

Los grandes problemas de México

▪ XIII ▪
POLÍTICAS PÚBLICAS

José Luis Méndez
coordinador



Los grandes problemas de México

▪ XIII ▪

POLÍTICAS PÚBLICAS

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales

Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme

▪ XIII ▪
POLÍTICAS PÚBLICAS

José Luis Méndez
coordinador



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972

G752

v. 13

Políticas públicas / José Luis Méndez, coordinador -- 1a. ed. -- México,
D.F. : El Colegio de México, 2010
522 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 13)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-118-1 (volumen XIII)

1. Política y gobierno -- México -- Siglo xx. I. Méndez, José Luis,
coord. II. t. (serie)

Primera edición, 2010

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)

ISBN 978-607-462-118-1 (volumen XIII)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación	11
Introducción general <i>José Luis Méndez</i>	13

PRIMERA PARTE
MARCO GENERAL DEL ESTADO,
EL GOBIERNO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido <i>Benito Nacif</i>	45
2. Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia <i>Irina Alberro</i>	85
3. La planeación, el presupuesto y las políticas públicas <i>Pedro Vásquez Colmenares G.</i>	105
4. La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana <i>Javier González Gómez</i>	143

SEGUNDA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- | | |
|--|-----|
| 5. El servicio profesional de carrera
en la administración pública federal
<i>José Luis Méndez</i> | 179 |
| 6. Combate a la corrupción y rendición de cuentas:
avances, limitaciones, pendientes y retrocesos
<i>Mauricio I. Dussauge Laguna</i> | 207 |
| 7. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,
el acceso a la información y la transparencia
<i>Manuel Alejandro Guerrero</i> | 253 |

TERCERA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCENTRALIZADA O AUTÓNOMA,
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

- | | |
|---|-----|
| 8. Pemex y la política petrolera: los retos hacia el futuro
<i>Isabelle Rousseau</i> | 303 |
| 9. Salud y seguridad social, 1917-2008: ¿quién decide?
<i>Viviane Brachet-Márquez</i> | 343 |
| 10. Política electoral e independencia en la organización
de las elecciones: el Instituto Federal Electoral
<i>Irma Méndez de Hoyos</i> | 379 |
| 11. Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas
<i>Mónica Tapia Álvarez</i> | 411 |

CUARTA PARTE
SISTEMA FEDERAL, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y POLÍTICAS PÚBLICAS

12. Distribución de competencias y relaciones
intergubernamentales en el sistema federal mexicano 449
Vicente Ugalde
13. Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales:
avances y retrocesos 495
Laura Flamand

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

INTRODUCCIÓN GENERAL

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DÉFICIT DE CAPACIDAD ESTATAL

Como es sabido, de finales del siglo xx a la fecha, la estructura política mexicana ha experimentado importantes cambios. En síntesis, podría decirse que a partir de 1997 el sistema de partido dominante y presidencia fuerte fue sustituido por uno de gobierno dividido y presidencia débil.¹ Estos cambios fueron producto de la creciente democratización del país en los años ochenta y noventa, que trajo beneficios significativos, como mayores libertades y representatividad política. Sin embargo, todo parece indicar que ella redujo también la capacidad del Estado para efectuar los cambios y las políticas que el país requiere. En otras palabras, México se democratizó, pero no ha logrado hasta ahora acceder a una democracia efectiva.

Por ello, el presente volumen tiene como objetivo analizar la naturaleza del Estado mexicano actual y su capacidad para proveer bienes públicos por medio de políticas públicas. Por ser parte de una serie editorial, el volumen trata sólo algunas políticas. Sin embargo, considero que sus diversos capítulos permiten realizar una evaluación general de la naturaleza y capacidad estatales.

Este capítulo introductorio tiene por objetivo presentar dicha evaluación, para lo cual se divide en tres partes. En la primera se presentan breves resúmenes de cada uno de los capítulos. En la segunda se desarrolla, con base en dichos capítulos y consideraciones adicionales del coordinador, una reflexión sobre las políticas públicas y el Estado en México. Se concluye que

¹ Para una clasificación de las presidencias de los países latinoamericanos en función de sus capacidades frente al Congreso puede verse Stein *et al.*, 2006. Por otro lado, De Swaan y Molinar presentan un índice de concentración del poder del Presidente, que para México observa dos descensos significativos: uno en 1996, cuando baja de 90 a 80 puntos; el otro en 2000, cuando se redujo de 80 a 50 (De Swaan y Molinar, 2003: 248-249).

éste es “débil” y sufre un importante déficit de capacidad que pone en peligro la sustentabilidad del sistema democrático y que superarlo es el principal reto del país. La tercera y última parte del capítulo presenta una reflexión general sobre las posibles vías para aumentar la capacidad estatal en un marco democrático, a partir del concepto de ingeniería institucional.

CONTENIDO Y ORGANIZACIÓN DEL VOLUMEN

El volumen contiene trece capítulos, divididos en cuatro partes, que abordan desde diversos ángulos la naturaleza y capacidad del Estado mexicano para formular e implementar políticas públicas. La primera parte trata aspectos del marco institucional de las políticas públicas, como las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la evolución del tamaño y naturaleza del Estado, la planeación y la evaluación. La segunda parte del libro se enfoca en las políticas de modernización y el estado general de la administración pública federal centralizada. La tercera parte incluye capítulos sobre algunas organizaciones y políticas en ámbitos nacionales distintos a la burocracia central, esto es, la administración pública federal descentralizada y la sociedad civil. La cuarta y última parte se refiere al estado de la relación entre las esferas federal, estatal y local y su impacto en las políticas públicas.

Aunque no se define explícitamente, el concepto de política pública utilizado en el volumen es el de un paquete de acciones del Estado (en sentido amplio) dirigido a resolver un problema público, que por lo tanto va más allá de una mera decisión pública (Méndez, 1993). Sin embargo, los diversos capítulos muestran a la vez que las políticas públicas en la realidad son “blancos en movimiento”; esto es, procesos complejos e iterativos en los que los problemas públicos y los objetivos gubernamentales suelen ser vagos e inestables y en los que la agenda, el diagnóstico, la formulación y la implementación de políticas no constituyen etapas lineales o nítidas, sino funciones que frecuentemente se traslapan.

En síntesis, considero que el conjunto de capítulos del presente volumen muestra que existe un serio déficit de capacidad estatal en nuestro país. De los textos emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez) y reducido (Alberro), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan cambios graduales para enfrentar algunos problemas públicos (Nacif), pero donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez), la

evaluación es incipiente (González), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas, minimizadas o bloqueadas (Méndez y Guerrero), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dus-sauge), no ha sido posible desarrollar diversas reformas de fondo y políticas públicas que el país requiere (Rousseau y Brachet-Márquez), la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja (Tapia) y el diseño de la estructura federal dificulta la adecuada provisión de políticas y servicios (Ugalde y Flamand).

En el primer capítulo, Benito Nacif aborda la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los regímenes presidenciales, la cual indudablemente impacta la capacidad del Estado para formular políticas públicas. El autor argumenta que el proceso de apertura política y creciente competencia electoral alteraron el balance político entre ambos poderes, redefiniendo sus papeles en el proceso legislativo. Antes, las iniciativas de ley provenían del Presidente —quien, por lo tanto, dictaba las directrices de las políticas públicas; ahora emergen del Congreso y, en especial, de los partidos de oposición. Con todo, a pesar de la notoria pérdida de control legislativo del Presidente, en opinión de Nacif la capacidad del Estado para configurar cambios de política no disminuyó. El autor aplica y ajusta el modelo del votante mediano para analizar la primera etapa del proceso legislativo: en presencia de un conjunto de partidos altamente disciplinados que comparten el poder de decisión mediante la regla de mayoría, las iniciativas aprobadas necesariamente reflejan la política preferida por el partido mediano. Por otro lado, en la segunda etapa del proceso legislativo, el gobierno dividido implica que el Congreso obliga al Presidente a aceptar propuestas bajo la lógica de “tómalo o déjalo”, lo cual disminuye la capacidad legislativa del Ejecutivo. Concluye que “al conjuntar estas dos etapas aparece un sistema que mueve las políticas de posiciones extremas a posiciones centristas o moderadas”.

Enseguida, Irina Alberro describe las diferentes fases de la evolución de la administración pública federal en México, a partir del papel que ha desempeñado el Estado en el desarrollo económico. De la década de los años treinta a la de los setenta se observó un crecimiento en el tamaño del Estado y el presupuesto público. De acuerdo con Alberro, este desmesurado crecimiento se deriva de las tesis keynesianas, que otorgan al Estado un papel central en el desarrollo económico de los países: el Estado no sólo promueve el desarrollo, sino que lo dirige, convirtiéndose así en el actor protagónico de la economía. En los años ochenta, se cuestionaría este pro-

tagonismo y la necesidad de desregular la economía se traduciría en una importante disminución del tamaño del Estado. A mediados de los noventa, la democratización alcanza a la administración pública: se inicia una segunda generación de reformas, que incluirá el combate a la corrupción, la profesionalización, la evaluación y, más adelante, el acceso a la información. En esta fase se expresa la voluntad de reestablecer el vínculo de confianza entre la población y el gobierno. De esta forma, para Alberro el Estado y la administración pública observaron cambios en su tamaño y naturaleza, sobre todo en función de las diferentes visiones sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la economía.

El capítulo de Pedro Vásquez Colmenares discute los problemas del diseño institucional para la planeación del desarrollo en México. En primer lugar, la diacronía temporal del mismo: el Presidente elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND) dentro del marco sexenal de su mandato, pero la ley fija una rendición anual de cuentas. Ello resulta en informes anuales desvinculados de los objetivos del Plan, a la vez que restringe la planeación a una visión sexenal. En segundo lugar, no existen mecanismos para una planeación coordinada entre la Federación, los estados y los municipios, por lo que la planeación local y estatal no están alineadas a la visión nacional. En tercer lugar, existe una desarticulación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo: la definición de los objetivos del desarrollo es responsabilidad del Presidente, pero posteriormente son sometidos a la discusión y aprobación de la Cámara de Diputados, que tiene la facultad de alterar el PND sin tener que responsabilizarse de los cambios. Por otro lado, la sociedad es en la realidad excluida del proceso de planeación, ya que los foros de consulta, argumenta el autor, son apenas rituales retóricos de auscultación de la opinión pública que no la involucran en la formulación de las políticas del desarrollo. A partir de estas críticas, Vásquez Colmenares propone reformas que aseguren una visión de largo plazo, permitan evaluar los programas, asignar el presupuesto con base en sus resultados, sancionar el incumplimiento y, finalmente, integren a la federación, los estados, los municipios, el sector privado y la ciudadanía en la formulación y el monitoreo conjunto del desarrollo nacional.

En el último capítulo de esta parte, Javier González analiza las fortalezas y debilidades de nuestro sistema de evaluación de los programas gubernamentales. Entre las primeras se encuentran una amplia infraestructura institucional para la evaluación gubernamental —como las secretarías de Hacienda y de Función Pública y los Lineamientos Generales para la Eva-

luación de Programas de la Administración Pública Federal—, la inclusión en la evaluación de actores ajenos a las dependencias gubernamentales y una mayor rendición horizontal y vertical de cuentas. Sin embargo, entre las debilidades menciona la existencia de un conjunto de actores con atribuciones, enfoques, objetivos y técnicas muy variados y, en algunos casos, contradictorios. Así, no existen políticas de evaluación coherentes, sino un sistema fragmentado e incompleto que camina en diferentes direcciones. Además, la evaluación de políticas y programas no viene acompañada de sistemas de incentivos que faciliten el aprendizaje organizacional y político; por lo tanto, la información que se desprende de los análisis frecuentemente no es utilizada. Por ejemplo, el Poder Legislativo no usa la información para discutir y aprobar el presupuesto. Los ciudadanos también deberían usar la evaluación en mayor medida, pero para ello se necesita fomentar un mayor acceso a la información.

La segunda parte del volumen inicia con el capítulo de José Luis Méndez, que ofrece un análisis del proceso de aceptación, formulación e implementación del servicio profesional de carrera en el ámbito federal. Siguiendo a Kingdon, el autor explica que la aprobación de la ley de servicio profesional en 2003 fue resultado de la conjunción de tres flujos: el de los problemas —corrupción, ineficiencia y clientelismo—; el de las soluciones —una propuesta que combinó la profesionalización con la nueva gerencia pública— y el político —la combinación de cierta presión para la aprobación de reformas y una coalición impulsora que actuó estratégicamente. Sin embargo, Méndez argumenta que durante el mandato de Vicente Fox la reforma se ejecutó de manera ineficiente e incompleta, debido a la centralización y micro-administración excesivas, así como a la falta de participación ciudadana. Describe por otra parte como el gobierno de Felipe Calderón eludió la ley para realizar un amplio número de nombramientos sin concurso. En función de lo anterior, el autor recomienda que la construcción de un servicio profesional se haga a partir de la consolidación de los elementos básicos del mismo, como el ingreso por concurso, para posteriormente ir desarrollando otros aspectos más complejos, como la evaluación del desempeño.

En el segundo capítulo de esta parte, Mauricio Dussauge ofrece una revisión de la política de combate a la corrupción y del sistema de rendición de cuentas en México durante el periodo 1982-2009. Dussauge inicia su análisis con un breve repaso histórico del problema de la corrupción y a continuación describe el proceso de creación de la Secretaría de la Función

Pública (SFP) —encargada de supervisar el cumplimiento de la normatividad del uso de los recursos federales— y la Auditoría Superior de la Federación, y del desarrollo de la normatividad para combatir este problema. En opinión del autor, el reto en esta materia no está en crear más leyes, sino en ajustar y generar cambios en las instituciones, la normatividad y las prácticas administrativas ya existentes. Critica la falta de autonomía de las instituciones mencionadas, su baja profesionalización y, en general, su mal desempeño. Además, propone generar una evaluación sistemática que ofrezca evidencia sobre los resultados de las políticas contra la corrupción; desarrollar un vínculo entre el acceso a la información pública y la rendición de cuentas; la profesionalización administrativa, y el mayor cumplimiento de las normas y cambios, así como la participación de la sociedad civil en la vigilancia del gobierno, para que los cambios no provengan del Estado, sino de los gobernados. Dussauge concluye que el entramado institucional logrado con las reformas permanece inacabado, lleno de imperfecciones en su diseño y funcionamiento, si bien es un esfuerzo congruente con un régimen democrático y apegado a derecho.

El tercer capítulo de esta parte está a cargo de Manuel Guerrero. El autor argumenta que la transparencia y el acceso a la información pública son condiciones necesarias —pero no suficientes— para garantizar el buen desempeño gubernamental, la disminución de la corrupción y el desarrollo de la rendición de cuentas. Guerrero hace un recuento histórico de la reforma al artículo 6 constitucional —que garantizó el derecho a la información—, la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de su reglamento y de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, encargado de promover el ejercicio del derecho de acceso a la información y proteger los datos personales. Estas reformas permiten que el ciudadano conozca y evalúe las actividades de las autoridades. A pesar de ello, añade el autor, es urgente superar las limitaciones de esta reforma, como la práctica frecuente entre las instituciones de no documentar sus actos, que les permite declarar la inexistencia de la información. Por otro lado, es pertinente continuar con legislación secundaria que especifique, en mayor medida, los lineamientos de la Ley de transparencia. El autor también argumenta a favor de la profesionalización de los institutos de transparencia y la inclusión, en el marco de esta Ley, de los grandes ausentes: los sindicatos y partidos políticos. De esta forma, concluye Guerrero, se podrá “transformar al individuo en ciudadano y a los empleados en servidores públicos”.

