

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Romero Florián, Antonio

Análisis del cambio en las políticas públicas: las reformas de servicio civil en México
vistas a través de dos lentes teóricos.

Buen Gobierno, núm. 8, enero-junio, 2010, pp. 130-147

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660516005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Análisis del cambio en las políticas públicas:



las reformas de servicio civil en México
vistas a través de dos lentes teóricos¹

Por Antonio Romero Florián

RESUMEN

Recibido: 17/03/10 · Aprobado 30/03/2010

Existen modelos teóricos que iluminan a los determinantes del cambio y la estabilidad en las políticas públicas. El modelo del equilibrio interrumpido se concentra en el juego político dentro de los subsistemas de políticas y en la toma de decisiones. El modelo observa el ascenso de los temas desde los subsistemas de políticas hasta la macro-agenda política en donde las imágenes asociadas con las políticas juegan un papel primordial en la promoción del cambio. Por otro lado, el modelo de los flujos múltiples pone atención a la intersección de los problemas, las políticas, y la política, y su relación con el cambio de políticas. Este modelo observa el papel que juegan los emprendedores de políticas como catalizadores del cambio. En este artículo exploró las contribuciones de los modelos al análisis de la reforma al sistema de servicio civil de México en el año 2003.

Palabras clave: Políticas públicas, Servicio civil, Modelo, Política, Reforma.

Abstract

There are several theoretical frameworks aiming to illuminate the determinants of policy change and stability. The punctuated-equilibrium framework focuses on the combination of subsystems politics and decision-making at the collective and individual levels. It attempts to find the determinants of stability and change in policy by looking at the progression of issues from policy subsystems to the macro-political agenda where policy images play a key role in promoting change. On the other hand, the multiple streams framework pays special attention to the intersection of problems, policies, and politics where conditions are favourable for policy change. The role played by policy entrepreneurs as catalysts of change is also a central concern in this framework. In this article I explore the contributions of these two frameworks to the analysis of the reform of the civil service system in Mexico during 2003.

Key words: Public politics, Civil service, Framework, Policy, Reform.



INTRODUCCIÓN

Las interrogantes de por qué y cómo cambian las políticas públicas han generado en los últimos años un creciente interés en la comunidad académica. Numerosos estudios de episodios de políticas y diversos modelos teóricos han contribuido a generar conocimiento de cómo y por qué la trayectoria de las políticas públicas cambia (Sabatier, 1999).

Sumando a este cuerpo de conocimientos Barzelay (2001) propuso un modelo explicativo del cambio en las políticas de administración pública.² El modelo de Barzelay se basa en las teorías del proceso de políticas públicas de Baumgartner and Jones (1993) y Kingdon (1984), y en un modelo de aprendizaje organizacional desarrollado por Levitt y March (1990). Con la combinación de estos tres modelos teóricos Barzelay busca construir recuentos detallados de episodios de políticas públicas. El modelo propuesto por Barzelay ha generado significativo interés en países de Latinoamérica por su contribución a la comprensión del cambio en las políticas de administración pública de la región (Barzelay, Gaetani, Cortázar Velarde, y Cejudo, 2003).

En este artículo utilizo parcialmente el modelo de Barzelay para analizar un episodio de cambio en las políticas de administración pública en México durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006). El cambio consistió en la decisión sin precedentes de crear una estructura meritocrática de servicio civil de carrera para la administración pública federal. Con base en documentos y entrevistas,³ expongo el episodio y exploró los determinantes del cambio utilizando las teorías de Baumgartner y Jones (1993) y Kingdon (1984). El propósito de este documento es contribuir a la comprensión del proceso de formulación de políticas públicas en México. Debe tomarse en consideración que este análisis se limita a la parte del proceso de política pública que va desde el momento en que algunos actores generan propuestas de reforma hasta que una de ellas es convertida en ley. Bajo esta perspectiva se considera “exitoso” el proceso de reforma solamente en el sentido restringido de haber logrado convertir una propuesta en ley. Esta fuera del alcance de este artículo la discusión del éxito o fracaso de la reforma en su fase de implementación.⁴

1. DOS MODELOS TEÓRICOS: EL EQUILIBRIO INTERRUMPIDO Y LOS FLUJOS MÚLTIPLES

Frank Baumgartner y Bryan Jones (Baumgartner y Jones, 1993) desarrollaron el modelo del equilibrio interrumpido (EI) cuyo objeto es ayudar a entender el cambio y la estabilidad de las políticas públicas. Dichos autores argumentan que períodos largos de estabilidad y períodos cortos de cambio intenso en las políticas pueden explicarse por un mismo proceso. Este proceso es la interacción de las imágenes de las políticas con los fueros institucionales,⁵ en las que las políticas se desarrollan. Por imagen de políticas se entiende a la manera en que el público y los hacedores de políticas entienden y discuten las políticas.⁶ Dado que las políticas afectan a las personas de maneras distintas, el público posee diversas imágenes—positivas y negativas—de una misma política. Los políticos, oficiales de gobierno, y demás interesados buscan mostrar las políticas de forma que sean percibidas en beneficio de sus intereses. Por otro lado, los fueros institucionales son conjuntos de instituciones en los que se toman decisiones autorizadas sobre las políticas. Por ejemplo las agencias del poder ejecutivo, el congreso, gobiernos locales y las cortes.

