

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Barrón Gutiérrez, Esteban

Los obstáculos políticos para la implementación de un Sistema de Servicio Civil de  
Carrera en el Gobierno del Distrito Federal

Buen Gobierno, núm. 12, enero-junio, 2012, 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=569660531006>

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

# Los obstáculos políticos para la implementación de un Sistema de Servicio Civil de Carrera en el Gobierno del Distrito Federal

*Por Esteban Barrón Gutiérrez*

## RESUMEN

El autor examina las razones por las cuáles, a pesar de haber sido expedida legislación en materia de servicio civil en el Distrito Federal en 2000, 2008 y 2012, del porqué hasta el momento no ha sido implementado aún un sistema con dichas características en el gobierno de la entidad. Apoyándose en el uso de los modelos analíticos de la ‘Teoría de la Implementación’ y el conductual del ‘Compromiso político’, se sugiere que los principales factores que han obstaculizado la implementación son políticos: primero, el contexto político e institucional de la ciudad, en el que persisten aún prácticas características del antiguo sistema, como el patronazgo, el clientelismo y el corporativismo, que constituye una fuerza agobiante para la reforma; y segundo, la falta de compromiso político del gobierno local con dicha reforma, y por tanto, es posible que la implementación haya fallado hasta el momento, más que por falta de capacidad, por falta de compromiso político con la reforma. La situación podría ser modificada en el futuro si el gobierno aún en un contexto altamente politizado como el actual, se compromete realmente con la reforma, o mediante la modificación del marco institucional de la ciudad, creando los mecanismos de buena gobernanza que garanticen rendición de cuentas, transparencia; real separación de poderes y balances y contrapesos, así como participación ciudadana. La nueva ley de 2012 constituye una oportunidad para el gobierno, de probar, con hechos, que realmente está comprometido con la implementación de un servicio civil de carrera en la entidad.

**Palabras clave:** Servicio Civil, Administración Pública, Compromiso político, Profesional, Implementación, Servidores Públicos

*The author examines the reasons why, although civil service legislation has been issued in Mexico City in 2000, 2008 and 2012, a system with those characteristics has not been implemented yet in the local public administration. Supported in the use of the analytical models of the ‘Implementation Theory’ and the behavioural framework of ‘Political Commitment’ it is suggested that the main factors that explain the failure of implementation are political: first, the political and institutional context of the city, in which distinctive practices of the antique regime, such as patronage, clientelism and corporatism, still prevail and represent a crippling external force for the reform; and second, the lack of political commitment with the reform, by the local government, and therefore, it is possible that the implementation had failed, because of commitment rather than capacity. The situation could be modified in the future with the real ownership of the government with the reform, even in a highly politicised context as the current one, or by the modification of the institutional framework of the city, creating mechanisms of good governance that guarantee accountability, transparency, checks and balances and citizen participation. The new law issued in 2012 represents an opportunity for the local government, to prove, with actions, that is really committed with the implementation of a civil service career system in the city.*

**Keywords:** Civil Service, Public Administration, Political Commitment, Professional, Implementation, Public Servants

*'La implementación parece ser una cuestión de voluntad más que de capacidad' (McCourt, 2003).*

## INTRODUCCIÓN

La reforma del servicio civil constituye una de las partes más importantes del actual debate de la reforma del sector público. Con independencia de los diversos paradigmas que existen en el ámbito de la Administración Pública, han sido generalmente admitidos los vínculos existentes entre un servicio civil de carrera y el desarrollo sustentable, puesto que a través de dicho mecanismo, el gobierno busca satisfacer las demandas crecientes de mejor gobernanza mediante la eficaz prestación de los servicios públicos, transparencia, rendición de cuentas y el efectivo Estado de Derecho: “es ampliamente aceptado que las políticas de personal, apolíticas y basadas en el mérito, son esenciales para garantizar la adecuada provisión de los servicios públicos, la promoción de crecimiento económico y la reducción de la corrupción” (Dussauge, 2011).