La tercera parte del volumen inicia con el capítulo escrito por Isabelle Rousseau sobre la política petrolera en México. La autora señala que ésta se ha definido a partir del desarrollo de Pemex como un pilar económico del país, lo que ha restringido su capacidad de mantenimiento, inversión y exploración. En una primera etapa, de finales de los años treinta hasta mediados de los setenta, Pemex fue cimiento de la industrialización. En 1977, debido al descubrimiento de nuevos yacimientos y al alza de precios del crudo, la empresa se vuelve la garantía del crédito internacional. A pesar de que López Portillo logró actualizarla tecnológicamente, lo que elevó su plataforma de producción y consiguió la reanudación de exportaciones, su carácter de instrumento financiero empujó a la empresa a una enorme deuda. Posteriormente será reestructurada a partir de acciones como la determinación de precios basada en costos de oportunidad, una mayor competencia, la internacionalización y descentralización y una privatización de sus actividades periféricas. Sin embargo, Rousseau señala que si bien el petróleo sigue representando la primera fuente de ingresos fiscales federales —37% de ellos provienen de Pemex—, el entorno crecientemente competitivo la ha exigido modernizarse. Hacerlo, sin embargo, ha resultado muy difícil, debido a su régimen jurídico, así como el régimen fiscal y el sistema político en el que se inscribe. La autora analiza la reforma del sector energético propuesta por el presidente Felipe Calderón y concluye que si bien se aprobó una reforma, ésta fue muy diferente a la propuesta por el Presidente y resultó insuficiente por varias razones, entre ellas porque dejó varias lagunas legales.

En el segundo capítulo de esta tercera parte, Viviane Brachet-Márquez argumenta que desde 1917 no ha existido una política de salud, ya que más bien ha coexistido un cambiante conjunto de acciones sanitarias no coordinadas, emitidas por distintas dependencias públicas. Así, el entramado institucional sanitario de México ha derivado en responsabilidades paralelas y traslapadas que, a menudo, se vuelven conflictivas. Las dificultades en la comunicación y en la administración, determinadas por el diseño institucional, han tenido como consecuencia una profunda inequidad en la distribución de los servicios de salud en la población. Los gobiernos de la década de los ochenta intentarían configurar un sistema de salud más integrado, pero sin éxito. Más recientemente, durante el gobierno de Vicente Fox, se creó el Seguro Popular, a fin de proveer servicios de salud a la población no asegurada. La autora indica que si bien el Seguro Popular tiene el propósito de cerrar la brecha intersectorial de la salud, no ha solu-

cionado la inequidad estructural de este sistema. En general, la segmentación entre subsistemas de salud ha causado una desigualdad en la distribución de recursos. Brachet-Márquez indica, por ejemplo, que se ha gastado cuatro veces más en el sector asegurado que en el no asegurado, lo que hace que la población asegurada se muestre reticente a integrarse en un mismo sistema con la población más vulnerable. La autora señala que los recursos del sector salud han disminuido, lo que, junto con la política sindical, hace muy difícil una reforma estructural del sistema. Sugiere que, debido a la imposibilidad de integrar los servicios de los asegurados y los de los no asegurados, una solución podría ser coordinar la política de salud con la económica.

En el tercer capítulo de esta parte, Irma Méndez estudia la evolución de la política electoral y el Instituto Federal Electoral (IFE). Dicha política, nos dice la autora, ha jugado un papel central en la transición democrática del país. Tras un análisis de las reformas electorales, indica que el país transitó de una política electoral gubernamental —esto es, definida y configurada por el Poder Ejecutivo— a una política electoral pública que incluye la participación de varios actores políticos, dotada así de pluralidad y legitimidad. El carácter público de la política electoral se vio reforzado con la independencia y autonomía del IFE. Sin embargo, la autora indica que las polémicas elecciones del año 2006 erosionarían la confianza ciudadana en esta institución. Ello, entre otras razones, llevó a una nueva reforma que abarcó numerosos aspectos del proceso electoral. Sin embargo, esta reforma fue muy polémica, sobre todo porque afectó la institucionalidad del organismo electoral. Méndez señala que hoy en día el IFE se enfrenta a diversos retos, como institucionalizar las facultades y alcances de la intervención del Consejo General —para evitar zonas de confusión que, como dicta la experiencia del último periodo post-electoral, suelen traducirse en actitudes de sospecha— y, en esta misma línea, detallar claramente las facultades y obligaciones de los consejeros electorales. Además de ello, será necesario generar mecanismos de corresponsabilidad con los partidos políticos, que logren limitar la intrusión de éstos dentro del organismo, así como fortalecer la transparencia de las sentencias del Tribunal Electoral.

En el último capítulo de esta parte, Mónica Tapia realiza un diagnóstico del estado de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en México, al tiempo que describe su interacción con el gobierno en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. La autora muestra cómo la fragilidad y baja participación en las políticas de las OSC nace de su acce-

so restringido a los recursos públicos. Por ejemplo, con frecuencia observan una baja profesionalización que les dificulta conocer y contribuir al diseño de programas públicos o a la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, no es sólo la escasez de financiamiento lo que las hace vulnerables, sino la ya tradicional relación de clientelismo con el gobierno: el acceso a los recursos públicos, comenta Tapia, depende de la relación personal entre las OSC y las autoridades encargadas de asignar el financiamiento. Con todo, la democratización ha establecido procesos que brindan mayor certeza para el acceso a los recursos públicos, lo que ha sido aprovechado por algunas OSC. Con el propósito de reducir el desconocimiento sobre el trabajo de estas organizaciones —otra de las causas de su limitada interacción con el gobierno y de la desconfianza de la ciudadanía hacia sus esfuerzos—, Tapia subraya cinco de sus funciones, a saber: fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno; contribuyen a garantizar el ejercicio y la protección de los derechos humanos; aportan en la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos; promueven la participación de los sectores marginados en las políticas públicas y, por último, incorporan a más actores privados en la esfera pública.

La cuarta parte de este volumen inicia con el capítulo de Vicente Ugalde, quien aborda el tema de las relaciones intergubernamentales y su impacto en algunas políticas públicas. Ugalde estudia este tema a través de dos aspectos de la distribución de competencias entre ámbitos de gobierno: las reformas constitucionales y el Poder Judicial. El federalismo mexicano, comenta el autor, establece la soberanía dual del gobierno federal y el gobierno estatal. Si bien la Constitución distribuye las competencias de cada ámbito, surgen conflictos que hacen imperativa la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). El autor indica que la disposición constitucional que establece que aquellas facultades no expresamente concedidas al ámbito federal están reservadas a los estados se ha prestado a interpretaciones tanto centralizadoras como descentralizadoras. Así, innumerables reformas han provocado una acumulación de criterios contrarios que ha derivado en diversos conflictos. Ugalde indica que una política donde esta confusión y conflicto se ha dado es la ambiental, ya que ésta se vincula con las políticas de salubridad —basada en principios centralizadores— y de asentamientos humanos —más descentralizada—, lo cual ha impedido la aplicación de un criterio claro y una operación eficiente. Debido a esta ambigüedad, la SCJN ha intervenido en controversias constitucionales de invasión de competencias, promovidas principalmente por los

municipios contra los estados o la Federación. Ugalde argumenta que, si bien no carece de problemas, esta intervención representa un avance en las relaciones intergubernamentales debido a que existe una arena oficial de resolución de conflictos, lo que puede gradualmente institucionalizar las relaciones entre los ámbitos de gobierno.

En el último capítulo del libro, Laura Flamand trata el tema del federalismo y la descentralización. Describe cómo en los años ochenta se dieron reformas que concedieron a los municipios mayores facultades. Asimismo, se dieron cambios en las instituciones formales que han llevado a que los estados promuevan iniciativas de leyes federales con mayor frecuencia; además, éstos no dudan en utilizar el recurso de la controversia constitucional para proteger sus esferas de competencia. Por otro lado, se ha dado un incremento en los ingresos estatales. Sin embargo, señala la autora, los gobiernos estatales mantienen una relación de fuerte dependencia con la Federación que limita su autonomía, especialmente en relación con el gasto. Flamand agrega que el incremento en recursos ha resultado insuficiente. Así, aunque el país ha asistido a un proceso de descentralización en las dos últimas décadas que ha modificado sustancialmente las relaciones intergubernamentales, los estados aún se enfrentan al reto de la provisión eficiente de bienes y servicios que, en última instancia, depende de la coordinación intergubernamental. En síntesis, con la democracia, los gobiernos estatales se han convertido en actores influyentes en la configuración de algunas políticas como la fiscal. Sin embargo, a pesar de esta creciente notoriedad, la descentralización está lejos de traducirse en un incremento en la autonomía de los estados. Debido al diseño mismo de la estructura federal y, a veces, a la carencia de recursos para la provisión efectiva de servicios, las entidades federativas han visto limitada su participación en la formulación e implementación de las políticas públicas.

UNA RADIOGRAFÍA DEL ESTADO MEXICANO ACTUAL

En los últimos 25 años, México, como otros países de América Latina, buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar o dividir el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental.

Los análisis contenidos en el presente volumen permiten notar al menos tres rasgos de estas reformas en nuestro país. Primero, han avanzado en

forma desigual. Segundo, algunos de sus beneficios esperados no se han dado. Y, tercero, algunas de ellas han tenido consecuencias imprevistas.

Así, mientras que los capítulos de Benito Nacif e Irma Méndez, por un lado, y el de Irina Alberro, por el otro, permiten observar que la democratización y la privatización han avanzado significativamente en las últimas décadas, los capítulos de Laura Flamand, Vicente Ugalde, José Luis Méndez, Mauricio Dussauge y Javier González muestran que la descentralización y, sobre todo, la modernización, se han rezagado.

Así, en la década de los ochenta, la privatización de empresas públicas alcanzó un auge. Como señala Alberro, en 1982 existían 1 115 empresas públicas en México, pero para 1988 quedaban tan solo 412. A la vez, en cuanto a la democratización, en 1989 nació el Instituto Federal Electoral como organismo autónomo electoral, en tanto que en los años noventa ya existían en el país diversos partidos políticos y una intensa competencia electoral.

Sin embargo, por otro lado, el proceso de descentralización se ha dado en forma limitada, inestable y parcial. Además, los importantes avances institucionales que ocurrieron durante el sexenio de Vicente Fox en materia de lucha contra la corrupción, profesionalización y acceso a la información gubernamental han sido eludidos, minimizados o bloqueados en el gobierno de Felipe Calderón.² Así, en general, hoy en día podemos observar una burocracia poco profesional, una rendición de cuentas insuficiente y un sistema federal que no facilita la provisión eficiente de programas y servicios, todo lo cual está afectando seriamente la eficacia de diversas políticas públicas.

El segundo rasgo de las reformas es que no se han materializado varios de los beneficios que se esperaban de ellas. La privatización no parece haber mejorado significativamente la calidad y precio de los bienes y servicios, ni haber impulsado el crecimiento y la competitividad de la economía, al menos en la medida en que se requiere. Por su parte, la democratización, si bien, como ya dijimos, trajo beneficios importantes, no parece estar promoviendo lo suficiente el debate social de los asuntos públicos, la rendición de cuentas o una adecuada representación política. Finalmente, la

² Aunque resulta de encuestas a nivel nacional que consideran múltiples trámites y servicios, vale la pena notar aquí que el porcentaje de encuestados que consideran que la corrupción es igual o mayor aumentó de 82.5 a 84% de 2005 a 2007 y que el valor del índice nacional de corrupción elaborado por Transparencia Internacional-México prácticamente se ha mantenido estable desde 2001 (Transparencia Mexicana, 2007).

descentralización ha implicado cierto aumento de la participación en los asuntos nacionales de las autoridades regionales, en especial de los gobernadores, pero no parece haber incrementado el grado de responsabilidad y cercanía de éstos con sus representados o haber aumentado la efectividad de las políticas públicas. En otro trabajo (Méndez, 1998) he argumentado que el proceso de descentralización de México no ha involucrado la creación de instancias adecuadas de coordinación intergubernamental, indispensables para la adecuada provisión de bienes y servicios públicos.

En cuanto al tercer y último rasgo, las reformas, especialmente las tres que se han realizado en mayor medida, han tenido algunas consecuencias que quizá no se consideraron cuando se plantearon. Dos son especialmente relevantes: la incapacidad para realizar reformas de fondo y el fortalecimiento de diversos “poderes fácticos”. Con respecto a la primera, es cierto que el marco de gobierno dividido al que hemos transitado ha permitido aprobar algunos cambios legales importantes (en materia fiscal, energética, judicial y pensionaria), incrementar la producción legislativa y, en general, mantener hasta cierto punto el funcionamiento de los programas, políticas y servicios públicos. Sin embargo, en trece años de gobierno dividido se han logrado realizar las “reformas posibles”, pero no las reformas necesarias para un país en desarrollo que tiene múltiples y graves problemas y que además hoy en día se encuentra en el marco de una intensa competencia global.

Así, por ejemplo, si bien se han realizado algunos cambios en materia fiscal, éstos no han aumentado significativamente la base fiscal del Estado mexicano, que sigue siendo muy baja en comparación con la de otras naciones latinoamericanas (además de que contiene diversos privilegios y lagunas que facilitan la evasión). Esta carencia de recursos ha sido un factor importante detrás de la deficiencia de diversos servicios, como Brachet-Márquez muestra claramente en el caso de la política de salud. La reducida base fiscal se ha compensado relativamente con los ingresos petroleros, pero, como señala Rousseau, Pemex no ha podido modernizarse; en general, el “venero” petrolero ha representado tanto una ventaja como una desventaja: ha permitido aumentar la reducida base fiscal, pero ha favorecido el “rentismo”, el clientelismo y la improductividad, así como una incertidumbre y fragilidad estructural que incide negativamente sobre la profesionalización, planeación y rendición de cuentas del Estado y las políticas públicas.³ En cuanto a

³ Algunos analistas han relacionado estas deficiencias con la naturaleza “rentista” de los estados petroleros (Farfán-Mares, 2010).

las pensiones, si bien la reforma de la Ley del ISSSTE significó un respiro, no representa una solución duradera a lo que parece ser una bomba de tiempo financiera.

Además, no ha sido posible aprobar otras reformas cruciales, como la reforma laboral. La fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional presentó en marzo una iniciativa de reforma laboral, que en buena medida se elaboró en la Secretaría del Trabajo, la cual contiene cambios importantes como el voto libre y secreto y la rendición de cuentas en los sindicatos (si bien también tiene limitaciones, ya que, por ejemplo, excluye de estos cambios a los sindicatos públicos). En todo caso, esta iniciativa muy pronto fue rechazada por los representantes sindicales de las fracciones del pri y el prd en la Cámara de Diputados (*El Universal*, 24 de marzo de 2010). Tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox fracasaron en su objetivo de aprobar una reforma laboral y, por desgracia, es probable que la propuesta por Calderón corra la misma suerte. En síntesis, hasta ahora no ha sido posible pasar de la legislación laboral de tipo corporativo y rígido que México tiene desde mediados del siglo pasado a una que concilie de mejor forma la productividad y la justicia laboral en el marco de las condiciones de la competencia global actual.

En el ámbito político, el presidente Calderón presentó en diciembre de 2009 una propuesta de reforma, que incluyó diez propuestas que fortalecerían el papel del Ejecutivo y de los ciudadanos en el proceso político. Sin embargo, ésta fue duramente criticada por los partidos opositores, algunos de los cuales plantearon una propuesta distinta, con iniciativas para fortalecer más bien al Congreso. Al momento en el que se escribe este texto parece que, en el mejor de los casos, sólo se realizarán algunos cambios particulares en los que hay coincidencia, sin que se realice una reforma política integral que incida realmente sobre el gobierno dividido.

En relación con este tipo de gobierno, Nacif ha argumentado que no genera, necesariamente, parálisis legislativa ni reduce la capacidad estatal de realizar cambios en la política pública. Para él, la única condición que impediría la cooperación entre partidos para realizar cambios en este régimen sería la coincidencia entre las preferencias ideológicas del “partido mediano” y el *status quo*. Dado que, en su opinión, tendería a haber una distancia entre ambos, existirían incentivos para la cooperación y el cambio (Nacif, 2003). De hecho, como él señala en su capítulo en este volumen, la producción legislativa en el periodo 1997-2003 se incrementó 160% en relación con la del periodo 1991-1997, cuando existía un gobierno unifi-

cado. Sin embargo, Nacif también señala en dicho capítulo que en el gobierno dividido las políticas públicas tienden hacia posiciones moderadas. También indica (Nacif, 2003), apoyándose en Riker, que en el régimen presidencial tienden a surgir coaliciones de partidos basadas en intereses de corto plazo. Por lo anterior, al parecer un gobierno dividido no tiende a facilitar las reformas estructurales, que suelen ser más radicales y considerar intereses de largo plazo.