Los cambios en las imágenes de las políticas pueden producir cambios en los fueros institucionales y a la inversa—los cambios en los fueros institucionales pueden producir cambios en las imágenes. La interacción entre fueros e imágenes puede resultar en períodos largos de estabilidad o períodos cortos de cambio intenso. Un ejemplo de dicha interacción es el caso de la Ley Nacional de Protección Ambiental (NEPA) aprobada en los Estados Unidos de América en 1969. Los ambientalistas encontraron un fuero favorable en el Congreso, que eventualmente cambió la manera en que los asuntos ambientales eran considerados. La aprobación de NEPA le dio legitimidad a ciertos asuntos ambientales y obligó a instituciones gubernamentales que con anterioridad

daban poca importancia a esos asuntos, a considerarlos seriamente (Baumgartner y Jones, 1991, 1993).

Los subsistemas de políticas y sus restricciones a la entrada de nuevos participantes son un tema central en el modelo EI. Se entiende por subsistemas de políticas a comunidades de participación limitada que comprenden por un lado a grupos de interés e individuos conocedores de una arena de políticas determinada, y por otra parte, a una estructura institucional responsable de la formación de las mismas. Baumgartner y Jones (1993) prestan especial atención a los arreglos monopólicos dentro de los subsistemas de políticas. Los monopolios de políticas se caracterizan por una estructura institucional de formulación de políticas que limita el acceso de otros participantes y por una idea fundamental asociada a dicha estructura. El control monopólico de los fueros institucionales dificulta los cambios en las imágenes de las políticas, lo que a su vez disminuye las posibilidades de cambio de las políticas mismas.

La estructura monopólica de un subsistema de políticas puede ser alterada cuando nuevos participantes con intereses distintos ingresan al subsistema. Nuevas formas de ver las políticas atraen a nuevos participantes al proceso de elaboración de las mismas lo que debilita o hace colapsar a los monopolios. El modelo EI considera que los actores políticos intentan controlar estratégicamente las imágenes de las políticas a través de la retórica, el análisis y los símbolos, de manera que favorezca sus objetivos. Los participantes dentro del proceso de políticas buscan impulsar ciertos temas dentro de los fueros institucionales más favorables a sus intereses (Baumgartner y Jones, 1993).

De acuerdo con Baumgartner y Jones (1993) la estrategia de búsqueda de fueros (*venue shopping*) comprende la manipulación de imágenes para ubicar los debates de políticas dentro de fueros favorables. Los actores que no han podido tener éxito en los debates de políticas buscarán aliados en fueros nuevos, tales como los comités del Congreso, organizaciones de los gobiernos estatales, o las cortes. En esta búsqueda la manipulación de la imagen es fundamental para explicar porqué un asunto debe discutirse en un fuero particular y para atraer el interés de sus miembros. La expansión de los debates de políticas a otros fueros institucionales, también la realizan actores externos que se interesan en el tema e intentan trasladarlo a un nuevo fuero. La expansión también resulta de ataques de los tomadores de decisiones en otros fueros hacia los arreglos de políticas ya establecidos con el propósito de ampliar su propia jurisdicción sobre las políticas.

El modelo EI reconoce que los cambios en el ambiente político e institucional también determinan el cambio de políticas. Los cambios en las estructuras del Congreso y sus efectos sobre la formulación de políticas, son un ejemplo de esos cambios institucionales. El Congreso puede ser una fuente de estabilidad o un promotor del cambio de políticas y puede sostener o destruir subsistemas de políticas. El aumento de la atención del Congreso sobre ciertos asuntos en respuesta a los requerimientos de formuladores de políticas, grupos de interés, o agencias ejecutivas, puede promover el cambio en la actitud de esa institución hacia dichos asuntos. Los miem-

bros del Congreso interesados en ampliar la influencia de sus comités, pueden también producir cambios en la actitud del Congreso. Ellos pueden conectar sus intereses con los de los formuladores de políticas fuera del Congreso para llevar el asunto a un fuero distinto.

Por otro lado, el modelo de los flujos múltiples (FM) es un modelo teórico que busca responder por qué algunos asuntos se convierten en puntos de las agendas gubernamentales y por qué los gobiernos ponen atención a algunas alternativas de políticas y no a otras. Kingdon (1984) identificó dos categorías de factores que afectan la formación de la agenda y la especificación de alternativas. La primera categoría—los participantes activos—comprende a los actores involucrados en la formulación de políticas. Estos se dividen en participantes visibles y ocultos, de acuerdo con el nivel de atención pública que reciben. Dentro de los participantes más visibles se encuentran el presidente y los funcionarios presidenciales designados, los miembros del Congreso, los partidos políticos y los medios. Por otro lado, el grupo de los participantes con menor visibilidad está comprendido por los académicos, investigadores, burócratas de carrera y funcionarios de la administración designados a niveles medios y bajos. Moviéndose entre los dos grupos se encuentran los grupos de interés cuyas actividades pueden ser visibles u ocultas.

La importancia de estos dos grupos está ligada a la diferenciación entre agendas y alternativas. Las agendas son “...listas de temas o problemas a los que los oficiales de gobierno—y la gente fuera del gobierno asociada a esos oficiales—le pone mucha atención en un momento determinado.” (Kingdon, 1984: 3. Traducción propia) Por otro lado, las alternativas son opciones de acción gubernamental a las cuales los actores antes mencionados están poniendo mucha atención. Como argumenta Kingdon, el grupo de participantes visibles tiende a afectar la formación de agenda mientras que el grupo de participantes ocultos genera alternativas de políticas.