Este documento busca analizar cuáles han sido las principales razones por las que hasta el momento no ha sido implementado aún en la Administración Pública del Distrito Federal, un sistema de servicio civil de carrera, a pesar de haberse expedido una Ley en la materia desde el año 2000, cuyos procedimientos entrarían en vigor a partir del año siguiente. Sin embargo, hasta la fecha, a pesar de haberse expedido 2 leyes más en la materia, aún no se ha implementado el mencionado sistema, así como tampoco se ha creado todo el andamiaje orgánico, administrativo y jurídico para ello.

Al efecto, se sigue el argumento de que uno de los principales problemas que enfrentan los servicios civiles de carrera en países en desarrollo, tales como México y los demás países latinoamericanos, dada su tradición administrativa, basada principalmente en el patrimonialismo, se encuentra relacionado con cuestiones “puras” de implementación. Por ende, dado que el caso que se discute está relacionado precisamente con el problema de la no implementación, nos apoyamos en dos modelos: el primero extraído de la “Teoría de la Implementación” y usado por diversos autores (Dussauge, 2011; Van Meter y Van Horn, 1975; Lukumai, 2006), así como el conductual del *“Political commitment”* o “Compromiso político”, sugerido por McCourt (2003), que constituyen nuestro punto de partida analítico, a efecto de llevar a cabo el análisis de dicho caso para determinar cuáles han sido los factores que han impedido la implementación del servicio civil en el gobierno capitalino. Se sugiere que las principales razones que la han obstaculizado son de naturaleza política, relacionadas con el contexto político y social de la ciudad, así como, en segundo lugar, la falta de voluntad política del gobierno local con dicha reforma, y por tanto, es posible que la implementación haya fallado hasta el momento, más que por falta de capacidad, por falta de compromiso político con la reforma. Por último, se plantean algunas reflexiones finales acerca de las implicaciones de los hallazgos del análisis y se exploran las implicaciones que en este contexto tiene la expedición de la Nueva Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal (LSPCAPDF), publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el 26 de enero de 2012 y que entró en vigor un mes después de su publicación.

## 1. LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Aunque la existencia del servicio civil pueda parecer relativamente nueva en muchos países como el nuestro, en el cual dicho tema ha empezado a estar presente en el debate académico y en la retórica oficial con el advenimiento de la democratización y la liberación económica, particularmente a partir de la última década del siglo pasado (Cejudo, 2008), en realidad la idea de una forma organizacional burocrática con una estructura jerarquizada de poder y autoridad, en la que el trabajo se dividía sistemática y racionalmente; y que obedeciera valores de lógica, eficiencia y razón, en la cual existiera un conjunto de reglas generales, formales, explícitas, exhaustivas y estables que gobiernen las burocracias y que fueran aplicadas impersonalmente en la toma de decisiones, está presente ya en la Teoría de la Burocracia Weberiana (Jain, 2004; Osborne, 2010). Dicho tema ha pasado también al nuevo paradigma que representa el *New Public Management* o Nueva Gestión Pública, que busca

esencialmente “un sector público abierto a los incentivos del mercado y una burocracia menos jerarquizada y más flexible” (Cejudo, 2008: 113).

De cualquier modo, existe una clara diferenciación al abordar la reforma del servicio civil en países desarrollados y países en desarrollo: mientras que en los primeros, que cuentan generalmente con servicios civiles relativamente consolidados, la reforma se centra en cuestiones relacionadas con el rendimiento y los resultados; en los países en desarrollo, por el contrario, los sistemas de personal público han tenido que evolucionar, en una transición secuencial, de sistemas patrimonialistas a sistemas de servicio civil, con diversos resultados (Klingner y Pallavicini, 2002). Es decir, en estos casos se busca pasar de un sistema basado en el patronazgo, el clientelismo y la ilegalidad, a un sistema de servicio civil, dinámico, eficiente y con rendición de cuentas, construido en la base de los valores de integridad, imparcialidad y neutralidad (Satish, 2004). Sin embargo, en la mayoría de los casos, como el de muchos países latinoamericanos, aún continúa siendo “un ideal democrático” (Dussauge, 2011: 52).