En ese mismo sentido, en lugar de hacer un análisis cuantitativo de la producción legislativa, Weldon (2005) realiza un análisis de contenido de la producción legislativa y observa que no se aprobó la mayoría de un grupo de iniciativas que involucraban reformas estructurales presentadas entre 1997 y 2005. De esta manera, aunque el gobierno dividido no implique la imposibilidad de reformas, sí parece afectar su capacidad para realizar cambios de fondo. En la misma línea, Hernández (2005) ha señalado que el gobierno dividido no genera inmovilismo institucional, pero también reconoce que ha existido un rechazo a las reformas estructurales, asociado con errores en la estrategia presidencial para negociar y a la falta de mecanismos o estructuras institucionales que promuevan la cooperación. Negretto (2003) y Casar (2002) tienden, asimismo, a concluir que en el régimen presidencial el gobierno dividido puede generar tanto parálisis como cooperación política.

En función de lo anterior, me parece que el problema con el gobierno dividido no es tanto que impida toda colaboración entre los actores políticos, sino que no la promueve en la medida necesaria para desarrollar las políticas que resuelvan los agudos problemas de países en desarrollo como México.

En cuanto a la segunda consecuencia no prevista de las reformas, parecería que la combinación de una mayor fragmentación política, producto de la democratización, y la creación de varios mono, duo u oligopolios resultado de la privatización, aumentaron el poder económico y político de diversos “poderes fácticos”, como Teléfonos de México, el duopolio televisivo, las empresas tabacaleras, los grandes bancos, etc. Para resguardar el interés público en el contexto de la privatización se crearon comisiones reguladoras, pero éstas han mostrado ser muy débiles. Los grandes sindicatos también se han convertido en poderes *de facto* importantes. Es de notar a este respecto que, si bien en 2009 el Presidente logró deshacer el poder que había desarrollado el Sindicato Mexicano de Electricistas, que le había permitido obtener privilegios desmedidos a costa de los consumidores, no ha enfrentado a los demás poderes fácticos.

A esos poderes fácticos legales podríamos agregar algunos ilegales, surgidos alrededor de actividades como el narcotráfico o el secuestro, los cuales han llegado a desafiar abiertamente a la fuerza del Estado en ciertas localidades. Es ampliamente conocido que una de las prioridades del gobierno de Felipe Calderón ha sido el ataque frontal a la delincuencia organizada y la disrupción del mercado de las drogas. La estrategia ha centrado sus esfuerzos en disminuir la oferta mediante tres tipos de acciones: decomisos (de drogas, dinero, armas y vehículos), erradicación de plantíos y detenciones.

Sin embargo, de acuerdo con Eduardo Guerrero (2009), los logros de esta estrategia han sido bastante ambiguos, mientras que sus costos han sido claramente altos. En su opinión, un punto débil de esta estrategia es que descuida el lado de la demanda y, por ello, deja inalterado un segmento de los incentivos económicos asociados con los amplios márgenes de utilidad del narcotráfico. Guerrero señala que, por un lado, no hay un solo indicador fiable que sugiera que los niveles de producción y tráfico de drogas en México hayan registrado algún descenso, mientras que han aumentado los casos de extorsión, secuestro, tráfico de armas y robo de vehículos. Además, tan solo en el año 2009 se registraron siete mil homicidios presuntamente relacionados con el narcotráfico (*El Universal*, 8 de diciembre de 2009). Los costos económicos también han sido altos: de 2007 a 2009 el gasto total de las agencias de seguridad nacional (es decir, de las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina y Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República) aumentó alrededor de 33.12% en promedio (SHCP, 2010).

Si bien se aprobó una nueva ley de justicia y seguridad en 2008, ésta no incluyó diversos cambios necesarios; además, la implementación de varias de sus medidas, como la profesionalización de los ministerios públicos, avanza muy lentamente. Por otra parte, la mayor fragmentación política vertical y horizontal, en parte producto de la democratización y la descentralización, sin duda ha dificultado una estrategia clara y un ataque nacional bien coordinado contra la delincuencia organizada, mientras que ésta ha aprovechado dicha fragmentación política para influir o incluso controlar las corporaciones de seguridad en algunos estados o municipios, mediante una estrategia que ha combinado con gran eficacia la corrupción y la intimidación. Aunque para muchos era necesario atacar frontalmente al narcotráfico, para enfrenar con éxito ese reto quizá se requería de una estrategia más integral y de ciertas condiciones que el Estado mexicano no

posee actualmente. Por ejemplo, la amplia corrupción e impunidad en el sistema mexicano de seguridad y justicia han sido antiguos problemas que el gobierno no ha atacado con suficiente intensidad.

Este contexto se ha constituido en un campo fértil para discusiones como la que se dio en 2008 y 2009 sobre si el Estado mexicano es un Estado fallido. Dicha discusión surgió a partir de la publicación en diciembre de 2008 del *Joint Operating Environment 2008 (JOE, 2008)*, un informe del US Joint Forces Command (2008) que examina las amenazas globales para Estados Unidos. En dicho documento se habla de México y Pakistán como los países donde se puede suscitar un “colapso repentino y rápido”. Independientemente de los factores que originaron la difusión de ese informe, lo que llama la atención es que haya trascendido a tal grado en la opinión pública mexicana que el gobierno federal se vio obligado a salir al paso y negar públicamente sus conclusiones (Ordaz, 2009).

En realidad, este debate sobre la existencia en México de un Estado fallido se dio bajo criterios poco objetivos. Si observamos los indicadores e índices desarrollados por quienes acuñaron ese concepto, es claro que México no es ni puede ser catalogado como un Estado fallido.⁴

Sin embargo, lo anterior no significa que el Estado mexicano sea un “Estado capaz”. Aunque no es una lista exhaustiva e incluye indicadores de importancia diferente que se traslapan, la lista de diez funciones del Estado desarrollada por Dewey puede servirnos como guía para realizar una evaluación general de la capacidad estatal.⁵ Según esta lista, las diez funciones básicas que todo Estado debería poder cumplir son:

1. Estado de derecho efectivo.
2. Monopolio legítimo de la violencia.
3. Control administrativo.

⁴ Existen varios índices en esta materia. Aparte de que se puede cuestionar la metodología para su elaboración, México ni siquiera aparece en ellos como un Estado fallido. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Estados Fallidos del Fund for Peace, México ocupa el lugar 98 de 177 en la lista mundial, con 75.4 puntos, lo que lo coloca en un estado de advertencia, pero no de alerta (el último Estado en alerta es Irán, con 90 puntos). Por su parte, el *Index of State Weakness* de la Institución Brookings coloca a México en una posición aún mejor, con una calificación de 7.83 sobre 10. En el libro de Rotberg (2003) sobre Estados fallidos, Colombia es el único país latinoamericano que se acerca a esa categoría.

⁵ Esta lista fue retomada recientemente por Ghani y Lockhart (2008) para estudiar el tema del Estado fallido.

4. Manejo efectivo de las finanzas públicas.
5. Inversión en capital humano.
6. Creación de derechos ciudadanos a través de una política social estructurada.
7. Provisión de infraestructura y servicios.
8. Creación de un mercado efectivo.
9. Manejo efectivo de los recursos públicos.
10. Un sistema de crédito efectivo.

En este caso, considero que México cumple deficientemente siete funciones (1, 3, 5, 7, 8, 9 y 10), desempeña de manera apenas suficiente una de ellas (6) y sólo ha logrado desarrollar adecuadamente las dos restantes (2 y 4).

En cuanto al primer grupo de siete funciones, como ya señalamos, contamos con un sistema de procuración e impartición de justicia claramente deficiente y nuestras políticas de salud y educación no ofrecen hoy estos servicios con la calidad suficiente. Además, la administración pública es poco efectiva, profesional y responsable, por lo que México, no obstante la alternancia, continúa con las prácticas clientelistas del pasado y sigue sin poder acercarse a ese “Estado integrado” que ha sido factor del éxito económico de varios países del sudeste asiático (Evans, 1995).

Además, nuestro sistema de mercado está distorsionado por la presencia de diversos cuasi-monopolios u oligopolios y, al menos en los últimos años, el crédito ha sido escaso y caro, mientras que los réditos han sido bajos.

En lo que se refiere al manejo efectivo de los recursos públicos, un buen indicador de la deficiencia mexicana en esta materia lo ofrece el índice de desempeño de programas de desarrollo social, elaborado por la organización Gestión Social y Cooperación. Este índice incluye 129 programas, que representan 13% del gasto programable y de los cuales 72 obtuvieron valores reprobatorios (debajo de 60%). La calificación promedio de estos 129 programas fue de sólo 56 por ciento. Los programas de combate a la pobreza obtuvieron una calificación promedio de 53.4 puntos, mientras que en el sector salud la calificación promedio de los programas analizados fue de 57.6 puntos (Gestión Social y Cooperación-Fundación *Este País*, 2010).

En este mismo sentido, los capítulos de Brachet-Márquez y Rousseau en este volumen nos muestran la existencia de organismos descentralizados altamente ineficaces, asociados tanto con un sistema de seguridad social y

salud en creciente deterioro como con una política energética incapaz de afrontar el agotamiento creciente de los recursos petroleros.⁶ Por su parte, Tapia evidencia la incapacidad del Estado para aprovechar el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo efectivo de las políticas públicas, así como la vinculación del financiamiento público a las mismas por parte de los gobiernos recientes a la lógica clientelar que la democracia pretendía erradicar.

Con respecto a las función 6, el programa Oportunidades con el que cuenta México le permite cumplirla hasta cierto punto. Sin embargo, debe notarse que, en parte debido a la insuficiencia de recursos, la política social no ha podido reducir suficientemente los índices de pobreza. De hecho, Levy (2008) ha argumentado que la política social mexicana reciente ha favorecido la informalidad, con lo cual ha reducido la productividad laboral y económica, la efectividad de la política contra la desigualdad y el potencial de crecimiento.

Por último, es importante advertir que si bien el Estado mantiene el monopolio legítimo de la fuerza, como ya se dijo, el crimen organizado ha puesto en cuestión el monopolio absoluto de la misma en algunas zonas del país. Este mayor ejercicio de la fuerza no legítima, aunado a la impunidad con la que se realiza, ha evidenciado la creciente incapacidad del Estado mexicano para proveer adecuadamente seguridad pública —una función básica de todo Estado. Por otro lado, aunque en general el manejo de las finanzas públicas ha sido responsable en los últimos años, la base fiscal ha sido baja y la presión presupuestal, alta. Si bien esta presión ha sido atenuada por los recursos petroleros, la presión sigue estando presente y sin duda aumentará conforme dichos recursos disminuyan.

En 2009, año en el que se cumplió la primera mitad del gobierno de Felipe Calderón, se evidenciaron claramente algunas de las deficiencias del Estado mexicano. Para empezar, la expansión del virus de influenza A-H1N1, que tuvo un altísimo costo económico, mostró las grandes carencias de nuestro sistema de salud. De acuerdo con el análisis elaborado por Condon y Sinha (2009), la incapacidad de dicho sistema para diferenciar los casos sospechosos de enfermedad de los confirmados llevó a que todos fueran

⁶ Este volumen no incluyó diversas políticas, como la educativa, porque son tratadas en otros de esta serie. Sin embargo, diversos análisis nacionales e internacionales muestran las graves deficiencias de la educación pública en los últimos años, sobre todo en términos de calidad. Los diagnósticos tampoco tienden a ser positivos en muchas otras políticas, como la industrial, la ambiental, la agrícola, etcétera.

reportados, lo que a su vez generó la percepción de que en México la epidemia era más grave de lo real. En sentido similar, Zuckerman (2009) ha argumentado que la decisión del gobierno de adoptar medidas drásticas para combatir la epidemia estuvo basada en datos incorrectos. Estos errores en la información se debieron a fallas en el registro de enfermedades, a la incapacidad de los laboratorios para determinar la naturaleza del virus y las formas de combatirlo, así como a los usos y costumbres de la población mexicana, todo lo cual sobredimensionó la gravedad del virus en México, en comparación con otros países.

Gómez y Rodríguez (2009) señalan, por su parte, que la fragmentación institucional impidió elaborar un diagnóstico oportuno de lo que ocurría. Además, indican que la contingencia sanitaria dejó al descubierto la falta de médicos y la saturación de los servicios de salud, así como la insuficiente infraestructura. Estos autores señalan que México es el país de la OCDE que menos recursos destina a salud pública, con 6.6% del PIB, dado que el promedio de los países miembro es de 8.9%. A nivel nacional, por cada 2 000 habitantes hay tres médicos, un consultorio y cuatro enfermeras, si bien la OMS recomienda entre dos y tres médicos por cada 1 000 habitantes. Finalmente, Gómez y Rodríguez plantean que la privatización de los servicios de salud ha provocado que se descuide la inversión en infraestructura de las instituciones públicas. Un trágico ejemplo de ello fue el incendio en 2009 de una guardería subrogada del Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que murieron 49 niños y 75 más quedaron lesionados.

También, en ese año, la recesión económica internacional reveló la fragilidad, alta dependencia y falta de dinamismo de la economía mexicana, que entró en una profunda recesión económica. Ante ella, el Ejecutivo fue incapaz de desarrollar una política anticíclica eficaz, en parte también por la carencia de recursos fiscales (en general, México ha carecido en los últimos años de una política industrial y tecnológica efectiva) (Méndez, 2009). Al final, el PIB de México registró una caída de 6.5% en 2009, lo cual, combinado con la baja base tributaria, afectó seriamente diversos programas gubernamentales.

Por otro lado, si bien transcurrieron con normalidad, las elecciones de julio ratificaron —y, en opinión de algunos, incluso agravaron— la situación ya referida de gobierno dividido, ya que mientras que el Partido Acción Nacional (PAN) bajó de 206 a 143 diputados, el Revolucionario Institucional (PRI) subió de 106 a 237 y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) bajó de 125 a 69 (además de que el PAN perdió cinco de las seis elec-

ciones de gobernadores que tuvieron lugar). A su vez, según una encuesta de Berumen y Asociados, entre mediados de 2009 y principios de 2010 la imagen pública del presidente Calderón se erosionó en forma importante (*El Universal*, 1 de marzo de 2010).

En síntesis, como ya dijimos, el conjunto de capítulos de este volumen muestra un serio déficit de capacidad estatal en nuestro país. De los textos emerge el panorama de un Estado más democrático (Méndez) y reducido (Alberro), con un Congreso y un Poder Ejecutivo que desarrollan cambios graduales para enfrentar algunos problemas públicos (Nacif), pero donde la planeación se hace inadecuadamente (Vásquez), la evaluación es incipiente (González), las reformas de profesionalización y de acceso a la información pública han sido eludidas, minimizadas o bloqueadas (Méndez, Guerrero), la rendición de cuentas es muy deficiente (Dussauge), no ha sido posible desarrollar diversas reformas de fondo o políticas públicas que el país requiere (Rousseau; Brachet-Márquez), la cooperación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es muy baja (Tapia), y el diseño de la estructura federal dificulta la adecuada provisión de políticas y servicios (Ugalde y Flamand).

Como señalamos más arriba, este déficit también se puede observar en otros aspectos no estudiados en este volumen, como la incapacidad del Estado para llevar a cabo otras reformas (fiscal, laboral, política, etc.), para desarrollar adecuadamente una diversidad de funciones estatales y políticas públicas (educativa, industrial, de justicia y seguridad, ambiental, etc.) —en parte debido a su precaria base fiscal—, así como para enfrentar al conjunto de grandes empresas o sindicatos que han hecho prevalecer sus intereses corporativos en perjuicio de los intereses nacionales. Todo ello muestra que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado que se ha mostrado poco capaz para proveer bienes públicos y enfrentar diversos poderes fácticos y, en ese sentido, ante un “Estado débil” (Rotberg 2003).

En la primera década del siglo **xxi**, el déficit de capacidad estatal ha tenido al menos dos consecuencias preocupantes. Por un lado, ha sido un factor importante para la tendencia a la baja en el lugar de competitividad relativa que ha mostrado México en índices como el del Foro Económico Mundial: si en 2001 el país ocupaba el lugar 42 del Índice de Competitividad de Crecimiento elaborado por ese Foro, en 2004 ya aparecía en el lugar 48; en 2006 quedó en el 58 y en 2009 descendió al lugar 60 del Índice de Competitividad Global (World Economic Forum, 2001: 20; 2004: 13; 2006: 17; 2009: 13). Un factor que según el Foro Económico Mundial ha afectado de manera particular a México ha sido su falta de “instituciones creíbles y adecuadas”.