La segunda categoría de factores que afectan la formación de la agenda y la especificación de alternativas comprende tres familias de procesos o flujos: el reconocimiento del problema, la formulación de propuestas de políticas, y la política. El flujo de los problemas se refiere a los problemas que captan la atención de la gente dentro y alrededor del gobierno. El flujo de las políticas se refiere a las ideas o propuestas que los especialistas de políticas generan alrededor de determinado asunto. El flujo político comprende eventos que ocurren en el sistema político como los cambios en el ánimo de la nación, cambios de administración, modificaciones a la composición del Congreso,

el modelo de los flujos múltiples (FM) es un modelo teórico que busca responder por qué algunos asuntos se convierten en puntos de las agendas gubernamentales y por qué los gobiernos ponen atención a algunas alternativas de políticas y no a otras.

Los participantes activos se dividen en participantes visibles y ocultos, de acuerdo con el nivel de atención pública que reciben. Dentro de los participantes más visibles se encuentran el presidente y los funcionarios presidenciales designados, los miembros del Congreso, los partidos políticos y los medios. Por otro lado, el grupo de los participantes con menor visibilidad está comprendido por los académicos, investigadores, burócratas de carrera y funcionarios de la administración designados a niveles medios y bajos. Moviéndose entre los dos grupos se encuentran los grupos de interés cuyas actividades pueden ser visibles u ocultas.

La importancia de estos dos grupos está ligada a la diferenciación entre agendas y alternativas. Las agendas son “...listas de temas o problemas a los que los oficiales de gobierno—y la gente fuera del gobierno asociada a esos oficiales—le pone mucha atención en un momento determinado.” (Kingdon, 1984: 3. Traducción propia) Por otro lado, las alternativas son opciones de acción gubernamental a las cuales los actores antes mencionados están poniendo mucha atención. Como argumenta Kingdon, el grupo de participantes visibles tiende a afectar la formación de agenda mientras que el grupo de participantes ocultos genera alternativas de políticas.

La segunda categoría de factores que afectan la formación de la agenda y la especificación de alternativas comprende tres familias de procesos o flujos: el reconocimiento del problema, la formulación de propuestas de políticas, y la política. El flujo de los problemas se refiere a los problemas que captan la atención de la gente dentro y alrededor del gobierno. El flujo de las políticas se refiere a las ideas o propuestas que los especialistas de políticas generan alrededor de determinado asunto. El flujo político comprende eventos que ocurren en el sistema político como los cambios en el ánimo de la nación, cambios de administración, modificaciones a la composición del Congreso,

o campañas de los grupos de interés. Los flujos operan casi siempre de manera independiente, y su conjugación—la confluencia de los flujos en momentos críticos—es lo que mejor explica de acuerdo a Kingdon los cambios de agenda y de políticas.

La conjugación de los flujos es determinada por la aparición de ventanas de oportunidad para las políticas y por las actividades de los emprendedores de políticas. Las ventanas de políticas son “...oportunidades de acción en determinadas iniciativas” (Kingdon, 1984: 174. Traducción propia) que se abren ocasionalmente y se quedan abiertas por un periodo corto de tiempo. Una ventana de políticas permite que un asunto se vuelva prioritario en la agenda decisional. Las ventanas de políticas se abren en respuesta a cambios en el flujo político o a la aparición de nuevos problemas. Eventos como el cambio de administración o la rotación de actores políticos son considerados ventanas de políticas. Las ventanas de políticas se abren cuando ciertos indicadores o eventos generadores de atención (*focusing events*) —como crisis o desastres—llaman la atención de los hacedores de políticas.

Por otro lado, los emprendedores de políticas son promotores de propuestas o ideas que están dispuestos a invertir su tiempo y recursos esperando ver la implementación de las políticas que ellos apoyan. Estos emprendedores pueden ocupar lugares diversos dentro del sistema político, dentro o fuera del gobierno. Los emprendedores de políticas juegan un rol primordial en ablandar (*softening up*) las comunidades de políticas y al público en general, a través de comunicar sus ideas y lograr que sean aceptadas (Kingdon, 1984: 134). Una vez que una ventana de políticas se abre, los emprendedores de políticas la aprovechan haciendo confluir los flujos en la ventana de políticas. Como argumenta Kingdon, los emprendedores “...enganchan soluciones a problemas, propuestas a ímpetu político, y eventos políticos a problemas de políticas” (1984: 191. Traducción propia) desarrollando así un papel determinante en el cambio de políticas.

2. ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE SERVICIO CIVIL, EN MÉXICO

Con el propósito de analizar la evolución de las políticas de servicio civil en México revisaré rápidamente su evolución desde principios de la década de 1960—cuando las bases legales del sistema fueron establecidas—hasta 2003 cuando el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos aprobó una nueva ley de servicio civil. Desde comienzos de la década de 1960 una serie de programas y comités gubernamentales propusieron políticas dirigidas a mejorar la organización y rendimiento de los servidores públicos. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) de 1963 solamente regulaba a los trabajadores de base dejando a la alta burocracia sin regulación clara y uniforme. La falta de regulación hacía vulnerable a ese grupo de funcionarios que se enfrentaban a prácticas laborales discrecionales generando una estructura laboral inestable, informal y politizada (Arellano-Gault y Guerrero Amparán, 2003).