**...la reforma del servicio civil no puede ser vista aisladamente, sino que debe ser tomada en el marco de otras reformas administrativas para resultados efectivos. Por ende, como una amplia reforma que envuelve buena gobernanza, “requiere el compromiso sostenido de los líderes políticos y administrativos... es complejo implementar todo a la vez” (Satish, 2004: 4).**

Ahora bien, la reforma del servicio civil no puede ser vista aisladamente, sino que debe ser tomada en el marco de otras reformas administrativas para resultados efectivos. Por ende, como una amplia reforma que envuelve buena gobernanza, “requiere el compromiso sostenido de los líderes políticos y administrativos... es complejo implementar todo a la vez” (Satish, 2004: 4). Dentro de los rasgos más importantes del modelo universal que ha sido caracterizado en la reforma del servicio civil para los países en desarrollo (Monteiro, 2002; Shepherd, 2003; UNDP/MDGD, 2001), se encuentran los siguientes:

- Sistemas de reclutamiento basados en competencia abierta y transparencia, muchas veces administradas por comisiones de servicio civil, políticamente independientes.
- Incentivos al desempeño basados en una estructura salarial racional, sistemas de promoción basados en el mérito y, en algunos casos, pago relacionado con el rendimiento y la productividad.
- Sistemas de información para el manejo de políticas de remuneración y de administración de personal.
- Clara separación entre designaciones políticas, por una parte, y nombramientos técnicos y administrativos de carrera, por otra.
- Incremento de nombramientos por contrato o arreglos temporales a niveles administrativo y técnico profesional.

- Establecer un pequeño pero fuerte cuerpo de elite de *senior* ejecutivos; y
- Remover funcionarios de apoyo (personal operativo) del servicio civil.

Sin duda alguna, tanto el proceso de la reforma del servicio civil como sus procesos sustantivos son sumamente importantes, puesto que implican amplia colaboración y apoyo; la coordinación debe ser asegurada y el compromiso por parte de los líderes debe ser mantenido. Además, según sostiene la UNDP/MDGD (2001), estos procesos requieren también el reconocimiento de factores culturales e institucionales únicos en cada país. Ello también pasa por lograr el apoyo popular, mismo que puede ser logrado a través de la participación ciudadana. Finalmente, de acuerdo con el mismo autor, el éxito de la reforma tiende a estar ligado con la existencia de una fuerte agencia central que dirija la reforma y que esté ligada con la más alta oficina del ejecutivo (UNDP/MDGD, 2001). Adicionalmente, Monteiro (2002: 5) enumera algunas precondiciones necesarias para una implementación exitosa, a saber: un amplio sistema político nacional, un sistema constitucional funcional, un sistema económico viable, una elite unida capaz de guiar ordenadamente el cambio, así como un electorado consciente de sus derechos y responsabilidades, deseoso de llamar a rendición de cuentas a su gobierno.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO CIVIL EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA TRADICIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA**

Tal y como lo refiere Dussauge (2011: 54): “el sistema administrativo mexicano refleja un conjunto de características, valores y relaciones entre las instituciones públicas, las cuáles han sido desarrolladas a lo largo de la historia y han formado una cierta tradición administrativa”. Tal tradición proviene indudablemente, tanto de la herencia de la dominación colonial española (Arellano, 2000a), como del Estado altamente centralizado que existió en el país la mayor parte del Siglo XX desde la Revolución hasta el histórico cambio de régimen en 2000. En este último período, el Presidente de la República y su partido, el PRI, llegaron a ser las instituciones claves del sistema político-administrativo, permaneciendo los poderes legislativo y judicial subordinados al ejecutivo.