Por otro lado, como Pharr y Putnam han mostrado (2000: 22-27), la falta de capacidad estatal es uno de los factores que explica el creciente desencanto con la democracia en diversos países. En este aspecto, de acuerdo con el Latinobarómetro (2009), el promedio de apoyo ciudadano a la democracia en México se redujo 9 puntos en 2009, una de las caídas más drásticas entre los países latinoamericanos. Así, pasó de 51% en el periodo 1995-2008, a 42% en 2009, por lo que actualmente menos de la mitad de la ciudadanía apoyaría este sistema de gobierno. Adicionalmente, los datos de una encuesta de gea-isa de 2009 (GEA-ISA, 2009) son todavía menos alentadores, ya que indican que sólo 29% está satisfecho con la democracia, mientras que nueve de cada diez mexicanos dicen no estar interesados en la política y únicamente 13% de ellos se siente muy representado por los partidos políticos.

Es posible que este descontento e insatisfacción con la efectividad de la democracia mexicana impulse en algún momento los cambios que el país necesita. Sin embargo, ello puede no suceder o no suceder en forma oportuna. Es más probable que México continúe por la senda de las reformas parciales, que sin embargo tienden a generar una creciente decepción, y que, por lo tanto, podrían llevarnos a un punto de no retorno en el proceso de deslegitimación democrática (Méndez, 2007). Aunque en general las encuestas muestran que la falta de apoyo a la democracia no se traduce en un apoyo de la misma magnitud a la dictadura o la ilegalidad, varias experiencias nacionales muestran que en contextos de división y insatisfacción democrática el quiebre de las democracias es posible, ya que en cierta medida éstas abonan la emergencia de gobiernos populista-autoritarios, que ofrecen alternativas personalistas más que institucionales para enfrentar a los poderes fácticos y solucionar los problemas nacionales.

HACIA UN MEJOR DISEÑO DEL ESTADO MEXICANO

Ante los riesgos que presenta para la sustentabilidad democrática un Estado débil, cabría preguntarse: ¿cómo fue que arribamos a este último? ¿Qué podemos hacer para mejorar su funcionamiento?

Respecto de la primera pregunta, me parece que, ante el prolongado y resistente autoritarismo mexicano, en los años ochenta y noventa las presiones de cambio político en México se orientaron naturalmente hacia la democratización, sin que fuera posible considerar el diseño formal del Estado que aparecería tras ella. Sin embargo, en parte por haberse realizado

tras una revolución que derrocó una dictadura, dicho diseño se había preocupado principalmente por evitar la centralización política. De esta manera, en realidad involucró un diseño desequilibrado, en el que los dispositivos institucionales para dividir el poder y evitar el autoritarismo no se balancearon suficientemente con mecanismos para “unir” el poder y fomentar la cooperación entre los órganos y actores políticos. En otras palabras, no involucró suficientemente una “ingeniería institucional”.⁷

Debe notarse en ese sentido que los propios “federalistas” que estuvieron detrás de la Constitución estadounidense —modelo de la nuestra— habían cuestionado la idea de una división de poderes sustentada en la mera creación de autoridades independientes. Ellos plantearon que dividir el poder no significa una separación en sentido estricto, sino colocar a los distintos poderes en distintas manos,⁸ y que el edificio estatal debía basarse más bien en un adecuado juego de “pesos y contrapesos” (Freedman, 1988). Desde principios del siglo pasado, autores de la teoría del Estado, como Jellinek (2002: 538-540) habían cuestionado también la idea de una separación (absoluta) de poderes y subrayado la importancia de que el Estado pudiera cumplir con sus funciones. Mosca también cuestionó dicha separación y afirmó que “la solidez de las instituciones políticas depende de una oportuna fusión y contemporización de principios y tendencias diversas” (Mosca, 1984: 194 y 343). Así, todo diseño estatal debería analizar cuidadosamente a los teóricos de la democracia liberal, además de considerar también los de otras corrientes.⁹

⁷ Este problema, por cierto, no es exclusivo de México. Carothers (2002) ha argumentado que, en general, el paradigma de la transición supuso equivocadamente que la democratización se daría en Estados bien diseñados, cuando en realidad la mayoría de las sociedades en transición han tenido marcos institucionales disfuncionales.

⁸ Al respecto dice Madison: “Concentrar [...] todos los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, en las mismas manos [...] puede con mucha razón ser definido como la verdadera dictadura” (citado en Bobbio, 1989: 137). Es de notar que, en *El espíritu de las leyes*, Montesquieu no habló de separación de poderes (Chevalier, 1979) y ya estaba implícita una idea de pesos y contrapesos.

⁹ Si bien ya algunas vertientes del contractualismo habían concebido al Estado como un medio para alcanzar intereses generales, entre las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX diversos autores (desde Gerber hasta Carré de Malberg, pasando por Gierke, Bluntschli y Jellinek) se refirieron al Estado como “persona jurídica”, esto es, un “sujeto” con derechos y responsabilidades para representar y defender concertadamente los intereses presentes y futuros de una “nación” o “pueblo” (Carré de Malberg, 2001: 28; Jellinek, 2002: 196). En 1900, por ejemplo, Jellinek (2002: 61)

Rotberg (2003) ha mostrado cómo el grado de fortaleza o debilidad de un Estado está muy vinculado con decisiones concretas tomadas por las elites o líderes políticos de cada nación. Una acumulación de decisiones equivocadas puede, más rápido de lo que se piensa, convertir a un Estado fuerte en uno débil o a uno débil en uno fallido. Por ello, ahora que México ha empezado a discutir de nuevo el diseño del Estado, es importante estar conscientes de que más allá de intereses personales o partidistas, el objetivo debe ser “levantar” un edificio estatal equilibrado, que permita efectivamente alcanzar una gobernabilidad democrática. Al respecto, en otro lugar he argumentado (Méndez, 2005) que ello implica balancear, mediante un ejercicio de “ingeniería institucional”, los instrumentos que “dividen” el poder con los que lo “unen”.

Por supuesto, dicho ejercicio no resulta fácil de desarrollar. Si bien el término “ingeniería” contiene la idea de equilibrio que se quiere transmitir y puede representar una guía útil en el diseño del Estado, puede también hacer creer de manera equívoca que para construir un Estado sólido basta con seguir una serie de principios. No obstante, existen obvias diferencias en la precisión de los instrumentos de las ciencias sociales y las naturales, en buena medida porque las situaciones sociopolíticas son siempre únicas y complejas como para apresarlas en fórmulas conceptuales simples. Por lo anterior, si bien algunos autores, como Sartori (2000), han utilizado ese término en referencia al Estado, otros, como Malloy (Malloy y Von Mettenheim, 1998), han preferido el quizá un poco más humilde de “artesanía estatal” (*statecraft*). Además, por desgracia ésta es un área de estudios en realidad aún poco desarrollada.

Por estas y otras razones, no es posible presentar aquí una propuesta de diseño balanceado para el Estado mexicano. Con todo, se pueden al menos presentar algunas consideraciones sobre los instrumentos institucionales que podrían utilizarse para desarrollarla en relación con los cuatro grandes ámbitos de reforma del Estado que se han mencionado anteriormente: democratización, privatización, descentralización y modernización.

En cuanto al primer ámbito, entre los mecanismos que separan al poder están por supuesto las elecciones periódicas, que limitan temporalmen-

habla de la dualidad del Estado, en la que éste es “de un lado, una construcción social y de otro, una institución jurídica”. Aunque se ha utilizado a algunos autores de la teoría del Estado para justificar el autoritarismo, dicha teoría también puede servir para reconocer la importancia que tiene, especialmente en los países en desarrollo, alcanzar un Estado democrático que a la vez sea “capaz”.

te a cada gobierno, y la división de poderes. A su vez, entre los mecanismos que individualmente podrían servir para sumar poder o fomentar la cooperación política estarían los que otorgan capacidades legislativas al Ejecutivo (iniciativa legislativa presidencial, especialmente en su vertiente de “urgente resolución”, el veto presidencial, sobre todo el parcial, los decretos legislativos temporales del Ejecutivo, el referéndum, etc.), así como capacidades ejecutivas al Legislativo (desde la ratificación, crítica o censura del gabinete y las comisiones legislativas revisoras en regímenes presidenciales hasta la propia conformación del Ejecutivo a partir del legislativo en los parlamentarios). Los sistemas electorales de mayoría tienden a favorecer la gobernabilidad, mientras que los proporcionales, la representatividad. En términos generales, podría pensarse que los mecanismos que favorecen la responsabilidad, la profesionalización y los “juegos de largo plazo”, como la reelección, promueven también la cooperación.

El segundo ámbito en el que se pueden establecer mecanismos para separar o unir el poder es el de las relaciones Estado-sociedad. Como ya dijimos, la privatización tiende a dividir el poder, en la medida en que le quita poder económico al Estado y fomenta la emergencia de actores privados importantes. Un contrapeso institucional en este ámbito serían las comisiones reguladoras, siempre y cuando éstas posean la suficiente autonomía, profesionalismo y capacidad para promover los intereses nacionales y la acción colectiva en sus respectivas áreas de competencia. La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas podría también ser útil para balancear el poder de los grandes empresarios.

Un tercer ámbito es el de las relaciones intergubernamentales. En este caso, una estructura federal divide el poder porque garantiza la existencia de varias esferas de gobierno: nacional, regional y local. Dicho poder se puede dividir aún más si, por ejemplo, se instauro un “federalismo dual”, en el que haya una asignación de facultades o funciones “exclusivas” para los distintos ámbitos. Por otro lado, entre los mecanismos que pueden “sumar poder” están las instancias de coordinación intergubernamental y un diseño adecuado de facultades “concurrentes”.

Finalmente, el ámbito de la modernización gubernamental también ofrece un espacio para el desarrollo de instrumentos de ingeniería institucional. Por ejemplo, el servicio profesional de carrera suele dividir el poder al interior de una organización pública, ya que quita a los directivos la capacidad de nombrar a todos los integrantes de ésta; sin embargo, también

puede unirlos si viene acompañado por sistemas efectivos de planeación, evaluación del desempeño e incentivos. Además, si se instaura en distintos órganos, poderes o ámbitos de gobierno, puede servir para fomentar la cooperación entre ellos, ya que promueve “juegos cooperativos” de largo plazo y una comunicación mayor y sobre bases más técnicas. Provee así esa autonomía integrada que ha estado en la base del éxito de algunos países del sudeste asiático (Evans, 1995). Los mecanismos para el acceso a la información y la rendición de cuentas también tienden usualmente a fomentar la cooperación entre autoridades a favor del interés nacional.

Como ya se dijo, no hay recetas para combinar los diversos instrumentos institucionales adecuadamente. Su balance constituye un complejo ejercicio de “artesanía” o calibración que debe adaptarse a las condiciones de cada país y que debe considerar múltiples factores, desde el tipo de sistema electoral y el número y naturaleza de los partidos, hasta las capacidades ejecutivas o legislativas de los distintos poderes.

En general, existen diversas posibilidades para combinar estos instrumentos con el fin de construir un Estado democrático sólido. Los instrumentos de un determinado ámbito pueden ser balanceados con otros del mismo o diferente ámbito. Un ejemplo de combinación de ámbitos distintos lo ofrece, por ejemplo, el desarrollo en Estados Unidos de una república federal basada en elecciones periódicas y la división de poderes junto con la profesionalización en los congresos y ejecutivos federales y estatales, a fin de reducir la inestabilidad y fragmentación en las políticas públicas.

En general, los instrumentos se combinan de distinta forma en los distintos tipos de régimen, lo que en parte ha generado un debate entre los defensores del régimen parlamentario y los que defienden el presidencial. Unos argumentan que en el primero se pueden tomar decisiones más coherentes y oportunas, aunque también se advierte que pueden cometer más fácilmente grandes errores. Por otro lado, a pesar de que las democracias presidenciales quizá eviten mejor estos últimos, pueden caer con mayor facilidad en la parálisis o el cambio excesivamente gradual. Existen también autores que argumentan a favor del semi-presidencialismo, un tipo de régimen con ciertas limitaciones y riesgos, pero que en mi opinión ameritaría una mayor discusión de la que ha tenido, al menos en México, ya que considero que un debate completo sobre la reforma del Estado en nuestro país debería incluir tanto la conveniencia de mejorar el régimen actual como la de cambiarlo (Méndez, 2007).

Independientemente de esta discusión sobre tipos de régimen, debe tenerse mucho cuidado con la utilización aislada de algunos de los mecanismos

arriba expuestos; por ejemplo, adoptar la censura del gabinete sin incluir la disolución del Congreso cuando dicha censura es aprobada podría fomentar el conflicto más que la cooperación inter-institucional. Así, lo que parece quedar claro es que, al menos en regímenes presidenciales como el mexicano, es importante combinar estos instrumentos de manera tal que se minimice la posibilidad del *impasse* y se permita, dentro del marco de un gobierno democrático, la emergencia de un liderazgo para el desarrollo de las políticas públicas.

Vale la pena notar, en este sentido, que algunos países, como Brasil, han optado por darle mayores capacidades al presidente; esto, combinado con otros factores, ha permitido la aprobación de algunos cambios y políticas importantes no obstante la existencia de un gobierno dividido, aunque no sin ciertas dificultades y limitaciones. Otros países han preferido mezclar mecanismos presidenciales y parlamentarios dentro de un régimen esencialmente presidencial, como Perú, aunque en el caso de este país en particular los resultados no parecen haber sido muy positivos.

Quizá Colomer y Negretto describen bien el dilema de diseño que se enfrenta al momento de optar por una u otra de estas vías: “promover el gobierno dividido entre poderes con capacidad de veto equivalente es una invitación a la parálisis, [mientras que] dotar al Poder Ejecutivo de los medios para superar esta parálisis en forma unilateral puede conducir a cambios socialmente ineficientes” (Colomer y Negretto, 2003: 73-74).

En todo caso, además de sus potenciales riesgos, si el reforzamiento del presidente fuera la mejor opción para equilibrar adecuadamente un régimen presidencial,¹⁰ ella parecería ser la menos factible justo en los casos en los que más se requiere (como podría ser el mexicano), ya que un Congreso fuerte difícilmente optará por debilitarse a sí mismo.¹¹

REFLEXIONES FINALES

En los últimos 25 años, México, como otros países de América Latina, buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental.

¹⁰ Para una propuesta en este sentido puede verse Hernández, 2007.

¹¹ Para una evaluación de distintas alternativas de diseño institucional para México en función de los criterios de conveniencia y factibilidad véase Méndez, 2007. Una clasificación de las presidencias de los países latinoamericanos en función de sus capacidades se encuentra en Stein *et al.*, 2006.

mental. Los diversos análisis contenidos en el presente volumen permiten notar que en nuestro país estas reformas han avanzado en forma desigual. Además, las que han avanzado en mayor medida no han producido todos los beneficios esperados y sí, en cambio, varias consecuencias no previstas.

Los capítulos de este volumen presentan los alcances y límites de diversas políticas públicas en nuestro país. En conjunto, muestran que tras las reformas realizadas existe un serio déficit de capacidad estatal en México, al grado que, si bien no estamos ante un Estado fallido, sí ante un Estado débil, esto es, poco capaz para proveer bienes públicos y enfrentar a diversos poderes fácticos. En buena medida, ello se ha debido al gobierno dividido, que aunque no impide cierta colaboración entre los actores políticos, tampoco la promueve en la medida en que se requiere para resolver los agudos problemas de la nación.

En la última década lo anterior ha tenido efectos negativos sobre la competitividad nacional y sobre la satisfacción ciudadana con la democracia. Aunque estos efectos podrían en algún momento producir los cambios que el país necesita, también es posible que ello no suceda o que no suceda a tiempo. Diversas experiencias muestran que en este contexto el quiebre de la democracia puede darse, ya que la división y la insatisfacción políticas abonan en cierta medida la emergencia de gobiernos populista-autoritarios. Por desgracia, como se señaló, una acumulación de decisiones equivocadas puede más rápido de lo que se piensa convertir a un Estado fuerte en uno débil o incluso uno débil en uno fallido.