Las políticas de servicio civil durante esa época eran a menudo implementadas al nivel de las agencias gubernamentales. Varias instituciones de gobierno implementaron sus propios esquemas de servicio civil (Rosales Ávalos, 2004). Hubo también algunas propuestas de política que abogaban por una estructura comprensiva de servicio civil que abarcara a todo el gobierno, pero ninguna de esas propuestas fue implementada antes del 2003 (Arellano-Gault y Guerrero Amparán, 2003; Martínez Puón, 2005). Lo que se desarrolló en este período fue más bien una secuencia de iniciativas dirigidas a racionalizar las estructuras de personal y su regulación.

Posteriormente hubo períodos en que el apoyo a la idea de un servicio civil fue creciendo. Durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) el gobierno reorganizó sus departamentos de recursos humanos y creó nuevas oficinas encargadas de reformar las políticas de personal. En 1983 el gobierno creó la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil de Carrera encargada de racionalizar los procesos administrativos y establecer un servicio civil de carrera. La comisión propuso un esquema centralizado de servicio civil que no fue desarrollado (Martínez Puón, 2005). Durante la siguiente administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el tema del servicio civil recibió poca atención gubernamental.

La administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) puso la reforma al servicio civil dentro de sus prioridades como se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (Poder Ejecutivo Federal, 1995a) y el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Poder Ejecutivo Federal, 1995b). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) tuvieron la responsabilidad de preparar una propuesta de ley de servicio civil. A pesar de sus esfuerzos no se alcanzó durante ese período la aprobación de una ley que reformara el sistema existente. Las diferencias entre la SHCP y la SECODAM sobre los contenidos de la propuesta de ley y su incapacidad de resolverlas frustraron el avance de la reforma (Pardo, 1999).

De acuerdo con Arellano y Guerrero (2003) el servicio civil no se reformó durante este período debido a los cambios en la composición del Congreso que resultaron de las elecciones intermedias en el Congreso en 1997. Como resultado de esas elecciones el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. De esa manera se redistribuyó el poder entre los demás partidos políticos, dificultando así la generación de consensos sobre las iniciativas enviadas por el Ejecutivo. Esos cambios alteraron las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. El Congreso recuperó su autonomía en la toma de decisiones y se convirtió en una fuerza de cambio en las políticas públicas (Lehoucq, Negretto, Aparicio, Nacif, y Benton, 2008; Trejo Romo, 2006; Weldon, 2004).

A menos de dos meses de que Vicente Fox—candidato por el Partido Acción Nacional (PAN) —tomara posesión como presidente, miembros del Congreso de la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentaron una propuesta de ley de servicio civil para discusión en el Congreso. De acuerdo con algunos académi-

cos y miembros del gobierno de la administración de Fox, el PRI introdujo la propuesta de ley de servicio civil en el Congreso al final del período presidencial de Zedillo como un intento de mantener a los servidores públicos en sus posiciones y retener algún control sobre el gobierno entrante. La presentación de la propuesta de ley directamente en el Congreso fue interpretada como un movimiento estratégico del PRI orientado a aprobar la ley antes de que finalizara el período presidencial⁸. En ese momento la propuesta no recibió mucha atención y el período de Zedillo terminó sin la reforma del servicio civil.

La victoria presidencial de Fox señaló el fin del dominio del PRI y la aparición de un nuevo régimen político. Por setenta y un años el PRI mantuvo un monopolio político dominando el aparato estatal (Crespo, 2004). Durante la mayor parte del período de dominio del PRI no existió una clara división entre el partido y el gobierno. Esto fomentaba la existencia de una clase política unificada que gobernaba la esfera pública mexicana (Haber, Klein, Maurer, & Middlebrook, 2008). Como argumenta Casar (1996) ese sistema de partido hegemónico apoyaba a una presidencia extraordinariamente poderosa que resultaba de facto en un gobierno unido en donde la división de poderes quedaba virtualmente eliminada. La participación activa del Congreso en la formulación de políticas había sido poco común durante el período de dominio del PRI. En esa época el ejecutivo era el principal iniciador de legislación, la cual se preparaba sin la participación del Congreso y era aprobada expedidamente (Weldon, 1997).

La administración de Fox enmarcó la política de servicio civil dentro de un discurso gerencial que enfatizaba la calidad total, optimización, transparencia y un mejor servicio a los ciudadanos. Uno de los puntos de acción de la agenda era la “profesionalización” del gobierno.

la “profesionalización” del gobierno. Esta se presentaba como una respuesta a la falta de planificación estratégica del personal y a los mecanismos arbitrarios de selección de los funcionarios del gobierno (Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2002).

Durante la administración de Fox las reformas a la administración pública se asociaban a estrategias de gestión que buscaban prevenir y penalizar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficiencia, y promover la rendición de cuentas gubernamental. El gobierno proponía entre otras cosas la creación gradual de un sistema de servicio profesional de carrera comprensivo (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001). La administración de Fox enmarcó la política de servicio civil dentro de un discurso gerencial que enfatizaba la calidad total, optimización, transparencia y un mejor servicio a los ciudadanos. Uno de los puntos de acción de la agenda era

A pesar del compromiso con la reforma que asumió el ejecutivo, a dos años de la entrada de Fox no había ningún esfuerzo visible de reforma. Existían más bien funcionarios de la administración que tenían reservas sobre la creación de un sistema que dificultara aún más el control discrecional de los funcionarios públicos (Klingner & Arellano-Gault, 2006; Méndez, 2008). Contrastando con la vacilación del ejecutivo, el Congreso mostró un liderazgo inusual en la promoción de la ley de servicio civil. Además de la propuesta de ley que presentó el PRI al Congreso a finales del año 2000, hubo otras dos propuestas que fueron introducidas en el año 2002 por el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) respectivamente. Como argumenta Méndez (2008), la proximidad del fin del período de la Cámara de Diputados abrió una ventana de oportunidad para la reforma dado el interés de los diputados por mostrar resultados después de un período en que no habían logrado mucho.