En dicho sistema, la burocracia fue controlado mediante un “sistema de quasi botín” o “*quasi-spoils system*”, que combinó sindicalismo, profesionalismo y patronazgo: los trabajadores de bajo nivel fueron (y aún lo son) protegidos por un sistema corporativista basado en poderosos sindicatos, en tanto que técnicos, profesionales y directivos fueron contratados ‘a voluntad’, mediante un proceso de nominación en el que la responsabilidad burocrática era asegurada por los compromisos de grupo y la lealtad personal (no así por el mérito individual o la rendición de cuentas) (Klingner y Arellano, 2006). Las promociones burocráticas eran realizadas a través de varias “camarillas”, que se rotaban en el gobierno federal en importantes coyunturas, particularmente después de períodos electorales y el nuevo presidente y sus subordinados distribuían las posiciones entre sus seguidores, estratégica y discrecionalmente (Dussauge, 2011). Finalmente, aunque algunos autores (Grindle, 2010; Ramió y Miguel, 2008) consideran que este sistema fue en realidad un completo “sistema del botín”, o “*spoil-system*”, Klingner y Arellano (2006) lo ponderan como un “siste-

ma de cuasi botín” o “*quasi-spoils system*”, dado que había algunas excepciones al esquema del “botín”: como lo es que en algunas ocasiones, para contratar o despedir personal, había algunas evaluaciones informales de la efectividad del personal, además de que la rotación interna de las camarillas permitía que sus miembros adquirieran ciertos niveles de experiencia administrativa y política, así como conocimiento especializado.

En el caso del Distrito Federal, hasta 1997, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue considerado parte de la Administración Pública Federal Centralizada APFC, como departamento administrativo. Por ende, su burocracia participaba de las mismas características que prevalecían en el gobierno federal. En este caso, un funcionario asignado por el Presidente de la República, a saber, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se encontraba a cargo del Ejecutivo local, gozando de una relativa autonomía en la toma de decisiones. La burocracia local, por ende, como parte de la APF Centralizada se encontraba altamente politizada (Arellano, 2000b).

Arellano (2000b) y Martínez Puón (2011) mencionan algunos antecedentes en pro de la profesionalización de la burocracia capitalina, en los años 1983, 1993 y 1995, creándose incluso en este último año, la Dirección de Servicio Profesional de Carrera, dependiente de la Dirección General de Administración y Desarrollo de Personal, adscrita a la Oficialía Mayor, así como un documento denominado “Modelo Administrativo de Servicio Profesional de Carrera para el Gobierno del Distrito”. Sin embargo, no es sino hasta 1997, con el triunfo del candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas [quien ya había incluido la necesidad de contar con un servicio civil de carrera para el Gobierno del Distrito Federal GDF en su plataforma electoral (Pardo, 1999)], que se plasma oficialmente dicha propuesta en el Programa General de Desarrollo del GDF 1998-2000 con la adopción de la figura de “Servicio Público de Carrera”. En dicho programa se señala la inminente implementación de dicho sistema en la el gobierno capitalino y el sincero deseo de romper con el sistema de patronazgo que prevalecía en la burocracia local, como uno de los rasgos distintivos del antiguo régimen (Martínez Puón, 2011; Barrón, 2011).

De este modo, y aún antes de que concluyera la primera administración democráticamente electa en la capital del país, el 13 de junio de 2000 se expidió la primera Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal, que tomó como base la iniciativa de ley elaborada por la Oficialía Mayor y la Coordinación de Planeación y Desarrollo del GDF de marzo de 1999. Dicha ley, de acuerdo con varios autores (Cruz-Villalobos, 2009; Klingner y Arellano, 2006; Dussauge, 2001) fue pionera en materia de legislación del servicio civil de carrera en nuestro país, y constituye uno de los principales referentes para la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, que se expediría en 2003. A decir de Martínez Puón (2011: 97 y 98), “la primera norma estaba muy bien diseñada y hubiera sido un acierto su implementación ya que el Gobierno del Distrito además de haberse podido adelantar con respecto a la Administración Pública Federal que en el año 2003 expidió su ley, decir que en este lapso de diez años, y con la supuesta continuidad de un mismo partido en el gobierno, seguramente se hubieran conseguido cosas importantes”.

