refleja, al menos en parte, la falta de consenso de la élite política y burocrática sobre la necesidad y la manera de profesionalizar a los cuadros administrativos. En este sentido, como comenta Grindle,⁴⁹ el SPC cayó en un doble descrédito: por un lado, los líderes encontraron en el servicio profesional una limitante ilegítima a la posibilidad de crear equipos de trabajo adecuados y, por el otro, ante la fragilidad de los mecanismos meritocráticos, se cuestionó la capacidad misma del SPC para generar funcionarios realmente competentes.

Así, el SPC no sólo no logró galvanizar apoyos dentro de la burocracia y entre la élite política y burocrática, sino que terminó siendo un instrumento altamente cuestionado. A pesar de que al inicio del sexenio de Fox muchos oficiales mayores reconocían la importancia de profesionalizar los cuadros administrativos, hacia mediados del sexenio calderonista, ya no era claro que el SPC fuese, a los ojos de los mismos funcionarios, la mejor opción para lograr ese propósito.⁵⁰

⁴⁹ Grindle, *Jobs for the Boys*, op. cit., pp. 222-223.

⁵⁰ *Idem*.

La tensión entre lealtad política y mérito profesional

La trayectoria de implementación del SPC careció de apoyos dentro y fuera de la administración pública federal. Esto favoreció amenazas constantes a su estabilidad y permanencia. Por ejemplo, en 2007, el diputado Carlos Flores (PRI) presentó una iniciativa de modificación a la LSPC que, de haber sido aprobada, hubiese excluido a todos los directores generales, adjuntos y sus homólogos del sistema, resultando en un SPC mucho más disminuido. En este caso, resulta revelador que la justificación que el diputado Flores esgrimió para la reforma regresara a la tensión entre lealtad política y mérito profesional: “Con la presente iniciativa [se busca] consolidar un Servicio Profesional de Carrera [...] competitivo y eficiente, pero con la necesidad legítima que tienen los altos funcionarios para designar libremente a personas de su plena y total confianza”.⁵¹

A pesar de que la LSPC representó un avance contra la tradición de gestionar los puestos burocráticos con base en principios arbitrarios y patrimonialistas, lo cierto es que México aún se encuentra lejos de consolidar un servicio civil federal anclado primariamente en prácticas y valores meritocráticos. Además de la debilidad de los mecanismos de profesionalización y del potencial descrédito del SPC, una tercera lección se refiere a la necesidad de resolver la tensión entre lealtad política y mérito como condición para el éxito de cualquier modelo de profesionalización del empleo federal.⁵² Aunque no es necesariamente cierto que todos los problemas en la trayectoria

⁵¹ *Gaceta Parlamentaria*, jueves 20 de septiembre de 2007.

⁵² Véase, por ejemplo, Francisco Longo, *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.

de implementación del SPC nacieron de dicha tensión, sí es importante reconocer que, al poner énfasis en reglas rígidas, “candados” y mecanismos supuestamente objetivos y uniformes de evaluación, el SPC ofreció poca flexibilidad a las dependencias.⁵³ Esta limitante generó, como se ha dicho, una fuerza centrífuga, pero también recelo ante el sistema y la lógica de la profesionalización misma.

De ahí que sea pertinente considerar, de cara a la construcción de nuevos sistemas o la reformulación de la política de profesionalización, esquemas que puedan reconocer —en vez de reprimir o ignorar— la necesidad de balancear ambos valores: lealtad y mérito. Quizá la lección más valiosa del auge y caída del SPC durante el panismo es que las iniciativas transversales de profesionalización que no atiendan a las particularidades de las diferentes organizaciones que conforman la administración pública federal o que ofrezcan poca flexibilidad en la gestión del preempleo, empleo y posempleo de los servidores públicos tenderán a enfrentar obstáculos similares al SPC.

CONCLUSIONES

En este capítulo reseñé los principales aspectos del diseño y de la trayectoria de implementación del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal de 2000 a 2012. Durante ese periodo, el SPC pasó de ser uno de los hitos de modernización administrativa en México a convertirse en un sistema empequeñecido, altamente cuestionado y con efectos limitados. El fracaso relativo de este proyecto es importante al menos por dos razones. Primera, el SPC no logró erradicar prácticas

⁵³ Nieto Morales *et al.*, “Building Enforcement Capacity”, *op. cit.*

patrimonialistas, ni generó rutinas y procesos estables para garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo público federal. Segunda, irónicamente, el SPC pudo haber aplazado aún más la consolidación de un servicio civil federal profesionalizado, estable y atractivo en el gobierno federal mexicano. Es posible que las fallas en la implementación y el descrédito de esta política hayan mellado las posibilidades de impulsar esquemas similares en el futuro cercano. Muestra de esto es el menosprecio que, en los hechos, han mostrado hacia el tema y hacia el SPC la administración de Enrique Peña y la incipiente administración de Andrés Manuel López Obrador.

Aunque no se puede vaticinar sobre el futuro del SPC o de la profesionalización de la función pública en México, sí se puede advertir que los errores y omisiones del periodo panista impusieron restricciones y nuevos obstáculos; pero también, se pueden reconocer lecciones atendibles. La profesionalización entendida como la consolidación de una burocracia profesional ha tenido poca relevancia en México. En el mejor de los casos su relevancia ha sido efímera o se ha visto eclipsada por otras prioridades de la agenda de gobierno. En este sentido, parece que los gobiernos recientes han desconfiado o han desairado los mecanismos meritocráticos o bien, han favorecido la lógica de la lealtad como base de la gestión de sus recursos humanos. Sin embargo, la profesionalización de la función pública sigue siendo una deuda histórica del Estado mexicano y, más aún, constituye una reserva potencial para mejorar la efectividad de la burocracia, reducir la arbitrariedad y la corrupción y facilitar el desarrollo del país. En esa medida, debe reflexionarse sobre las razones detrás del fracaso del SPC y adoptar lecciones como el valor de fortalecer mecanismos transexenales, fomentar apoyos internos y encontrar un balance entre lealtad y mérito como base para futuras iniciativas.