Sin embargo, mientras el Congreso perseguía abiertamente la reforma al servicio civil, algunos funcionarios de la administración de Fox dentro de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OPIG) también perseguían la reforma fuera del escrutinio público. De acuerdo con algunos funcionarios de la administración de Fox, los funcionarios de la OPIG presentaron una propuesta de ley de servicio civil al Senador César Jáuregui del PAN con el propósito de que este la apoyara e introdujera en el Senado.⁹ El objetivo de tal acción era evitar la resistencia del Congreso a una propuesta que venía del ejecutivo. Luego de revisar la propuesta de ley, el Senador aceptó introducirla. Los funcionarios de la OPIG vieron además una ventana de oportunidad para avanzar la reforma en la propuesta del Senador Carlos Rojas del PRI. La oportunidad consistía en promover una propuesta alternativa proveniente del PAN para evitar que el PRI se anotara una victoria política aprobando su propuesta.

Los dos partidos negociaron los contenidos de la propuesta y desarrollaron una sola combinando aspectos de las dos que habían sido presentadas en el Congreso. De acuerdo con un Senador del PAN¹⁰, las negociaciones incluyeron el intercambio de apoyos legislativos entre los partidos. Concretamente el PAN aceptó trabajar una propuesta de ley de servicio civil conjuntamente con el PRI a cambio de que este apoyara al PAN en la reforma a la Ley de Servicio Exterior que el ejecutivo estaba persiguiendo. Como resultado de las negociaciones las reformas a la Ley de Servicio Exterior fueron aprobadas y se creó una coalición de ambos partidos para desarrollar una ley de servicio civil. Algunos participantes dan crédito a los funcionarios de la OPIG por intermediar entre los dos partidos para generar consenso sobre el avance de una propuesta de ley.

Mientras las propuestas eran discutidas en el Congreso, el apoyo de académicos y funcionarios a la reforma se incrementaba. A través de publicaciones y foros de discusión, algunos académicos y funcionarios elevaron el perfil público del asunto y manifestaron su apoyo a la reforma. La mayoría de los entrevistados¹¹ consideran que un foro organizado en el 2003 por varias instituciones académicas y con el apoyo de organismos internacionales, generó importante discusión y apoyo para la propuesta de ley

de servicio civil. El foro congregó a académicos, formuladores de políticas y políticos de diversas afiliaciones para discutir la reforma al servicio civil¹².

Las tres propuestas introducidas en el Congreso recibieron mucha atención, particularmente las del Partido Acción Nacional PAN y el Partido Revolucionario Institucional PRI, que fueron integradas en una sola propuesta y aprobadas unánimemente por el Senado en abril de 2003 como la Ley de Servicio Profesional de Carrera (LSPC). La LSPC sentó las bases para un servicio civil profesional en la administración pública. El sistema estaba dirigido principalmente a funcionarios medios y altos, pero los trabajadores de base podrían ingresar con la condición de renunciar a su estatus previo. El sistema estaba coordinado por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y su operación era responsabilidad de las agencias de gobierno participantes.

3. INTERPRETANDO EL CAMBIO DE POLÍTICAS EN MÉXICO

La aprobación de la LSPC rompió el ritmo de la progresión de las políticas de servicio civil de las décadas pasadas al ser la primera vez que se aprobaba una ley de servicio civil para la administración pública federal. De acuerdo al modelo EI el cambio abrupto en las políticas—en otras palabras la ruptura del equilibrio—ocurre cuando un monopolio de formulación de políticas colapsa. El modelo también sugiere que el cambio en la imagen pública de un asunto juega un rol importante en el colapso de los subsistemas monopólicos. En el caso que nos ocupa se ve cómo el Congreso mexicano irrumpió en el subsistema de políticas haciendo colapsar así el monopolio. Al ingresar al subsistema, el Congreso jugó un papel doble: como promotor de una propuesta de ley y como fuero institucional tomador de decisiones. La estrategia de búsqueda de fúeros perseguida por los promotores de la reforma dio resultados favorables encontrando el apoyo del Congreso.

Por otro lado, la imagen de las políticas de servicio civil no mostró cambios notables. Durante los primeros años de la presidencia de Fox dicha imagen estuvo fuertemente asociada con el discurso gerencial liderado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (OPIG)¹³. La imagen no era nueva ya que la asociación de la reforma administrativa con el discurso gerencial existió también durante el período presidencial de Ernesto Zedillo (Poder Ejecutivo Federal, 1995b). Bajo esas circunstancias no se evidencia que los promotores de la reforma hayan seguido una estrategia de cambio de imagen para generar apoyo, tomando en consideración que las reformas al servicio civil no contaban con mayor oposición desde un inicio. El cambio de fuero institucional resultó más bien de la búsqueda estratégica de un nuevo fuero que hicieron los formuladores de política. De igual manera el cambio fue determinado por las modificaciones institucionales relacionadas con la transición política hacia un nuevo régimen, concretamente por la mayor autonomía del Congreso, la que se veía reforzada por la alternancia en el ejecutivo.