De esta manera, ahora que México ha empezado a discutir de nuevo el diseño del Estado, es importante que estemos conscientes de que más allá de intereses personales o partidistas, el objetivo debe ser “levantar” un edificio estatal equilibrado, que permita efectivamente alcanzar una gobernabilidad democrática. Dicho objetivo puede ser mejor alcanzado cuando, mediante un ejercicio de “ingeniería institucional”, se balancean los instrumentos que “dividen” el poder con los que lo “unen”. En este texto se examinaron algunos de ellos, y se señaló que pueden combinarse mecanismos de distintos ámbitos, pero no hay recetas para integrarlos adecuadamente. El desarrollo institucional involucra un camino difícil de recorrer, lleno de riesgos y que, paradójicamente, es afectado por los propios problemas que trata de resolver. Constituye un complejo ejercicio de “artesanía” o calibración que debe adaptarse a las condiciones de cada país y que debe considerar múltiples factores. Lo importante es combinar estos instrumentos de manera tal que se minimice la posibilidad de la parálisis institucional y se

permita, dentro del marco de un gobierno democrático, la emergencia de un liderazgo para el desarrollo de políticas públicas efectivas. Lograrlo es probablemente el mayor reto que México enfrentará en la segunda década del siglo XXI.

JOSÉ LUIS MÉNDEZ*

REFERENCIAS

- Bobbio, N., 1989. *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Carothers, T., 2002. The end of the transition paradigm, *Journal of Democracy* **13** (1): 5-21.
- Carré de Malberg, R., 2001. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Casar, M.A., 2002. Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México, en M.A. Casar e I. Marván (comps.), *Gobernar sin mayoría: México 1867-1997*. México, Taurus-CIDE, pp. 356-368.
- Chevalier, F., 1979. *Los grandes textos políticos*. Madrid, Aguilar.
- Colomer, J.M., y Negretto, G., 2003. La gobernanza de la democracia presidencial, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárata (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop-México*. México, Porrúa, pp. 41-78.
- Condon, B.J., y T. Sinha, 2009. The effectiveness of pandemic preparations. Legal lessons from the 2009 influenza epidemic, en <http://works.bepress.com/bradly_condon/2>.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- De Swaan, M., y Molinar, J., 2003. Movimientos graduales y pendulares: transición democrática y dispersión del poder en México, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárata (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002. Ibergop-México*, vol. II. México, Porrúa, pp. 239-268.
- Farfán-Mares, G., 2010. *Non-embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Rentier State, 1970-2010*, tesis de doctorado. Londres, London School of Economics and Political Science.
- Freedman, J.O., 1988. *Crisis y legitimidad: el proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica.

* Agradezco a Sandra Barba el apoyo de investigación prestado para la elaboración del presente texto.

- Gestión Social y Cooperación-Fundación Este País, 2010. Revista *Este País*, en <http://estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/02/3_fund_indicadores.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- GEA-ISA, 2009. Encuesta nacional simultánea a las elecciones federales del 5 de julio de 2009, en <<http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX0907p.pdf>>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- Ghani, A., y C. Lockhart, 2008. *Fixing Failed States*. Oxford, Oxford University Press.
- Gómez, T., y R. Rodríguez, 2009. Sistema de salud, por los suelos, *El Universal*, 14 de mayo.
- Guerrero, E., 2009. Narcotráfico, S.A., *Nexos*, 1 de enero, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=54>>.
- Hernández, R., 2005. Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos* **21** (1): 183-211.
- Hernández, R., 2007. Un sistema sin equilibrio: presidencialismo y partidos en México, en G. Vega (coord). *México. Los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, pp. 245-276.
- Jellinek, G., 2002. *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro, 2009. Informe, en <<http://www.latinobarometro.org/>>.
- Levy, S., 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Méndez, J.L., 1993. La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas, *Foro Internacional* **33** (1): 111-144.
- Méndez, J.L., 1998. Introducción, en D.S. Wright (comp.), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 7-46.
- Méndez, J.L., 2005. El zorro y el león: hacia una reforma más balanceada del Estado, *Foro Internacional* **180** (2): 165-195.
- Méndez, J.L., 2007. La reforma del Estado en México: ¿hacia un régimen semi-presidencial?, en G. Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México, pp. 277-291.
- Méndez, J.L., 2009. La política industrial: ¿beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?, en I. Bisberg y L. Meyer (cords.), *Una historia contemporánea de México*. México, Océano-El Colegio de México, pp. 97-131.
- Mosca, G., 1984. *La clase política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Nacif, B., 2003. Policy making under divided government in Mexico, en <<http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/305.pdf>>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- Negretto, G., 2003. Distribución de poderes y gobierno dividido en América Latina, en A. Ortega, C. Martínez y V. Zárate (comps.), *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos. Memorias 2002 Ibergop-México*. México, Porrúa, pp. 101-125.

- Ordaz, P., 2009. México no es un Estado fallido. Entrevista con Patricia Espinosa, secretaria de Relaciones Exteriores de México. *El País*, enero <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Mexico/Estado/fallido/elpepuint/20090117elpepuint_6/Tes>.
- Pharr, S.J., y R.D. Putnam, 2000, *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.
- Rotberg, R., 2003. *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D.C., Brookings Institution-World Peace Foundation.
- Sartori, G., 2000. *Ingeniería constitucional comparada*. México, Fondo de Cultura Económica.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 2010. *Estadísticas oportunas de finanzas públicas, gasto programable del sector público para 2007, 2008 y 2009*, en <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html>, consultado el 4 de marzo de 2010.
- Stein, E., et al., 2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo-David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University-Planeta.
- Transparencia Mexicana, 2007. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo*, en <http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2007/Presentacion_INCBG_2007.pdf>, consultado el 25 de febrero de 2010.
- US Joint Forces Command, 2008. *Joint Operating Environment (JOE 2008)*, en <<http://www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf>>.
- Malloy, J.M., y K. Von Mettenheim, 1998. Introduction, en K. von Mettenheim y J.M. Malloy (eds.), *Deepening Democracy in Latin America*. USA. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 1-21.
- Weldon, J., 2005. State reform in Mexico: Progress and prospects, en A.B. Peschard-Sverdrup y R.S. Rioff (eds.), *Mexican Governance: From Single-Party Rule to Divided Government*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, pp. 27-107.
- World Economic Forum, 2001. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2001-2002*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2004. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2004-2005*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2006. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2006-2007*. Ginebra, World Economic Forum.
- World Economic Forum, 2009. *Executive Summary, Global Competitiveness Report, 2009-2010*. Ginebra, World Economic Forum.
- Zuckerman, L., 2009. Influencia y burocracia, *Nexos*, 1 de junio, en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=461>>.

SEGUNDA PARTE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL,
MODERNIZACIÓN GUBERNAMENTAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

5
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

*José Luis Méndez**

CONTENIDO

Introducción	180
Importancia del SPC	180
La reforma administrativa	183
Contexto de la reforma, 183; La ley y las regulaciones del SPC, 184	
Evaluación de la implementación de la reforma	187
El periodo de Vicente Fox, 187; El periodo de Felipe Calderón, 193	
Algunas posibles explicaciones acerca de la reforma y su implementación	197
Conclusiones	201
Referencias	203

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <jlmendez@colmex.mx>.

INTRODUCCIÓN

El servicio profesional de carrera (SPC) se aprobó en México en 2003 y su contenido introdujo tanto elementos del enfoque tradicional del servicio público (por ejemplo, el acceso por mérito), como elementos relacionados con la llamada nueva gerencia pública (NGP) (por ejemplo, la evaluación del desempeño). Después de una breve sección donde se destaca la importancia general de un SPC, en este capítulo buscaremos describir y explicar la naturaleza y evolución de esta reforma en México.

IMPORTANCIA DEL SPC

En los últimos años ha existido un debate importante entre dos modelos de gestión organizacional: el burocrático (o neoburocrático) y la NGP. Ante ello, surgen al menos dos preguntas: ¿se puede desarrollar un sistema de personal que “logre lo mejor y evite lo peor” tanto del servicio civil de carrera como de la NGP? En otras palabras, ¿es posible alcanzar un sistema balanceado, un modelo híbrido que equilibre conocimiento institucional con experiencia externa, valores del servicio público con productividad y control político con respeto al mérito y profesionalismo? La segunda pregunta es: ¿qué estrategia se puede seguir para desarrollarlo?

Para contestar la primera pregunta quizá debemos empezar por discutir el objetivo general de la burocracia. Mucho se ha dicho en torno a la definición y el valor del principio de neutralidad burocrática (Aberbach, Rockman y Putnam, 1981; Peters y Savoie, 1995; Asmeron y Reis, 1996). En algunas instancias, parece que este concepto ha sido llevado al extremo y entonces tiende a perderse el control político de la burocracia por parte de los políticos democráticamente elegidos, lo que está en el origen de la crítica al servicio civil por parte del modelo de la NGP. A su vez, este último modelo quizá subestima las capacidades profesionales así como la legalidad y la coordinación que caracteriza a los servicios civiles. Por ello, en general, cualquier esquema para incrementar la flexibilidad que debilite excesivamente el servicio civil afectará la capacidad del Estado para cumplir con sus tareas públicas (Banco Mundial, 1997).

Uno podría concluir en este sentido que se debe evitar tanto una burocracia “neutral” como una politizada o “partidizada”. El concepto de una “burocracia responsable” (Peters y Savoie, 1995) podría constituir una guía

útil aquí. En otras palabras, deben existir, por un lado, mecanismos para asegurar que los servidores públicos implementen en forma y tiempo las políticas establecidas por los políticos (por ejemplo, una planeación estratégica acompañada de un sistema de incentivos basado en la evaluación del desempeño) y, por otro, mecanismos para evitar prácticas clientelares, reconocer la dignidad del servidor público y respetar y aprovechar el mérito, las capacidades y experiencia de los funcionarios públicos.

Esta “burocracia responsiva” podría resultar de una combinación específica de varias medidas que nos acercaría a un “justo medio” entre el servicio civil y la NGP. Primero, el ingreso por mérito. El acceso a todas las posiciones de gobierno debe depender de exámenes profesionales, más que de relaciones personales, clientelares o partidistas con los jefes o líderes políticos. Sin embargo, este sistema de exámenes debería observar un balance entre la promoción de la carrera y de la competencia, por lo que debe encontrarse un equilibrio entre la apertura a los candidatos externos y la consideración de los méritos de los candidatos internos. Segundo, un sistema de capacitación útil y motivante. Tercero, un sistema de sanciones justo, expedito y efectivo (y que incluya la posibilidad de separación del puesto). Cuarto, un sistema de planeación estratégica suficientemente específico y funcional, que se integre adecuadamente con la planeación de la gestión del personal público. Quinto, un sistema de evaluación de desempeño riguroso, pero justo, muy bien integrado con el sistema de planeación estratégica de todo el gobierno y de cada institución, que otorgue certidumbre laboral sin llevar a la inamovilidad en el puesto. Sexto, un sistema de incentivos financieramente sustentable y a la vez efectivo. Este sistema podría incluir niveles salariales atractivos, incentivos diversos al desempeño y la perspectiva de una carrera profesional, que implique responsabilidades y salarios ascendentes. Y séptimo, un sistema de planeación de objetivos institucionales y necesidades de personal. Por supuesto, debería esperarse una adecuada integración entre todos estos subsistemas.

Si un servicio profesional está adecuadamente balanceado, puede ser una herramienta institucional efectiva para contar con una burocracia profesional y competente, por al menos dos razones. Primero, porque utiliza incentivos positivos (estabilidad, oportunidad de avance en la carrera y salarios atractivos) y negativos (sanciones y evaluaciones, entre otros). Segundo, porque implica procesos de socialización que en algún punto dan premios y castigos “morales”, lo que es reforzado ya sea por ética profesional o por el grupo en sí mismo, más que por las autoridades formales.

En general, la experiencia de diversos países ha mostrado que un servicio profesional con las características arriba descritas resulta muy útil, si no es que fundamental, para las naciones, ya que gracias a la certidumbre laboral, el ingreso, la permanencia y la promoción por mérito, así como la capacitación técnica permanente y general, el servicio civil permite: 1] reducir significativamente la corrupción gubernamental; 2] promover cierta estandarización de procedimientos como garantía de legalidad y trato igualitario a los ciudadanos; 3] promover la búsqueda del interés general y la visión de largo plazo en las políticas públicas; 4] desarrollar una memoria institucional de las políticas públicas que permita acumular esfuerzos a lo largo de tiempo y mantener los aspectos positivos de dichas políticas, así como la provisión continua de los servicios, no obstante los cambios de gobierno naturalmente asociados a la democracia; 5] incrementar la cooperación y coordinación entre distintas dependencias, así como entre distintos gobiernos, ya sea en el ámbito nacional o intergubernamental; 6] aumentar la eficiencia gubernamental, y 7] desarrollar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos (Banco Mundial, 1997; Méndez, 1995).

El servicio profesional abre la posibilidad de un arreglo funcional entre burócratas y políticos, en donde ambos pueden tener un papel constructivo cumpliendo funciones específicas (en teoría, los políticos proveen la dirección política y los burócratas la experiencia administrativa en las políticas a implementar). Asimismo, el servicio profesional fragmenta el poder (en parte a la manera en que lo hace, por ejemplo, la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, o una estructura federal), ya que limita la capacidad discrecional de los políticos para designar servidores públicos. Al mismo tiempo, sin embargo, contrarresta los efectos de la fragmentación del poder en términos funcionales y territoriales, ya que si se extiende entre los poderes o los estados subnacionales y las localidades, homogeniza actitudes, posiciones y procedimientos en los distintos ámbitos de gobierno y, en esa medida, favorece la integración entre las políticas de diversos actores gubernamentales, así como la implementación adecuada de las mismas. Por todo ello, el servicio profesional y el equilibrio que introduce entre el sistema democrático y el meritocrático han sido pilares importantes para la sustentabilidad de las repúblicas democráticas modernas.

Se ha mostrado empíricamente que todos los efectos antes señalados de un servicio profesional inciden positivamente en el crecimiento económico. Existen dos tipos de evidencia empírica en este sentido. En primer lugar, la evidencia de casos, ya sea de alto (Asia) o bajo crecimiento económico (Áfri-

ca). Por ejemplo, existen casos de estudio bien conocidos que vinculan empíricamente el buen desempeño gubernamental y el alto crecimiento de Japón (Johnson, 1982), Corea (Amsden, 1989) y Taiwán (Wade, 1990) con la existencia en esos países de burocracias organizadas en buena medida según los principios de un servicio profesional. El propio Banco Mundial ha reconocido el papel crucial que ha desempeñado dicho tipo de burocracias en el impresionante ritmo de industrialización que los “tigres asiáticos” tuvieron en la segunda mitad del siglo xx (Banco Mundial, 1993).

Por otro lado, existe también evidencia empírica comparativa en el mismo sentido, como la ofrecida por Evans y Rauch (1999). Estos autores realizaron un análisis cuantitativo de una muestra de 35 países (30 semiindustrializados y cinco pobres) y encontraron una relación positiva fuerte y estadísticamente significativa entre algunos elementos del servicio profesional —en concreto, ingreso meritocrático y carrera burocrática— y el crecimiento económico (controlado por el PIB per cápita inicial y niveles persistentes de capital humano). Estos resultados coinciden con el trabajo previo más general de Evans (1995) en torno a la importancia de lo que llamó el Estado “integrado” (que incluye rasgos de los servicios profesionales) para la industrialización.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Contexto de la reforma

Aunque la idea de un servicio profesional estaba latente desde principios del siglo xx, en México nunca se había implementado en los ámbitos federal, estatal o local.

Como se sabe, en el año 2000, Vicente Fox, el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganó las elecciones presidenciales

Si bien estuvo entre las propuestas de campaña, al principio de este gobierno el SPC no contaba con una total aceptación. Algunos miembros de la oficina presidencial aún tenían en mente el servicio civil ortodoxo del siglo xix, el cual era considerado un obstáculo para la eficiencia gubernamental. Uno de los miembros de la oficina señalaba incluso que equivalía a “poner clavos sin cabeza” en el gobierno. Además, durante los primeros años de la administración, la agenda pública estuvo sobrecargada con muchos temas.

Con todo, surgieron diversas iniciativas de ley para instaurar un servicio profesional. Primero fue el legislador priista Carlos Rojas quien propuso una iniciativa en octubre de 2000. Después, en abril de 2002, fue el senador panista César Jáuregui y, en octubre de ese mismo año, la senadora perredista Magdalena Núñez.