BIBLIOGRAFÍA

- ASF [Auditoría Superior de la Federación], *Auditoría especial de desempeño 10-0-27100-07-0102*, 2010.
- Dussauge Laguna, Mauricio I., "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México", *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 761-794.
- , "The Challenges of Implementing Merit-Based Personnel Policies in Latin America", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, núm. 1, 2011, pp. 51-73.
- Evans, Peter y James E. Rauch, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5, 1999, pp. 748-765.
- Fócil Ortega, Mario, "Servicio Profesional de Carrera en México, de 'Esperando a Godot' al 'Gatopardo'", *Buen Gobierno*, enero-junio de 2009, pp. 151-167.
- Gajduschek, György, "Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality", *Administration & Society*, vol. 34, núm. 6, 2003, pp. 700-723.
- Grindle, Merilee S., *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press, 2012.
- Guerrero, Omar, "La experiencia de la formación profesional y el servicio público en México", en N. Fernández (coord.), *Servicio público de carrera en México*, México, INAP, 2001, pp. 15-20.
- Lindenberg, Siegwart M., "A Market Needs a State: Securing Calculability and Market-Induced Values in China", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 156, núm. 1, 2000, pp. 89-94.
- Lipsky, Michael, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Sage, 1980.

- Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Macey, Jonathan R., "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 8, núm. 1, 1992, pp. 93-110.
- Martínez Puón, Rafael, "Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación", *Gestión y Política Pública*, vol. 15, núm. 2, 2006, pp. 457-483.
- , "Cinco mitos sobre el Servicio Profesional de Carrera en México", *Convergencia*, vol. 15, núm. 48, 2008, pp. 203-221.
- Méndez, José Luis, "La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot?", en José Luis Méndez (ed.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000, pp. 477-501.
- , "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México: políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2010.
- , "La gestión de personal público en México: del sistema de botín a la profesionalización simulada", en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 185-224.
- Merino, Mauricio (ed.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE/Secretaría de la Función Pública, 2006.
- Mungiu-Pippidi, Alina, *The Quest for Good Governance. How Societies Develop Control of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- Nieto, Fernando y María del Carmen Pardo, "La implementación del Servicio Profesional de Carrera, 2003-2012", en Guillermo Cejudo y María del Carmen Pardo (eds.), *Implementar políticas públicas en México. 8 casos*, México, CIDE, en prensa.

- Nieto Morales, Fernando, “¿Cambios eficientes? Reforma de las reglas burocráticas en México, 1995–2012”, en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México, El Colegio de México, 2016, pp. 121–148.
- Nieto Morales, Fernando, Liesbet Heyse, María del Carmen Pardo y Rafael Wittek, “Building Enforcement Capacity. Evidence from the Mexican Civil Service Reform”, *Public Administration and Development*, vol. 34, núm. 5, 2014, pp. 389–405.
- Nieto Morales, Fernando, Rafael Wittek y Liesbet Heyse, “Organizational Pathways to Compliant Reform Implementation. Evidence from the Mexican Civil Service Reform”, *Public Administration*, vol. 93, núm. 3, 2015, pp. 646–662.
- OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, París, OCDE, 2011.
- Pardo, María del Carmen, “El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 599–634.
- , *La modernización administrativa, 1940–2006*, México, El Colegio de México, 2009.
- Rothstein, Bo, *The Quality of Government. Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.
- Rothstein, Bo y Sören Holmberg, “Correlates of Quality of Government”, 2014; en: <https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1551/1551592_correlates-of-quality-of-government.pdf>, consultado el 27 de octubre de 2018.
- Sánchez González, José Juan, “La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno”, *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 24, 2008, pp. 8–31.

GRANDES TENDENCIAS Y PEQUEÑOS AVANCES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES (2000–2012)

Ilán Bizberg
Laura Flamand¹

INTRODUCCIÓN

A finales de 2012, de acuerdo a mediciones gubernamentales, 53.3 millones de mexicanos —un poco menos de la mitad de la población total— se encontraban en condición de pobreza; más grave aún, 11.5 millones sufrían de pobreza extrema.² En términos porcentuales la pobreza en México ha bajado un poco

¹ Los autores agradecen el excelente apoyo de Rafael Arriaga Carrasco en la preparación de este capítulo.

² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010–2012*, México, Coneval, 2013; en: <<http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medición/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>>, consultado en marzo de 2013. La medición multidimensional de la pobreza tiene un enfoque de derechos, es decir, considera que la población tenga acceso universal a sus derechos sociales. Las dimensiones que incluye, por lo tanto, son: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a servicios de salud y a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, a servicios básicos en la vivienda y a la alimentación, y grado de cohesión social. Las personas que tengan al menos una carencia social (educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos, alimentación) y un ingreso menor al costo de las necesidades básicas se consideran pobres multidimensionales; mientras que aquellas que presentan tres o más carencias sociales y tienen ingresos menores al valor de la canasta alimentaria se encuentra en situación de pobreza extrema. Coneval, *Medición de pobreza en México*, México, Coneval, 2010; en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Med_Pobreza/Como_se_mide_la_pobreza_en%20Mexico.pdf>, consultado en marzo de 2013.