A través del modelo de los flujos múltiples se ven elementos adicionales para dar cuenta del cambio de políticas. En el flujo de los problemas, durante los dos primeros años de la administración de Fox no hubo eventos generadores de mayor conciencia en los formuladores de políticas sobre los problemas asociados al servicio civil. La importancia de un servicio civil para eliminar los problemas crónicos que afectaban a la administración pública mexicana era frecuentemente reconocida y tenían muy poca oposición. Es decir, la corrupción e inefficiencia en el gobierno eran los problemas que la administración proponía resolver con las reformas a la administración pública.

En el flujo político, la transformación del régimen político mexicano se consolidó con la derrota electoral del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000. La alternancia de partido de gobierno se volvió una realidad con el triunfo de Fox, reflejando un ánimo generalizado a favor del afianzamiento de la democracia y de apertura al cambio. Así lo manifestó un funcionario del ejecutivo que participó de cerca en las reformas al servicio civil al referirse al ambiente político en los primeros años del gobierno de Fox: "...estábamos todos, digamos, no sé si la palabra sea buena, pero como que embriagados de un proceso de democratización y de apertura y de posibilidad de cambio con todo lo que implicaba"¹⁴.

El consenso alcanzado por el PRI y el PAN en torno a la propuesta de ley fue también de suma importancia para el avance de la reforma. De acuerdo con Kingdon (1984) el consenso en el flujo político se logra a través de negociaciones y en algunos casos a través de intercambios de apoyo a iniciativas específicas que interesan a las partes. La coincidencia de intereses del PRI y el PAN alrededor de la reforma fue favorecida por la negociación de la aprobación a las reformas a la Ley de Servicio Exterior. Además de los cambios en instituciones políticas, el gobierno de Fox enfrentaba presiones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE para reformar el servicio civil. Como lo indican algunos entrevistados, la OCDE estaba interesada en el desarrollo de un sistema de servicio civil en México y eso influenció al ejecutivo y al Congreso en sus decisiones sobre la reforma¹⁵.

Por otro lado en el flujo de las políticas, varias propuestas de reforma al servicio civil se habían desarrollado durante el gobierno de Ernesto Zedillo a través de la SECODE-DAM y la SHCP. También durante ese período el Senador Carlos Rojas del PRI presentó su propuesta al Congreso. Durante la administración de Fox la OPIG presentó su propuesta al Senador César Jáuregui del PAN, quien posteriormente la promovió dentro del Senado. En el flujo de las políticas el consenso le logra a través de persuasión y

**..en los primeros años del
gobierno de Fox: "...estábamos
todos, digamos, no sé si la pala-
bra sea buena, pero como que
embriagados de un proceso de
democratización y de apertura y
de posibilidad de cambio con
todo lo que implicaba"**

difusión (Kingdon, 1984). En el episodio de la LSPC la OPIG difundió su propuesta, generó apoyo para la misma dentro y alrededor del gobierno, y negoció para construir consenso político en torno a la propuesta de ley. Mientras se discutían las propuestas, la idea comenzó a generar más atención y apoyo, particularmente de la comunidad académica y las instituciones de cooperación internacional.

El modelo FM propone que la confluencia de los tres flujos—problemas, políticas y política—en una ventana de políticas propicia el cambio. Para definir lo que es una ventana de políticas existen criterios objetivos y subjetivos. Eventos como un cambio de administración, la rotación de actores políticos o el colapso de un sector de la economía pueden ser definidos objetivamente como ventanas de política. Por otro lado, las percepciones subjetivas de los participantes también definen lo que puede ser considerado ventana de políticas (Kingdon, 1984). ¿Existió alguna ventana de políticas en el episodio de la LSPC? La mayoría de los entrevistados vieron en la victoria presidencial de Fox una ventana de políticas dadas las implicaciones que tenía para el balance de poder en el sistema político.

Adicionalmente, más allá de las oportunidades de cambio que el nuevo régimen ofrecía, algunos funcionarios de la OPIG vieron una oportunidad en la introducción de una propuesta de reforma en el Congreso por parte del PRI. Al identificar una ventana de políticas y actuar estratégicamente para hacer confluir los tres flujos, dichos funcionarios asumieron el papel de emprendedores de políticas en la promoción de las reformas al servicio civil. Ellos identificaron la apertura de una ventana, promovieron su propuesta e intercedieron entre ambos partidos para alcanzar un acuerdo que llevó a la integración de las dos propuestas en una sola. En otras palabras, estos funcionarios engancharon los flujos de problemas, político y de políticas en la ventana de oportunidad generada por la convergencia de intereses del PRI y el PAN.

De acuerdo con entrevistas realizadas¹⁶ algunos miembros del equipo de la OPIG muestran algunas otras de las características que Kingdon (1984) atribuye a los emprendedores de políticas. Dichos funcionarios habían promovido reformas a la administración pública estatal con anterioridad a sus cargos dentro de la administración de Fox. También habían invertido una cantidad considerable de tiempo y recursos estudiando el tema del servicio civil y desarrollando una propuesta para el gobierno federal. En otras palabras, se habían preparado con anticipación para aprovechar la apertura de ventanas de políticas. Las características mencionadas y las estrategias perseguidas por estos emprendedores de políticas los diferencian de otros actores que también fueron determinantes en el proceso.