En ese contexto, a mediados de 2002, después de muchas discusiones entre funcionarios de la Presidencia, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental decidió apoyar la reforma y empezó a cabildearla entre los legisladores. Al principio parecía posible que se aprobara la propuesta a finales de 2002. Sin embargo, esos esfuerzos reformadores iniciales fallaron, en parte debido a la sobrecarga de la agenda legislativa de finales de año.

Para enfrentar esta situación, la oficina presidencial decidió expandir la coalición que apoyaba esta reforma, al incluir a un grupo de funcionarios y académicos a favor de ella desde hacía tiempo. A inicios de 2003, este grupo estableció una asociación civil llamada Red Mexicana de Servicio Profesional (RMSP).

Con el apoyo de USAID y en cooperación con varias organizaciones nacionales e internacionales, la RMSP organizó un foro internacional de servicio profesional, el cual fue capaz de mostrar un consenso entre expertos y organizaciones internacionales acerca de los efectos positivos del SPC en la capacidad institucional estatal y, de manera más general, en la democracia (RMSP, 2003). A ello se podrían agregar varios estudios académicos e institucionales que mostraban que el SPC había funcionado bien en algunas instituciones mexicanas, como el Instituto Federal Electoral (Heredia, 2002; Uvalle, 2000; Auditoría Superior de la Federación, 2000; Martínez Puón, 2005: 242).

La reforma fue aprobada en abril de 2003; en la Cámara de Diputados se sancionó con 374 votos a favor y ninguno en contra, y en el Senado, con 93 votos a favor y ninguno en contra.

La ley y las regulaciones del SPC

La Ley del Servicio Profesional estableció el concurso público como el instrumento para ocupar los puestos vacantes en el gobierno, junto con la posibilidad de una carrera basada en el mérito, la capacitación obligatoria y la evaluación del desempeño, así como la mayor certidumbre en el cargo.

El SPC incluyó seis puestos del gobierno central federal: analista, jefe de departamento, subdirector, director de área, director general adjunto y director general (usualmente, esta última posición está justo abajo del subsecretario de Estado). De estos puestos, solamente quedaron exentos del SPC los de los gabinetes de apoyo (coordinaciones de asesores, direcciones de comunicación social, etcétera).

La ley se aplica a aquellos funcionarios públicos en la llamada administración federal centralizada, esto es, las secretarías de Estado, pero no a los cuerpos de funcionarios que ya contaban con un servicio profesional de carrera, como la Secretaría de Relaciones Exteriores, maestros o médicos, ni a la administración pública federal descentralizada, como las paraestatales e institutos de seguridad social. Tampoco se aplica a los llamados “trabajadores de base”, como mensajeros, secretarías, choferes, etc., los cuales, como se sabe, están sindicalizados y tienen un régimen laboral propio.

De este modo, en 2008 la reforma abarcaba sólo alrededor de 37 000 plazas del gobierno federal, de un total de casi 1 500 millones (de las cuales cerca de 600 000 están en el gobierno central). Sin embargo, este grupo representa el núcleo de la administración pública federal centralizada, que tiene salarios comparativamente altos (de hecho, iguales o incluso superiores a aquéllos de puestos equivalentes en muchos países desarrollados) (Carrillo y Guerrero, 2002) y formula la mayoría de las políticas públicas del país.

La organización y la operación del SPC fue encomendada a la Secretaría de la Función Pública, en conjunto con comités *ad hoc* de cada una de las secretarías. La Ley del Servicio Profesional estipuló que estos comités habrían de escoger y operar los instrumentos específicos del servicio, mientras que a la Secretaría de la Función Pública se le encomendó la labor de desarrollar las regulaciones generales y promover el servicio mediante estrategias de cambio cultural, además de supervisar y rectificar su operación en caso de posibles desviaciones.

Los diseñadores del servicio profesional mexicano conocían muy bien sus ventajas, como la igualdad de oportunidades, mayor eficiencia, menor politización de programas de gobierno y una mejor memoria institucional. También tenían en mente los estudios del SPC de organizaciones mexicanas, que mostraban que era posible implementarlo con éxito en México. Sin embargo, también eran conscientes de las críticas de la nueva gerencia pública dirigidas al servicio profesional tradicional (del siglo XIX).

Debido a esto, buscaron la manera de establecer un servicio de “segunda generación”, que permitiera promover la “governabilidad democrática”

al balancear los valores weberianos del servicio profesional con algunos elementos de la NGP (Méndez, 2004).

Solamente para dar algunos ejemplos, la regulación y la supervisión de una unidad central regulatoria se balanceó con la descentralización de la operación en las secretarías; la entrada por concurso para todos los puestos se equilibró con ciertos elementos de una carrera, como la valoración en los concursos de los méritos de los servidores públicos, una capacitación no sólo orientada a la actualización, sino también al ascenso, y la posibilidad de realizar una carrera horizontal (en niveles dentro del mismo puesto); el acceso basado en el mérito (por ejemplo, evaluación de méritos) se equilibró con la capacidad de veto del jefe superior inmediato del puesto (aunque esta medida ha resultado polémica, buscaba evitar que los jefes argumentaran que sus colaboradores les fueron “impuestos”).

Además, se procuró balancear el ingreso basado en la capacidad para el puesto con la movilidad por medio de perfiles definidos con base en habilidades técnicas específicas, pero también algunas más administrativas y generales. Respecto de la calificación del desempeño, se introdujo una evaluación estricta y efectiva (con sólo dos oportunidades para aprobarla, así como la fijación de metas grupales e individuales), pero también se tomaron provisiones para hacerla funcional y justa (los individuos sujetos a evaluación deben conocer sus metas con anterioridad; los derechos y responsabilidades deben ser claros, y se introdujo la posibilidad de apelar la evaluación).

Los diseñadores de la reforma trataron de establecer un sistema de sanciones que, además de justo, fuera estricto y oportuno, en parte mediante una cierta separación entre las autoridades que “instruyen” los casos y aquellas que definen la sanción.

Finalmente, aunque la ley especificaba claramente que la implementación del servicio civil debería ser gradual, se estableció que todas sus partes tendrían que estar en operación a finales de 2006.

Con todo, también debe mencionarse que la Ley del Servicio Profesional fue el resultado de una negociación entre fracciones partidistas en el Congreso, a la vez que entre poderes, y algunos temas no fueron resueltos de manera adecuada. Por ejemplo, aunque algunos querían (entre ellos el autor) que la implementación del sistema fuese supervisada por un cuerpo plural, abierto a la sociedad e incluso a los partidos políticos, lo que se aprobó fue un consejo compuesto mayoritariamente por funcionarios de las propias secretarías y con carácter meramente consultivo.

A fin de implementar la ley, durante el segundo semestre de 2003 se estableció la Unidad del Servicio Profesional y la Dirección General de Recursos Humanos.

Después de estudiar servicios profesionales de varios países del mundo y alcanzar un compromiso entre las secretarías, la Unidad del Servicio Profesional desarrolló un reglamento de la ley, que fue firmado por el presidente el 31 de marzo de 2004 y que mantuvo e incluso reforzó el diseño “equilibrado” entre el SPC y la NGP.

Después de la aprobación del reglamento, las posiciones vacantes del gobierno empezaron a llenarse por medio de competencias abiertas al público. Desde ese momento y hasta finales de 2006, cuando terminó el gobierno de Vicente Fox, varias partes del sistema de servicio civil fueron implementadas gradualmente. La siguiente sección describirá algunos de los logros y problemas de la implementación de la reforma.

Durante 2005 y 2006 se emitió un conjunto de normas para regular el SPC, como el Acuerdo para Puestos de Libre Designación (4 de junio de 2004); la Circular para la Ocupación de Puestos en Modificación (8 de abril de 2005); los Lineamientos de Evaluación del Desempeño (2 de mayo de 2005); la Norma de Capacitación (2 de mayo de 2005); la Circular de Valuación de Puestos (9 de mayo de 2005); el Acuerdo en Adición para los Puestos de Libre Designación (19 de julio de 2005), los Lineamientos para el RHnet (15 de diciembre de 2005); los Lineamientos para la Descripción, Evaluación y Certificación de Capacidades (16 de diciembre de 2005); la Guía Metodológica de Capacidades Técnicas (16 de junio de 2006); la Circular para Nombramiento Titular (21 de septiembre de 2006); los Lineamientos para los Gabinetes de Apoyo (31 de marzo y 18 de octubre de 2005, 16 de octubre de 2006); los Lineamientos para el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) (30 de noviembre de 2006), y el Acuerdo para los Servidores Públicos del INEGI (30 de noviembre de 2006).

EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA

El periodo de Vicente Fox

A pesar del amplio apoyo político y del diseño de la “segunda generación” que buscó alcanzar en distintas dimensiones el equilibrio entre la NGP y los principios de un servicio profesional, por desgracia en los siguientes años

la ley ha sido implementada de una manera inadecuada, lo que ha desprestigiado esta reforma.

Desafortunadamente, algunos de los riesgos predichos por ciertos académicos se hicieron realidad (Arellano, 2003a, 2003b), como el de que la Secretaría de la Función Pública se convertiría en una unidad centralizadora y excesivamente reguladora, pese a que la ley y el reglamento claramente especificaban un marco operativo descentralizado.

Esta deficiencia condujo, en primer lugar, a la intromisión política excesiva por parte del secretario y del subsecretario de la Función Pública, lo que impidió una implementación oportuna y con bases técnicas de los diversos subsistemas del servicio profesional; en segundo lugar, a la presión ejercida por estos mismos funcionarios para que dichos subsistemas se implementaran en forma simultánea, rígida y excesivamente rápida, en lugar de brindar un mínimo de autonomía técnico-administrativa a la Unidad de Servicio Profesional y a los comités de las secretarías, a fin de que el SPC se implementara de una manera descentralizada, efectiva y gradual. En este sentido, Wescott (1999) ha advertido sobre las reformas que intentan atacar demasiados objetivos de manera simultánea o son demasiado ambiciosas. A su vez, tomando en cuenta que usualmente los estados tienen menos capacidades administrativas de las que piensan o desean tener, Polidano (2001) ha recomendado seguir una estrategia gradual, en la que se pueda dar seguimiento a cada paso.

Estos errores a su vez condujeron a otros más: para empezar, llevaron a seleccionar instrumentos inadecuados para la operación del servicio profesional. Por ejemplo, la primera etapa para entrar a las competencias —la revisión de la currícula— se realizó por medio de un *software* (“Trabajen”), controlado como una “caja negra” por la Secretaría de la Función Pública y que, además, no funcionó adecuadamente, lo que provocó descontento y desconfianza. Por otro lado, diversas pruebas de ingreso que no medían adecuadamente las capacidades de los candidatos fueron impuestas desde la Subsecretaría de la Función Pública a las secretarías (AMITAI, PPP y CDG), por lo que en muchos casos los candidatos seleccionados no resultaron ser los más indicados para el puesto.

Esta centralización afectó la estrategia de implementación, la cual mantenía una división de funciones entre la Secretaría de la Función Pública (encargada de regular, evaluar y sancionar) y el resto de las secretarías (encargadas de implementar). Por concentrar demasiadas labores, la Subsecretaría de la Función Pública fue incapaz de llevarlas a cabo adecuadamente:

al convertirse en implementadora fue incapaz de cumplir adecuadamente su función normativa, lo que resultó en una tardanza para definir diversos lineamientos fundamentales durante los primeros años (2004-2005); ello le impidió cumplir su función supervisora y sancionadora de las prácticas que no se basaran en el mérito, ya que no iba a sancionarse a sí misma.

Además, prácticamente desde que se estableció el sistema de ingreso por mérito, la competencia entre candidatos ha sido evitada con frecuencia. Existe una sospecha generalizada de que los exámenes se proporcionan clandestinamente a los candidatos favoritos (ya que la vigilancia del órgano interno de control de cada secretaría ha sido más bien reducida).

Con todo, más allá de estas sospechas, hay un dato objetivo: la utilización excesiva e injustificada del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional, el cual establece excepciones al ingreso por concurso en casos de extrema necesidad (por ejemplo, desastres naturales).¹ En los últimos tres años del gobierno de Fox hubo 2 290 nombramientos por el artículo 34 (1 435 en 2004, 422 en 2005 y 433 en 2006) (Secretaría de la Función Pública, 2005: 21, 2006a: 159, 2006b: 90). En los primeros años del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), ese número se incrementó de manera importante: entre enero de 2007 y julio de 2008 se realizaron cerca de 7 000 de estos nombramientos (1 979 de enero a junio de 2007; 4 789 de septiembre de 2007 a julio de 2008, sumados a una cantidad desconocida de julio a agosto de 2007) (Secretaría de la Función Pública 2007: 100, 2008a: 64).

En contra de lo estipulado por la ley, estos nombramientos no han sido “excepcionales”: los 2 290 nombramientos sin concurso de Fox casi igualaron a sus nombramientos por concurso (de abril de 2004 a septiembre de 2006 se realizaron 2 904 nombramientos por concurso) (Secretaría de la Función Pública, 2006b: 90).

Peor aún, los cerca de 7 000 nombramientos sin concurso del primer año del gobierno de Calderón (julio de 2007-julio de 2008) superaron por más del doble a aquéllos de los últimos tres años del pasado sexenio; también fueron más del doble de los nombramientos por mérito reportados para ese mismo periodo inicial del mandato de Calderón (2 486: 472 de enero a julio de 2007, más 2 014 de agosto de 2007 a julio de 2008) (Se-

¹ Debe mencionarse, además, que entre junio de 2004 y octubre de 2006 se eximieron 263 puestos del concurso, aunque en estos casos basándose en sus funciones especiales (Secretaría de la Función Pública, 2006c: 76).

cretaría de la Función Pública, 2007: 100, 2008a: 64). Estos 7 000 nombramientos sin concurso representan cerca de un quinto de los 37 000 puestos de gobierno sujetos a la ley, y aproximadamente igualan el número de servidores públicos que hasta ahora se han convertido en “servidores públicos de carrera” (ya sea ganando un concurso o satisfaciendo ciertos requerimientos).

Aunque los nombramientos por el artículo 34 son temporales —con límite de hasta 10 meses—, los seleccionados tienen la oportunidad de aprender las funciones del puesto y, por lo tanto, ganar con mayor facilidad el concurso, contradiciéndose así los principios de mérito e igualdad de oportunidades.

Si bien todo lo anterior revela las dificultades inherentes a intentar pasar en tres o cuatro años de una cultura del favoritismo a una basada en el mérito, también muestra la falta de voluntad o capacidad de la Secretaría de la Función Pública para supervisar y corregir los procedimientos fuera de la norma.

El secretario de la Función Pública de 2003 a 2005, Eduardo Romero, reconoció que “los procesos de contratación no eran tan puntuales como quisiéramos que fueran [...] Así que [...] nosotros estamos proponiendo que para diciembre de este año se llenen las vacantes en no más de dos meses” (Romero, 2005: 26). El secretario señala que esta ineficiencia fue el resultado de problemas en las secretarías para definir los perfiles del personal y de la estructura, pero debe agregarse que la sobrerregulación desarrollada por la propia Secretaría de la Función Pública tuvo fuertes consecuencias en la eficiencia de las secretarías para llevar a cabo estas tareas.

Aunado a estos factores, se tiene un gran número de concursos declarados desiertos. De acuerdo con cifras ofrecidas por el ex secretario de la Función Pública (Romero, 2005: 25), de 1 973 concursos entre abril de 2004 y abril de 2005, 584 fueron declarados desiertos, lo que representa cerca de 30%. En otras palabras, prácticamente uno de cada tres concursos se declaró desierto. Esta situación tiene efectos directos en la adecuada provisión de servicios e involucra sin duda un desperdicio de recursos públicos. Comúnmente, invalidar un concurso es una manera de asignar por el artículo 34 a un candidato favorito que no pasa las pruebas.

Además, la aplicación del sistema de evaluación del desempeño ha sido en extremo difícil y las calificaciones obtenidas casi siempre han sido muy altas (generalmente, cerca de 80% obtiene la calificación “excelente”). En septiembre de 2006, al final del gobierno de Vicente Fox —tres años

después de haberse aprobado la Ley del Servicio Profesional de Carrera—ningún funcionario civil había sido despedido a causa de una mala evaluación de desempeño (Secretaría de la Función Pública, 2006b: 94). El problema de las notas tan altas en los sistemas de evaluación de desempeño es común en los países de América Latina (Echebarría, 2006), aunque, al mismo tiempo, debemos considerar que es muy complicado diseñar e implementar dichos sistemas en cualquier país (Bouckaert y Halligan, 2008).