La entrada en vigor de la ley fue pospuesta hasta el 1º de enero de 2001. Sin embargo, la entrada en vigor de las provisiones que regulaban los procesos sustantivos fue pospuesta hasta el 1º de julio de 2001, siendo la justificación oficial que era necesario crear los órganos y otros instrumen-

tos requeridos para operar el sistema (ALDF, 2000). Con posterioridad, en 2001, un Decreto de Reforma de los artículos transitorios fue aprobado por la Asamblea Legislativa, difiriendo la entrada en vigor de los procesos sustantivos hasta el 1º de julio de 2002; y en ese mismo año, una nueva iniciativa de decreto lo aplazó hasta el 1º de julio de 2004, arguyendo la misma dificultad de las tareas y acciones tendientes a la implementación del sistema. Dos procesos similares postergaron la entrada en vigor de dichos procesos para el 1º de julio de 2006 y el 1º de julio de 2008, utilizando el mismo argumento, así como la necesidad de organizar varios foros para diseñar el sistema adecuadamente (ALDF, 2003, 2005).

Con posterioridad, el 8 de octubre de 2008 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una nueva LSPAPDF, abrogando la anterior. Sin embargo, el contenido de dicho ordenamiento fue exactamente el mismo que el de su antecesora, siendo prácticamente una calca de la misma (Martínez Puón, 2011), a pesar de que en la exposición de motivos se refería que aunque la nueva ley conservaba el espíritu de la anterior, era necesario expedir nueva legislación para actualizarla (ALDF, 2008). De igual manera, se aplazó la entrada en vigor de los procedimientos sustantivos del sistema hasta el 1º de julio de 2011. Finalmente, tomando como base la iniciativa de decreto por el que se expide la LSPCAPDF de septiembre de 2011 [del cual Martínez Puón (2011) realiza un interesante análisis en un artículo de esta misma Revista], en fecha 26 de enero de 2012 se expide una nueva ley en la materia, que abroga la anterior y que en su artículo cuarto transitorio contiene provisiones respecto de la entrada en vigor de los diversos subsistemas:

Cuarto.- La operación y el desarrollo de los Cuerpos, así como el diseño y la instrumentación de los Sistemas del Servicio deberán ser graduales. Para tal efecto, los plazos máximos, contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, serán los siguientes:

- I. 60 días para la instalación del Consejo;
- II. 120 días para la aprobación del Reglamento;
- III. 150 días para determinar los Cuerpos Transversales que iniciarán primero su operación, así como para aprobar el Catálogo Ocupacional y el Tabulador de Compensaciones de estos Cuerpos;
- IV. 180 días para instalar e iniciar la operación de los Comités de los primeros Cuerpos Transversales;
- V. 270 días para lograr el funcionamiento pleno de los Sistemas en los primeros Cuerpos Transversales;
- VI. Un año para determinarlos Cuerpos Transversales y Específicos de cada Dependencia que formarán parte del Servicio; y
- VII. Cinco años para el funcionamiento pleno de los Sistemas en la totalidad de Cuerpos constituidos.

Ineludiblemente la expedición del nuevo ordenamiento genera sentimientos encontrados. Por una parte, el establecimiento de términos precisos y plazos fatales para la instalación y expedición de los diversos órganos e instrumentos parte del sistema, la existencia ya, del órgano que operará el sistema (la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal), aunado al rediseño del pro-

pio sistema con algunos conceptos innovadores en relación a sus antecesores, como el sistema de cuerpos (transversales y específicos), así como la inclusión del puesto de Director General dentro de las categorías parte del sistema; todo ello hace pensar que muy probablemente, en esta ocasión la implementación de un servicio civil de carrera en el GDF va en serio. Sin embargo, por otra parte, tomando en consideración la experiencia previa con las dos legislaciones anteriores, que nunca entraron en vigor y que sirvieron únicamente como un mecanismo para postergar un tema en el que al parecer el gobierno capitalino no estaba interesado, así como el momento en el que se expide [curiosamente, al igual que sus antecesores, meses antes de que termine la administración en turno]; hace que evidentemente existan reservas respecto a su implementación real.