CONCLUSIÓN

La aprobación de la LSPC fue un hito en el desarrollo de la administración pública mexicana. Por primera vez el gobierno federal aprobó una ley creando un servicio civil profesional y meritocrático para la administración federal. A pesar de que la LSPC no

incluía a todos los servidores públicos dentro de su ámbito de regulación, fue un paso significativo hacia el desmantelamiento del sistema de empleo público basado en el patronazgo político. Después de décadas de políticas incrementales que no alteraban la estructura del sistema, la aprobación de la ley de servicio profesional de carrera fue un cambio radical al sistema de empleo público. Queda todavía por verse si la implementación de la LSPC producirá los resultados esperados.

La combinación de las dos perspectivas teóricas en este análisis genera una combinación de variables e interrelaciones que ayudan a explicar la evolución del proceso de políticas. La relativa importancia que distintos actores e instituciones tuvieron dentro del proceso se comprende a la luz de ambos modelos que más que contrastar se complementan. Estudios previos del cambio en las políticas de administración pública en México se enfocan en los determinantes políticos e institucionales de las reformas y en el rol de las coaliciones políticas. Algunos de ellos ponen atención a los roles de los equipos de cambio, tecnócratas, y camarillas en la formulación de políticas públicas (Centeno, 1997; Teichman, 1988; Waterbury, 1993). El análisis que he presentado subraya que además de las coaliciones políticas hubo casos de "...la persona adecuada en el momento y lugar adecuados..." (Kingdon, 1984, p. 192. Traducción propia) quienes exhibían la mayoría de las características que Kingdon atribuye a los empresarios de políticas. Estos resultados sugieren la relevancia de realizar más investigación sobre el papel de los empresarios de políticas en los procesos de cambio de políticas en México. Hasta el momento este tema ha sido poco explorado (Díez, 2010).

El estudio de casos de reformas de políticas a través de modelos teóricos nos permite generar análisis comparables abriendo la puerta a estudios comparativos de mayor número de casos y en diversas áreas de políticas. Generando un cuerpo de casos comparables se puede avanzar una agenda de investigación que busque los elementos comunes y las diferencias entre los distintos episodios de cambio y permita establecer cómo se determinan las políticas públicas en México.

Antonio Romero Florán

Originario de Guatemala, es candidato a Doctor por el Departamento de Estudios Políticos de la University of Auckland, Departamento de Estudios Políticos en Nueva Zelanda. Es Master en Administración Pública (MBA Public Service) por el Departamento de Desarrollo Internacional de la University of Birmingham, por el Reino Unido y Licenciado en Economía por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Actualmente es Investigador Visitante en el Centro de Estudios Latinoamericanos de Georgetown University en Washington, D.C.

REFERENCIAS

- ¹ Este artículo es una revisión traducida de 'Theoretical lenses for the analysis of policy change: using the punctuated-equilibrium and the multiple streams frameworks to understand civil service reforms in Mexico' presentado en el 21 Congreso Mundial de Ciencia Política de la International Political Science Association celebrado en Santiago de Chile en 2009.
- ² Las políticas de administración pública son las reglas institucionales y rutinas organizativas que abarcan a todo el gobierno y que se relacionan con la planificación del gasto y administración financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, compras y contrataciones, organización y métodos, y auditoría y evaluación (Barzelay, 2003: 251. Traducción propia).
- ³ Para este trabajo se realizaron quince entrevistas a profundidad con académicos, oficiales de gobierno, Senadores, consultores de organismos de cooperación internacional y miembros de sindicatos en México.
- ⁴ Véase una discusión de la implementación de la reforma al servicio civil en Martínez Puón (2009).
- ⁵ Utilizo el término "fueros institucionales" como traducción de "policy venues" siguiendo la traducción de Atenea Acevedo en Parsons, Wayne (2007) "Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas" Editado por FLACSO México (pp.232-236).
- ⁶ Sobre este concepto ver (Stone, 1989) y (Rochefort & Cobb, 1993).
- ⁷ Utilizo el término *políticas de servicio civil* para designar a las políticas que afectan a partes o a la totalidad del sistema de servicio civil de un gobierno. Como sistema de servicio civil se entiende a las '...instituciones mediadoras que movilizan recursos humanos al servicio de los asuntos del estado en un territorio determinado' (Morgan & Perry, 1988. Traducción propia).
- ⁸ Participantes L y O, (2008).
- ⁹ Participantes L y O (2008).
- ¹⁰ Participante L, (2008).
- ¹¹ Participantes de A a C y E a O, (2008).
- ¹² Se pueden encontrar resúmenes de las presentaciones de dicho foro en Aguilar Villanueva, L.F. (2003).
- ¹³ Ver los documentos (Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 2001, 2002)
- ¹⁴ Participante E, (2008).
- ¹⁵ Participantes L y M, (2008).
- ¹⁶ Participantes O y M, (2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (Ed.). (2003) *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*. Ed. Red mexicana de servicio profesional. México, D.F.
- Arellano-Gault, D. y Guerrero Amparán, J. P. (2003) Stalled administrative reforms of the Mexican state. In B. R. Schneider y B. Heredia (Eds.), *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*. Ed. North-South Center Press, University of Miami, Miami, Florida.
- Barzelay, M. (2001) *The New Public Management - Improving Research and Policy Dialogue*. Ed. University of California Press, Oxford.
- Barzelay, M. (2003) "The process dynamics of public management policymaking". *International Public Management Journal*, 6(3), 251-281, USA.
- Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar Velarde, J. C., y Cejudo, G. (2003) "Research on public management policy change in the Latin American region: a conceptual framework and methodological guide". *International Public Management Review*, 4(1), 20-42, USA.
- Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (1991) "Agenda Dynamics and Policy Subsystems". The *Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074, USA.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993) *Agendas and instability in American politics*. Ed. University of Chicago Press, Chicago.
- Casar, M. A. (1996) "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Revista Política y gobierno*, III(1), 61-92, Ed. CIDE, México.
- Centeno, M. A. (1997) *Democracy within reason : technocratic revolution in Mexico* (2nd ed.). Ed. University Park, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.
- Crespo, J. A. (2004) "Party competition in Mexico: evolution and prospects". In K. J. Middlebrook (Ed.), *Dilemmas of political change in Mexico. Institute of Latin American Studies*, London, England.
- Díez, J. (2010) "The importance of policy frames in contentious politics: Mexico's national antihomophobia campaign". *Latin American research review*, 45(1), 33-54.
- Haber, S., Klein, H. S., Maurer, N., & Middlebrook, K. J. (2008) *Mexico since 1980*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kingdon, J. W. (1984) *Agendas, alternatives, and public policies*. Ed. Little, Brown, Boston.
- Klingner, D. E., & Arellano-Gault, D. (2006) "Mexico's professional career service law: governance, political culture and public administrative reform". *International Public Management Review*, 7(1), 70-97, USA.
- Lehoucq, F., Negretto, G., Aparicio, F., Nacif, B., y Benton, A. (2008) "Policymaking in Mexico under one-party hegemony and divided government". In E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *Policymaking in Latin America: how politics shapes policies*. Ed. Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies. Washington, D.C.