En cuanto a la capacitación, ésta se ha basado en cursos electrónicos (México no cuenta con una escuela federal de capacitación para el sector público, como Francia o Brasil), no está orientada a promover el desarrollo de habilidades (Dussauge, 2007) y ha involucrado a centros de capacitación poco reconocidos. Además, por lo menos en un principio, el sistema de capacitación estaba desarticulado del sistema de certificación. Por lo tanto, los servidores públicos estaban tomando cursos de capacitación que no les permitirían obtener una certificación laboral.

En general, faltó una estrategia de cambio cultural, aspecto crucial que se dejó a la mera impartición de un cursillo sobre el servicio profesional a directores generales.

Como la norma requería que los servidores públicos contratados aprobaran algunos cursos para convertirse en “servidores públicos de carrera”, los problemas en la capacitación impidieron a la mayoría hacerlo. Posteriormente, los nombramientos de servicio profesional de carrera fueron detenidos debido a la proximidad del cambio de gobierno. Por consiguiente, en 2006 sólo alrededor de 3 500 servidores públicos eran servidores públicos de carrera. En 2007, solamente había cerca de 7 000 servidores públicos de carrera—de un total aproximado de 37 000 puestos previstos por la Ley de Servicio Civil (Secretaría de la Función Pública, 2008b: 18-19).

Además, se utilizó un *software* para integrar todos los sistemas de administración del personal, lo que agravó los problemas, ya que el sistema constantemente se caía o mezclaba los contenidos de los funcionarios de las diferentes secretarías, entre otros problemas (muchos de éstos persisten hasta la fecha).

Por otro lado, debe mencionarse que además de querer implementar cada parte del sistema de carrera al mismo tiempo, la Secretaría de la Función Pública estaba a cargo de una gran agenda de modernización administrativa, la cual incluía objetivos como la transparencia y la desregulación, así como programas de ahorro, *e-government* y programas de calidad de gobierno (Dussauge, 2007).

Los diversos factores mencionados llevaron a una marcada insatisfacción entre las secretarías y los ciudadanos y, en esa medida, a una importante deslegitimación del servicio profesional.

Aunque hubo varias, ésta fue una de las causas por la que algunas secretarías abandonaron el servicio profesional. Por lo tanto, miles de servidores públicos en las secretarías de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, de Marina y algunos cuerpos descentralizados de otras secretarías se salieron del sistema. Así, en 2007, como se ya se mencionó, solamente cerca de 37 000 puestos quedaron dentro del servicio. Esta cifra representa alrededor de la mitad de la cifra presentada por la misma Secretaría de la Función Pública en 2005 (62 000 servidores públicos) (Romero, 2005: 23).

En 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró que el Programa del Servicio Profesional de Carrera no establecía metas e indicadores que permitieran una evaluación adecuada de su implementación. La ASF realizó 35 recomendaciones, muchas de ellas relacionadas con la falta de aplicación de varios principios, como el nulo conocimiento acerca de diversos puestos del servicio en las secretarías y, por consiguiente, la falta de supervisión de los procedimientos de entrada por mérito. También se detectaron casos de servidores que entraron a puestos del servicio sin aprobar los exámenes de admisión (Auditoría Superior de la Federación, 2005).

En 2004, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) llevó a cabo una evaluación de las prácticas del personal administrativo en México. Los resultados mostraron calificaciones bajas y medias, principalmente debido a que durante la etapa inicial de la implementación del servicio, los puestos no estaban alineados con los objetivos, no existía un sistema para identificar malos desempeños, había problemas en la operación de algunas partes del programa y el sistema de gestión de personal de los trabajadores públicos de base (sindicalizados) no se había mejorado (Iacoviello y Rodríguez, 2006).

Dado lo anterior, no cabía duda de que se requería un golpe de timón que enderezara el curso de un SPC claramente a la deriva. Ello no implicaba necesariamente cambiar el reglamento —el cual involucraba, en apego a la ley, un marco descentralizado (Martínez Puón, 2005: 308)—, porque el problema estaba en realidad en los lineamientos —varios de ellos fuera de la ley o el reglamento— que se aprobaron después de éste, así como en las actitudes y medidas adoptadas por las autoridades de la Secretaría de la Función Pública (SFP). Con todo, después de una experiencia de ejecución muy intensa de más de tres años, sin duda el reglamento y el conjunto del

servicio podían ser mejorados en algunos aspectos, aunque manteniendo otros que resultaban positivos.

El periodo de Felipe Calderón

En este contexto, a finales de 2007, la Secretaría de la Función Pública publicó un nuevo reglamento de la Ley del Servicio Público. Las nuevas autoridades argumentaron que se necesitaba otro reglamento para descentralizar responsabilidades a las secretarías.

Sin embargo, en realidad, el propósito del nuevo estatuto no ha sido descentralizar la operación del sistema, sino reducir su alcance y, después, “descentralizar” a las secretarías la responsabilidad de una implementación “más ligera”.

Esto es confirmado por el contenido mismo del reglamento y la utilización excesiva del artículo 34 durante la administración de Calderón. En cuanto a lo primero, el segundo reglamento dejó fuera muchos mecanismos enfocados en promover los principios de mérito. Fundamento esta aseveración con los siguientes 11 puntos referidos al contenido del reglamento mismo:

1. El capítulo cuarto del reglamento, que incluye los artículos 8 al 12, reduce la importancia del Consejo Consultivo del SPC, único órgano consultivo con participación social específico para el SPC, ya que: *a)* reduce su número de reuniones ordinarias obligatorias de cuatro a solamente dos al año, y *b)* le quita atribuciones, por ejemplo la de proponer acciones de participación y concertación con los sectores social, privado y académico que coadyuven en la implantación y operación del sistema. Es obvio que, sin la presencia de un organismo ciudadano fundamentado en la ley, la promoción y evaluación de la implementación del servicio quedará en manos del propio gobierno, juez y parte de este proceso. (Por cierto, es pertinente mencionar que la SFP no convocó a las dos reuniones del Consejo Consultivo que, de acuerdo con el reglamento entonces vigente, debieron realizarse en marzo y junio de 2007, de lo cual se deduce que la SFP —nada menos que la entidad responsable de garantizar el cumplimiento de la normatividad federal— infringió dicha norma).

2. El artículo 16 reduce el papel que puede desempeñar la SFP para garantizar la implantación de un SPC, al permitir que las decisiones en los co-

mités de profesionalización de las secretarías se tomen ya no por unanimidad sino por mayoría de votos, lo que excluye potencialmente al representante de la propia SFP en dichos comités (la única secretaría que tiene atribuciones para promover y vigilar la correcta implementación del servicio).

3. El artículo 32, fracción I, facilita o promueve la realización de concursos cerrados, es decir, sólo accesibles para los propios funcionarios públicos, cuando este tipo de concursos fue uno de los rasgos más criticados mundialmente de los servicios de carrera “a la antigüita”, ya que no permitían la igualdad de oportunidades y el otorgamiento de los puestos en función del mérito; esto llevó, entre otras cosas, a la modernización de dichos servicios en países más desarrollados, como Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, entre otros. Sin duda, la promoción y realización de concursos cerrados afectará aún más la ya de por sí maltrecha imagen y confianza ciudadana en el servicio profesional y en el gobierno mismo. Es cierto que la ley en principio permite a las secretarías ambos tipos de concursos, abiertos y cerrados, pero también que la SFP puede promover más unos que otros y en este caso el reglamento promueve en la práctica la realización de concursos cerrados.

4. El artículo 34 cede a los comités de las secretarías —ahora, gracias al mencionado artículo 16, potencialmente dominados por personal propio de dichas secretarías— la definición y aplicación de los exámenes de ingreso, estableciendo muy pocas condiciones generales para su realización conforme a los principios y mejores prácticas de los servicios de carrera. Si bien antes existían sospechas generalizadas de prácticas ilegales producto de la opacidad y la falta de voluntad de la SFP para vigilar los concursos, con esto se abre aún más la puerta para la extensión de dichas prácticas.

5. El artículo 36 señala que los comités de selección darán preferencia en los concursos de ingreso a los servidores públicos de la misma dependencia, aunque señala que ello será en igualdad de condiciones. Por lo pronto queda al criterio de los comités de profesionalización de la secretarías definir en qué consiste dicha igualdad y por lo tanto este artículo abre la puerta para que los funcionarios públicos se asignen los puestos entre ellos.

6. El artículo 47 abre la puerta a unos “concursos de promoción” cuya naturaleza y requisitos se dejan indeterminados, estableciendo solamente que el servidor público de carrera deberá pasar dos evaluaciones anuales de desempeño.

7. El artículo 52 extiende el nombramiento de funcionarios sin concurso público hasta por 10 meses. Es obvio que, aparte de posibles favoritis-

mos a la hora del concurso, durante ese tiempo la persona nombrada habrá aprendido mucho sobre el puesto, lo que prácticamente le asegurará la obtención del mismo cuando éste se concurse. Además, el artículo 92 permite a una persona nombrada sin concurso público ocupar hasta en dos ocasiones puestos distintos durante un periodo de dos años. Es obvio que todo esto echa por la borda los principios de mérito e igualdad de oportunidades, fundamentales para todo servicio de carrera y que la ley mexicana en la materia establece explícitamente.

8. El artículo 54 cede a los comités de las secretarías la definición de los programas de capacitación y la determinación del carácter obligatorio u optativo de las actividades en esta materia, con lo que queda fuertemente cuestionado el principio de permanencia en el puesto en función del mérito y la capacidad. El artículo 55 señala que la SFP sólo podrá recomendar ajustes a dichos programas de capacitación. El capítulo 12, referente a la formación, elimina la definición de las materias que deberán certificarse, lo que también cuestiona la permanencia basada en el mérito y el buen desempeño.

9. El artículo 63 cede también a los comités de las secretarías la definición de los métodos de evaluación del desempeño de los servidores públicos, que ya no tienen que ser registrados previamente ante la SFP. El artículo 64 establece que ésta sólo podrá hacer observaciones a dichos métodos.

10. El artículo 68 elimina las evaluaciones semestrales, por lo que ahora predominarán las evaluaciones anuales, reduciéndose así el nivel de exigencia y supervisión sobre los funcionarios.

11. El artículo quinto transitorio reduce la exigencia para que los funcionarios de libre designación —como actualmente se denomina a casi todos los funcionarios sujetos a la ley del SPC— se conviertan en funcionarios de carrera titulares, ya que, en lugar de la evaluación anual del desempeño y las tres capacidades gerenciales y dos técnicas que antes debían aprobar para ello, ahora sólo deben aprobar la evaluación del desempeño y unas “evaluaciones en desarrollo administrativo y calidad”.

La segunda razón antes mencionada, por la cual se estima que el nuevo estatuto más bien buscó hacer a un lado el servicio profesional, es el alto número de designaciones realizadas según el artículo 34 (sin concurso) con Calderón y los concursos declarados desiertos (1 366 de 3 380 a julio de 2008) (Secretaría de la Función Pública, 2008).

En el mismo sentido, se puede mencionar el alto número de servidores públicos sujetos a la Ley del Servicio que fueron separados de sus puestos

durante los primeros 13 meses del nuevo gobierno (1 295 en diciembre de 2006 y 670 en 2007) (Secretaría de la Función Pública, 2008b: 18); aparentemente, esto se debió a razones que no involucran cuestiones de mérito (como los reportes lo indican, no existe un caso de un funcionario de puesto debido a las evaluaciones).

En 2008, la Secretaría de la Función Pública presentó el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), uno de cuyos principales objetivos es mejorar el sistema de evaluación del desempeño de las dependencias del gobierno federal, con el objetivo de elevar la calidad de los servicios, así como lograr una mejor asignación de recursos. Asimismo, se ha venido hablando de implantar el presupuesto por resultados. Es importante resaltar que en este programa no se menciona nada acerca de la mejora del servicio por mérito, sino de “implementar prácticas, modelos y políticas exitosos en la administración de los recursos humanos” (Secretaría de la Función Pública, 2008c: 32).

Si bien varias de las normas establecidas durante 2005 y 2006 se mantuvieron vigentes después de la emisión del nuevo reglamento, a partir de éste se comenzaron a desarrollar o formular nuevas versiones. Por ejemplo, se emitió un oficio para el ingreso, que redujo el número de capacidades que serían evaluadas en los concursos (lo que facilita el ingreso de los favoritos de los jefes, en lugar de los aspirantes más profesionales) y el 10 de diciembre de 2008 se aprobaron nuevos lineamientos de ingreso, que entrarían en vigor en abril de 2009.

Varios aspectos de estos nuevos lineamientos están totalmente en contra de la Ley del Servicio Profesional y, por lo tanto, podrían anular todos o muchos concursos de ingreso, como es la posibilidad de abrir convocatorias para los aspirantes que formen una “reserva” (numeral 38) (la cual no está contemplada en la ley), que los comités de ingreso no tomen en cuenta la evaluación de habilidades (numeral 48) (la ley establece explícitamente que la evaluación debe ser de habilidades y conocimientos, no sólo de los últimos) y que en cambio sí evalúen ciertos “méritos” (numerales 58-61) (no mencionados en la ley).

En 2009 entraría en vigor una nueva estructura de la Unidad de Recursos Humanos y Servicio Profesional. Si bien esta nueva estructura buscó darle mayor autonomía (respecto de la centralización extrema a que la había sometido la Subsecretaría de la Función Pública), a la vez redujo su tamaño y el peso dentro de la misma del servicio profesional (que quedó encargado a una sola dirección general). Paradójicamente, el jefe de Unidad

que ingresó con Calderón y que impulsó esta nueva estructura renunció en junio de 2009, justo cuando estaba entrando en operación.

ALGUNAS POSIBLES EXPLICACIONES ACERCA DE LA REFORMA Y SU IMPLEMENTACIÓN

Como ya se mencionó antes, la pregunta que este capítulo trata de responder es ¿cómo podemos explicar la introducción y evolución de un servicio de mérito en México?

Para poder proveer algunas posibles respuestas a esta pregunta es de gran utilidad el enfoque de flujos de Kingdom (2003). Podríamos decir que, en el caso mexicano, la inclusión en la agenda y la aprobación de la reforma del servicio civil fue resultado de la concurrencia de tres flujos.

El primero es el flujo del problema. Problemas como la corrupción, la ineficiencia y las prácticas clientelares han estado presentes en la administración pública mexicana por un largo tiempo. Éstos fueron resaltados por el gobierno del PAN que llegó al poder en el año 2000 (de hecho, a partir de ellos este gobierno buscó distinguirse de los anteriores, los de la era priista). Por lo tanto, estos problemas estaban presentes en la mente del público en el momento en que la ley del servicio civil empezó a discutirse.

El segundo es el flujo de la solución. Aunque muchos expertos y legisladores ya habían alentado la reforma, ésta no avanzó sino hasta que una propuesta combinó los principios tradicionales y modernos (por ejemplo, entrada por mérito y evaluación de desempeño), y fue aceptada como una solución adecuada a los problemas de ineficiencia y corrupción, así como otros relacionados, como la falta de memoria institucional (que ya existía durante los años del PRI, pero que se podía volver más frecuente con los cambios de gobierno asociados a la democratización del país).

Finalmente, el tercer flujo que menciona Kingdom es el político. En cuanto a este aspecto, es importante enfatizar el hecho de que en 2003 los diputados electos en el año 2000 estaban en su último año de ejercicio y no habían logrado aprobar ninguna reforma significativa. Por consiguiente, se incrementaron las presiones internas y externas para aprobar reformas, abriéndose así una ventana de oportunidad para un “tipo intermedio” de reforma, como la del servicio profesional de carrera.

Hemos argumentado que las dificultades para aprobar grandes reformas en México se deben principalmente a las características específicas del

régimen democrático mexicano, que combina un régimen presidencial con un sistema multipartidista. Desde nuestra perspectiva, esta combinación promueve la distribución de los asientos entre los principales partidos políticos, facilitando la emergencia de un “gobierno dividido” entre el Ejecutivo y el Legislativo (Méndez, 2007). Las posibilidades de cambio se ven reducidas por el gran número (y, en ocasiones, mayores diferencias ideológicas) de los actores en los sistemas multipartidistas.