### **3. ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN**

En 2011, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal, y como parte de una investigación en la materia para nuestra tesis de grado (Barrón, 2011), fueron formulados una serie de cuestionarios a las dependencias del Gobierno del Distrito Federal (GDF) que de una u otra manera se encontraban relacionadas con la implementación y operación del servicio público de carrera, tales como la Oficialía Mayor, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Finanzas, la Asamblea Legislativa, así como la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. De las respuestas obtenidas por parte de las instituciones y dependencias aludidas se obtuvo que:

- Los procesos sustantivos de las leyes expedidas en 2000 y 2008 nunca estuvieron en vigor ni fueron implementados, a pesar de la retórica oficial.
- El Reglamento suplementario de la ley, para el diseño del marco normativo, orgánico y administrativo jamás fue expedido.
- Los órganos rectores del sistema, tales como el Consejo Directivo del Sistema Integral de la Administración Pública del Distrito Federal y los Comités Técnicos de cada dependencia nunca fueron establecidos.
- Otros instrumentos indispensables para la operación del sistema (el Catálogo General de Puestos, el tabulador de sueldos, el Programa Operativo Global, los Programas operativos específicos, guías, manuales, estudios prospectivos, tampoco fueron creados).
- La argumentación oficial en todos los casos fue que dichos mecanismos se encontraban en proceso de elaboración, siendo implausible que la elaboración de dichos instrumentos haya necesitado casi 12 años.

Establecido que el servicio civil de carrera previsto en las LSPCAPDF de 2000 y 2008 nunca fue implementado, ni fue realizada acción o medida alguna tendiente a dicho fin, a pesar de la retórica oficial, cabe discutir cuáles fueron las causas de la fallida implementación. Para tal efecto se toma como marco analítico dos modelos teóricos que no se conflictúan, sino por el contrario, se complementan, dado que algunos de los factores clave que pueden socavar el proceso de implementación son precisamente obstáculos políticos y particularmente, la falta de compromiso político. El primero, la Teoría de la Implementación, es tomado del campo de los Estudios de Políticas Públicas, y lida

únicamente con cuestiones “puras” de implementación, así como con los vínculos entre la implementación y el diseño de políticas y la implementación y las limitantes institucionales. El segundo es el modelo conductual del “*Political commitment*” o “Compromiso político”, recomendado por McCourt (2003) para evaluar reformas del servicio civil, que permite profundizar en uno de los elementos que con frecuencia está presente en procesos de implementación fallidos: la falta de compromiso o voluntad políticos.

De acuerdo con Van Meter y Van Horn (1975), el éxito en la implementación de una política depende de la cantidad de cambio y el consenso respecto de las metas entre los agentes involucrados en el proceso de implementación. Complementando lo anterior, y basándose en el autor antes indicado y en Dussauge (2011), es posible señalar la existencia de seis variables que son decisivas en un proceso de implementación, como el del caso en estudio.

#### a) Circunstancias externas y condiciones económicas, sociales y políticas

La presencia de fuerzas externas (algunas veces agobiantes) que afectan la condición de “implementación perfecta”. La principal presión es cómo retener la atención política en la reforma del servicio civil, puesto que en contextos inestables como los de los países en desarrollo, la atención institucional o priorización por parte del gobierno respecto de reformas administrativas puede cambiar fácilmente (Van Meter y Van Horn, 1975; Lukumai, 2006). Estos factores son muchas veces “un legado del pasado” (Dussauge, 2011).