- Levitt, B., & March, J. G. (1990) "Chester A. Barnard and the intelligence of learning". In O. E. Williamson (Ed.), *Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond*. Oxford University Press, New York.
- Martínez Puón, Rafael (2009) "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México". *Reforma y Democracia*, 43. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Martínez Puón, Rafael (2005) *Servicio profesional de carrera ¿para qué?* Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C. y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Méndez, J. L. (2008) "Diseño, aprobación e implementación del servicio profesional en México; lecciones y retos". *Revista Servicio profesional de carrera*, V(9), México.
- Morgan, E. P., & Perry, J. L. (1988) "Re-orienting the comparative study of civil service systems". *Review of public personnel administration*, 8, 84-95, USA.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. (2001). *Modelo estratégico para la innovación y calidad gubernamental*. México.
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. (2002). *Agenda presidencial de buen gobierno*. México.
- Pardo, M. d. C. (1999) "Un testimonio de modernización en la administración pública: la profesionalización de la función pública". In R. Uvalle Berrones & M. Bravo Ahuja (Eds.), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. Ed. Plaza y Valdés Editores, México.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Poder Ejecutivo Federal. (1995) *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, México. <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/nrm/1/334/27.htm?s=iste>
- Rochefort, D. A., & Cobb, R. W. (1993) "Problem definition, agenda access, and policy choice". *Policy Studies Journal*, 21(1), USA.
- Rosales Ávalos, E. (2004) "Ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal / análisis e impactos". In J. Salinas Narvaez y E. Rosales Ávalos (Eds.), *Servicio civil de carrera en México*. Mexico: Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados Congreso de la Unión LIX Legislatura.
- Sabatier, P. A. (1999) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. (2001). *Programa nacional de combate a la corrupción y fomento a la transparencia y el desarrollo administrativo 2001-2006*. Retrieved. from.
- Stone, D. A. (1989) "Causal stores and the formation of policy agendas". *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300, USA.
- Teichman, J. A. (1988) *Policymaking in Mexico : from boom to crisis*. Ed. Allen y Unwin, Boston.
- Trejo Romo, P. (2006) "El presidencialismo mexicano, antes y después de la alternancia política del año 2000". In F. Reveles Vázquez, (Coord.) (Ed.), *El nuevo sistema político mexicano: Los poderes de la unión*.Editorial Gernika, México.

- Waterbury, J. (1993) *Exposed to innumerable delusions : public enterprise and state power in Egypt, India, Mexico, and Turkey*. Ed. Cambridge University Press, New York.
- Weldon, J. (1997) "The political sources of presidencialismo in Mexico". In S. Mainwaring & M. S. Shugart (Eds.) *Presidentialism and democracy in Latin America*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Weldon, J. (2004) "Changing patterns of executive-legislative relations in Mexico". In K. J. Middlebrook (Ed.), *Dilemmas of political change in Mexico*. Ed. Institute of Latin American Studies, London, England.

Información de los entrevistados

Participante	Ocupación	Fecha de la Entrevista
A	Académico	17/07/08
B	Académico	08/08/08
C	Académico	20/08/08
D	Miembro de sindicato	25/08/08
E	Funcionario de gobierno	26/08/08
F	Académico / Funcionario de gobierno	26/08/08
G	Académico	27/08/08
H	Académico	27/08/08
I	Académico / Funcionario de gobierno	27/08/08
J	Contratista para la cooperación internacional	28/08/08
K	Académico	29/08/08
L	Funcionario de gobierno	02/9/2008
M	Funcionario de gobierno	03/9/2008
N	Funcionario de gobierno	04/9/2008
O	Funcionario de gobierno	04/9/2008