En este contexto, aun si los partidos de oposición no apoyan grandes reformas que vayan en contra de su ideología o pudieran ser capitalizadas por el partido del presidente para ganar la siguiente elección, tampoco quieren ser percibidos como “ineficientes” o “boicoteadores”, lo que favorece reformas “suaves” o “intermedias”. Este resultado también puede ser en parte explicado por el modelo del “votante medio” (Downs, 1957) o incluso por el de “ajuste partidista de Lindblom”.

La reforma del servicio civil puede verse precisamente como una de importancia intermedia, en contraposición a las llamadas reformas “estructurales”, como la energética, la fiscal o la laboral, que no fueron aprobadas durante el mandato del presidente Fox (ni han sido aprobadas durante el presente régimen, que sólo ha logrado impulsar minirreformas en los dos primeros ámbitos).

Más aún, Geddes (1994) ha remarcado que la igualdad de poder entre las fuerzas políticas en el Congreso favorece el desarrollo del servicio civil y de esta forma el costo de perder el poder de designación de los funcionarios se distribuye de forma equitativa entre todos los partidos. Presenta algunos casos, entre los que se encuentra el de Estados Unidos en el siglo XIX, como evidencia de esa relación entre la equidad política y las reformas al servicio civil.

Cabe mencionar que, además de las tres corrientes principales, Kingdom introduce la importancia de la iniciativa política entre ellas. Sin embargo, para el caso de la reforma en México hubo muchas de aquéllas (como las mencionadas por Muñoz, Rojas y Jáuregui), así que probablemente deberíamos hablar en términos de una “*coalición impulsora*” (*advocative coalition*) (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), que comenzó a desarrollarse desde el año 2002 en la Oficina de la Presidencia e incluyó a legisladores de distintas fuerzas políticas y académicos universitarios.

En un análisis de la reforma, Pardo (2005: 615) menciona tres factores clave para su aprobación: el apoyo de los principales partidos políticos, el que fue discutida al principio de la administración y que fue apoyada por

la Red Mexicana del Servicio Profesional (por la importancia de la última, véase también Martínez Puón, 2005: 284).

Siguiendo el argumento de Geddes (1994: 154), podríamos decir que la iniciativa del presidente para aprobar la reforma venía de la distancia con su propio partido, favoreciendo iniciativas que beneficiaran a los funcionarios que él había nombrado (muchos de los cuales no pertenecían a ningún partido político) y fortaleciendo con ello su base de apoyo personal. Por su parte, los partidos de oposición vieron en la reforma la posibilidad de restringir, al menos a partir de cierto momento, el poder del presidente para nombrar funcionarios de su partido o grupo.

Es importante hacer hincapié en que un factor importante fue la visión estratégica adoptada por la Oficina de la Presidencia y por el propio presidente. Por una parte, más que una iniciativa del presidente, la reforma debía ser y parecer una iniciativa del Congreso, de preferencia una emanada de distintos partidos políticos.

Fue fundamental que el presidente hiciera los comentarios acertados en los momentos precisos; el bajo perfil de la reforma debería preservarse a toda costa (si se buscaba mantener la percepción de que se trataba de una reforma intermedia) y el Congreso habría de saber que el presidente la apoyaba, pero que no presentaría una iniciativa propia ni era parte de su agenda política central y, por ende, que no sería empleada para capitalizar beneficios políticos.

Además, en el momento en que se tuvo que desarrollar una iniciativa a partir de tres, el trabajo realizado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental fue clave.

En concreto, la coalición resultó fundamental para el desarrollo de una solución acordada y el manejo estratégico de los tiempos y formas de la reforma.

Este capítulo trata de responder por qué se introdujo, pero también por qué, a pesar del diseño balanceado y las buenas intenciones de los líderes políticos, la implementación del servicio civil resultó centralizada, incompleta e ineficiente.

Probablemente sea más difícil explicar la implementación, pero ofreceremos tres factores posibles para una explicación preliminar. El primero está relacionado con el problema principal-agente. Las características mencionadas de algunos actores políticos, como el secretario y el subsecretario de la Función Pública, cuyas tendencias a la “microadministración” y centralización llevaron a una implementación incompleta, distorsionada e in-

eficiente de la ley, impidieron la delegación de tareas a la unidad de servicio profesional de carrera y a los comités de cada secretaria.

Se formó entonces un círculo vicioso, en donde la aplicación ineficiente de la ley fortaleció la tendencia de muchos funcionarios a evitar su aplicación. Esto llevó a que en 2006 se elaboraran en el Congreso iniciativas para reducir significativamente el alcance del servicio profesional,² si bien éstas no han sido aprobadas.

Como vimos, el gobierno actual descentralizó la instrumentación de la ley, pero con el objetivo, mostrado por lo hechos, de evitar o reducir su cumplimiento.

Un segundo factor que debemos mencionar es la cultura política personalista que persiste entre los funcionarios públicos y los políticos. Por su parte, este personalismo puede estar relacionado con otros factores, como la fuerte desconfianza que caracteriza a la cultura mexicana (una encuesta reciente revela que 80% de los mexicanos no confía en sus conciudadanos) (Butcher, 2007), la estructura clientelar de los partidos políticos y la tendencia a considerar las reglas como flexibles (aumentada paradójicamente por la sobrerregulación establecida para evitar esta flexibilidad).

Por último, el tercer factor es institucional, ya que está relacionado con el tipo de organización responsable de la instrumentación de la reforma, la organización burocrática clásica dependiente del Poder Ejecutivo (la Secretaría de la Función Pública), la cual bloqueó la adopción de un enfoque basado en el mérito y la transparencia (en este sentido, el Consejo del Servicio Profesional debió establecerse en una forma más plural y abierta, o esta reforma podría haber estado a cargo de una agencia autónoma, ajena a la estructura central del gobierno).

En México ha habido otros marcos del servicio civil, en los cuales los procedimientos conforme al mérito se han seguido en mayor medida gracias a la presencia de consejos más poderosos, con mayor autonomía o que involucran a la ciudadanía (tal es el caso del Instituto Federal Electoral). También, cuando se ha provisto a las dependencias con mayor autonomía, las reformas institucionales se han instrumentado de mejor manera, como en el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información y el Instituto Federal de Acceso a la Información. En este sentido, un avance para el servicio civil mexicano sería el establecimiento de una agencia independiente que gestione el servicio profesional, al menos la aplicación de los exámenes para ingresar al sector públi-

² *El Universal*, 19 de abril de 2006.

co (Martínez Puón, 2005: 309) (tal es el caso del servicio civil español, que es menos clientelar a costa de estar menos enfocado en el desempeño).

Varios de los autores que han analizado el servicio profesional mexicano parecen concluir en lo mismo. Entre ellos podemos citar a Klinger y Arrellano (2006), quienes señalan que el SPC no está sujeto a vigilancia externa, ya que actualmente la mayoría de las personas encargadas de dicha vigilancia son representantes directos de alguna secretaría. Haro (2007) indica que convendría valorar la adscripción actual y el grado de autonomía de la instancia responsable de la rectoría y administración del servicio profesional de carrera. Para Valverde (2007) es indispensable asegurar la transparencia y el buen funcionamiento del sistema para lograr al apoyo de posibles aliados, entre ellos quienes se encuentren fuera de la burocracia pública. Guerrero (2007) señala que para que el SPC cumpla con las expectativas que generó es necesaria una evaluación integral, basada en opiniones de expertos y en el sentir de la ciudadanía.

Así, aunque no existe duda de que las posiciones centralistas de algunos actores y la cultura clientelar prevaleciente fueron factores que afectaron la implementación de la reforma, sostenemos que el diseño institucional importa y posiblemente la reforma habría avanzado más si se hubiera diseñado de forma distinta.

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentaron algunos argumentos generales a favor de la introducción de un servicio profesional de carrera. A su vez, se buscó entender los factores que podrían explicar la introducción de esta reforma y su evolución en México. Con el objetivo de entender la introducción de la iniciativa legislativa, acudimos al enfoque de corrientes propuesto por Kingdon, dentro del cual remarcamos factores institucionales y de agentes. Para explicar la errática evolución de la reforma mencionamos también factores institucionales como la estructura administrativa central y aquéllos relacionados con los actores, como la mentalidad centralista y excesivamente “microadministradora” de las altas autoridades.

Debemos reconocer que la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera significó un gran paso en México. Aparte de los beneficios potenciales mostrados en la primera sección, las prácticas clientelares, que eran vistas como algo natural, ahora se pueden identificar y criticar; por

otro lado, para el año 2008 cerca de 10 000 concursos promovieron designaciones basadas en el mérito y, en general, una proporción significativa de los funcionarios en posiciones relevantes tienen más acceso a capacitación y son sometidos a evaluaciones de desempeño.

No obstante, aunque la reforma fue concebida como un punto inicial para la profesionalización de las áreas en la administración pública mexicana, su instrumentación ineficiente ha provocado cuestionamientos no únicamente a su progreso, sino a su misma existencia. En la medida en que la reforma no se implementó como estaba programado, no ha reforzado la capacidad de gobernabilidad democrática como se consideró que lo podría hacer.

Distintos estudios comparativos (Ramió y Salvador, 2007; Echebarría, 2006; Grindle, 2003) muestran que las reformas al servicio civil son complejas y difíciles de implementar. Por la parte práctica, por lo menos dos lecciones se pueden extraer del caso mexicano; la primera es que las prácticas clientelares son fuertes al comienzo del sistema basado en mérito, lo que vuelve crucial la presencia de cuerpos ciudadanos que monitoreen el establecimiento del sistema. Como lo advierte Grindle (2003: 105), “las reformas requieren audiencias interesadas en defenderlas”. Al mismo tiempo, como lo subrayan Ingraham y Getha-Taylor (2005: 656), conseguir el apoyo de la sociedad para las reformas podría ser el mayor de los retos que habrá que superar.

Por otro lado, cuando un país no tiene un servicio profesional establecido, es recomendable construir primero las bases, trabajando inicialmente algunas características del servicio civil (acceso por mérito, capacitación y sanciones básicas) y permitir que éstas se consoliden antes de desarrollar las características faltantes (planeación, enfoque de desempeño e incentivos basados en el desempeño, probablemente en este orden). Aunque así se concibió al sistema mexicano, no fue ésta la manera en que se implementó, por las razones personales e institucionales antes mencionadas.

En otras palabras, podríamos decir que para un país que está estableciendo el servicio profesional es importante enfocarse primero en metas de legalidad, honestidad, mérito (como algo opuesto al patrocinio) y la estandarización de los procesos para un trato equitativo hacia los ciudadanos (Peters, 2004; Ramió y Salvador, 2007; Bouckaert y Halligan, 2008: 177). Una vez que estas metas se hayan logrado, se podrá poner mayor énfasis en las demás, aunque ello no quiera decir que se deban descartar del todo (como ha argumentado el CLAD [1998]).

REFERENCIAS

- Aberbach, J., B. Rockman y R. Putnam, 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- Amsden, A., 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York, Oxford University Press.
- Arellano, D., 2003a. Profesionalización de la administración pública en México, ¿de un sistema autoritario a un sistema meritocrático rígido?, en D. Arellano, R. Egaña, O. Oszlak y R. Pacheco (eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas, Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- Arellano, D., 2003b. Retos y posibilidades del servicio civil en México, en Red Mexicana del Servicio Profesional (ed.), *Memorias del seminario Profesionalización del Servicio Público en México*. México, Red Mexicana de Servicio Profesional.
- Asmeron, H.K., y E.P. Reis (eds.), 1996. *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. Nueva York, St. Martin's.
- Auditoría Superior de la Federación, 2000. *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2000*. México.
- Auditoría Superior de la Federación, 2005. *Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2005*. México.
- Banco Mundial, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. Nueva York, Oxford University Press.
- Banco Mundial, 1997. *World Development Report*. Washington, D.C.
- Bouckaert, G., y J. Halligan, 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. Nueva York, Routledge.
- Butcher, J. (coord.), 2007. *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado en México*. México, Centro Mexicano de Filantropía.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), 1998. Una nueva gestión pública para América Latina.
- Carrillo, L., y J.P. Guerrero, 2002. *Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa*. México, CIDE.
- Downs, A., 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Harper.
- Dussauge, M., 2007. Paradojas de la reforma administrativa en México, *Buen Gobierno* (2): 28-42.
- Echebarría, K. (ed.), 2006. *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evans, P., 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P., y J. Rauch, 1999. Bureaucracy and growth: A cross national analysis of the effects of "Weberian" state structures and economic growth, *American Sociological Review* 64 (5): 784-765.

- Geddes, B., 1994. *Politicians Dilemma: Guiding State Capacity in Latin America*. Los Angeles, University of California Press.
- Grindle, M.S., 2003. The good, the bad, and the unavoidable: Improving the public service in poor countries, en J.D. Donahue y J.S. Nye Jr. (eds.), *For the People. Can We Fix Public Service?* Washington, D.C., Brookings.
- Guerrero, O., 2007. El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica, *Buen Gobierno* (2).
- Haro, G., 2007. El Servicio Profesional de Carrera en México, de cara a una gestión de gobierno: sus aciertos, olvidos y desafíos, *Servicio Profesional de Carrera IV* (7): 9-24.
- Heredia, B., 2002. La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años noventa. Documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M., y A.L. Rodríguez, 2006. La burocracia en México desde una perspectiva comparada, *Servicio Profesional de Carrera* (6).
- Ingraham, P.W., y H. Getha-Taylor, 2005. Flexibilizar la gestión de los recursos humanos en el gobierno federal de los Estados Unidos, ¿lo que ordenó el doctor o una receta equivocada?, *Foro Internacional* (182).
- Johnson, C., 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- Kingdon, J.W., 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Longman.
- Klingner, D., y D. Arellano, 2006. La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México: gobernanza, cultura política y reforma de la administración pública, *Servicio Profesional de Carrera* (6).
- Martínez Puón, R., 2005. *Servicio profesional de carrera, ¿para qué?* México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos-Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez, J.L., 1995. La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?, *El Cotidiano* (72).
- Méndez, J.L., 2004. Propuesta de reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Documento presentado ante el Consejo Consultivo del Servicio Profesional de Carrera, México, 18 de febrero.
- Méndez, J.L., 2007. La reforma del estado en México, ¿hacia un régimen semi-presidencial?, en G. Vega (coord.), *México: los retos ante el futuro*. México, El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer.
- Pardo, M.C., 2005. El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio. *Foro Internacional* (182).
- Peters, B.G., 2004. Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles, en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México.
- Peters, B.G., y D. Savoie, 1995. *Governance in a Changing Environment*. Montreal, McGill-Queen's Press.

- Polidano, C., 2001. *Why Civil Service Reform Failed?* IDPM Public Policy and Management Working Paper 16.
- Ramió, C., y M.S. Serna, 2007. Revisando impactos; una visión neoinstitucionalista de los intentos de reforma de los sistemas de servicio civil, *Buen Gobierno* (3).
- RMSP (Red Mexicana de Servicio Profesional), 2003, *Profesionalización del Servicio Público en México: hacia la innovación y la democracia. Memorias*. México, Gárgola Ediciones.
- Romero, E., 2005. Avances y resultados del servicio profesional de carrera. *Servicio Profesional de Carrera* (4).
- Sabatier, P.A., y H. Jenkins-Smith (eds.), 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Westview.
- Secretaría de la Función Pública, 2005. *Informe anual sobre el servicio de carrera profesional 2004*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006a. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006; primera etapa*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006b. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006; segunda y tercera etapas*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2006c. *Informe de rendición de cuentas 2000-2006. Libro Blanco. Servicio Profesional de Carrera*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2007. *Primer Informe de Labores*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008a. *Segundo Informe de Labores*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008b. *Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, 2008-2012*. México.
- Secretaría de la Función Pública, 2008c. *Programa para la mejora de la gestión*. México.
- Uvalle, R., 2000. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México: retos y perspectivas*. México, Plaza y Valdés.
- Valverde, M.A., 2007. El servicio profesional de carrera en la administración pública federal en México: consideraciones sobre su implementación, *Servicio Profesional de Carrera* (7).
- Wade, R., 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's industrialization*. Princeton, Princeton University Press.
- Wescott, C., 1999. Guiding principles in civil service reform in Africa: An empirical review, *International Journal of Public Sector Management* 12 (2): 145-170.