El hecho de que en el Distrito Federal estén asentados tanto la jurisdicción local como la federal y una compleja estructura organizacional (Perlman y Guadarrama, 2011), crea un estatus político *sui generis*, en el que nominalmente el gobierno es operado por el gobierno federal, pero en la práctica, desde 1997, el gobierno está a cargo de un Jefe de Gobierno electo. Tal situación crea problemas de gobernanza derivados de los conflictos de intereses nacionales y los de los ciudadanos de la capital, mismos que Perlman (2011) ha identificado en las capitales nacionales. Ello sumado al hecho de que la naturaleza del antiguo régimen que operaba el gobierno de la ciudad como un departamento administrativo parte del gobierno central, ha motivado que las condiciones políticas de la ciudad sean frágiles e inestables, y por ende, en dicho contexto político, muchos legados del antiguo régimen aún continúan presentes en la Administración Pública capitalina (Dussauge, 2011), en la que prácticas como el clientelismo, el corporativismo y el patrimonialismo, aún son rasgos distintivos del sistema político (Grayson, 2007; Cobilt, 2008), pues que aún no han sido diseñados nuevos mecanismos de gobernanza (en espera de la denominada “Reforma Política del Distrito Federal”).

En este contexto, a pesar del proceso de democratización, resulta complicado hablar de una genuina separación de poderes y de pesos y contrapesos entre los mismos; el Ejecutivo local continúa siendo la figura más fuerte y poderosa en el escenario político, por lo que cualquier reforma es inconcebible sin su apoyo. En muchos sentidos, en base al fuerte peso político de su partido, la cabeza del gobierno aún juega un rol en muchos sentidos similar al que jugaba su par en el régimen de partido único. En este sentido, cabe señalar que a falta de un sistema de servicio civil, en la Administración Pública local aún persisten las prácticas de patronazgo, puesto que de acuerdo a datos proporcionados por la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal EAPDF (2011a), menos

del 20% de los servidores públicos habrían sido reclutados a través de un concurso o examen, por lo que, se puede inferir que la inercia política y la resistencia burocrática son otros factores que han coadyuvado a que el tema de la implementación del servicio civil no sea una prioridad en la agenda del gobierno, a pesar de la retórica oficial. A pesar de que el Programa General de Desarrollo 2001-2006 incluía el servicio civil como uno de los objetivos de la administración, dicho tema se fue diluyendo gradualmente por el énfasis de la administración en otros temas como los programas sociales y los temas de seguridad pública; y por ejemplo, en el Programa General de Desarrollo 2007-2012 ya no existe referencia explícita al tema, sino sólo una vaga alusión a la reforma administrativa.

### **b) Objetivos y parámetros de la políticas**

Los objetivos últimos de la decisión de política pública para proveer estándares concretos y específicos para evaluar lo que se busca alcanzar (Lukumai, 2006). Esta variable puede referirse tanto a los indicadores de desempeño (Van Meter y Van Horn, 1975), como a la falta de acuerdo dentro de la agencia implementadora, a veces causada por inercia política y resistencia burocrática (Dussauge, 2011).

No es posible hablar de que se hayan proveído estándares concretos y específicos para evaluar lo que se busca alcanzar, considerando que ninguno de los mecanismos o instrumentos para la implementación del servicio civil ha sido creado; y por ende, si bien en la Oficialía Mayor (la agencia implementadora) se administran los recursos humanos del GDF, lo cierto es que ello no se hace en el marco de un servicio civil. Para Dussauge (2011), la política inercial y la resistencia burocrática representan limitantes al proceso de implementación, contexto en el cual la discreción, las lealtades personales y las afiliaciones partidistas continúan jugando un rol significativo en las decisiones de contratación y promoción, lo cual es totalmente aplicable para la administración pública local, tal y como se desprende de los datos proporcionados por la EAPDF (2011a).

### **c) Tiempos y recursos**

La necesidad de fondos adecuados y otros incentivos para facilitar el proceso de implementación, debiendo ser considerados antes de que el proceso dé inicio. Dussauge (2011: 60) considera que ‘es la falta de condiciones y capacidades administrativas la que probablemente tiene... un impacto más profundo en el proceso de implementación’.

En relación a tiempo y recursos, el presupuesto del Distrito Federal es uno de los más grandes entre las entidades federativas del país. En 2007, alcanzó los 9.66 billones de dólares y se encuentra en constante incremento (Delgado, 2009). De acuerdo con su clasificación funcional, casi la mitad del gasto se destina a desarrollo social en tanto el 35.5% es usado para la administración del gobierno. Sin embargo, a pesar de que el gobierno no carece de recursos, no se ha invertido dinero alguno en la operación, diseño e implementación del servicio civil.

Por otra parte, es más controversial la existencia de amplias condiciones administrativas y capacidades en el gobierno para la implementación del servicio civil de carrera. Aún cuando faltan estudios profundos en el tema, el análisis de la estructura ocupacional de la Administración Pública centralizada, llevada a cabo por la EAPDF (2011b), sugiere que existen las condiciones administrati-

vas y capacidades técnicas para el desarrollo y gradual implementación del servicio civil, e incluso, son esbozados en dicho documento los diferentes pasos y etapas de un proceso para la implementación. En este sentido, el Distrito Federal puede diferenciarse de otras entidades federativas, en las cuales, según refiere Martínez Puón (2008), no existen las capacidades administrativas para implementar el sistema.

#### **d) Actividades de inter-organización, comunicación y aplicación**

Los implementadores deben comprender perfectamente los objetivos y parámetros de la política. Además este elemento incluye la capacidad del uso de mecanismos para asegurar la aplicación de la política, lo que incrementa sustancialmente las posibilidades de una implementación exitosa (Van Meter y Van Horn, 1975).

En este sentido, no existen elementos que permitan suponer que la comunicación inter-organizacional pudiera representar un problema para la implementación del servicio civil en el GDF. Por el contrario, la existencia de una fuerte estructura jerárquica vertical y horizontal, en la cual el Ejecutivo local tiene enorme fuerza política (Grayson, 2007), es una garantía de que los mecanismos de aplicación podrían ser usados para incrementar las probabilidades de implementación, en caso de que fueran necesarios.

#### **e) Características de las agencias implementadoras**

Existen diversos aspectos de la agencia implementadora que son imprescindibles para una adecuada implementación: la competencia y tamaño del personal envuelto en el proceso, recursos políticos, el grado de abierta comunicación horizontal y vertical, así como la vitalidad de la organización (Lukumai, 2006). De acuerdo con Dussauge (2011), un alto número de actores involucrados en la implementación incrementa la complejidad del proceso.

La Oficialía Mayor, que en las dos leyes anteriores se encontraba a cargo de la operación del sistema, tiene el número más alto de empleados de nivel medio de todo el GDF (EAPDF, 2011b). Por ende, es probable que, considerando su competencia y tamaño, tendría las características adecuadas para una correcta implementación (Barrón, 2011). No obstante, algunos autores como Cruz Flores (2007) han criticado que dicha dependencia estuviera a cargo de la operación del sistema, pues existiría el riesgo de que fuera juez y parte, inclinándose por un cuerpo neutral, independiente y autónomo responsable de la implementación del sistema para asegurar transparencia y equidad en todos los procesos. En este sentido, Hodges (2001) ha señalado que los países con procesos de implementación exitosos tienen comisiones independientes o autónomas.

Sin embargo, Monteiro (2002) sugiere que una fuerte agencia central de reforma debe estar ligada con la oficina más alta del Ejecutivo, en cuyo caso la voluntad política cobraría mayor relevancia. En todo caso, de acuerdo a la nueva LSPAPDF, se otorgan atribuciones en la operación de los diversos subsistemas a otros actores, además de la Oficialía Mayor, como la EAPDF o la Contraloría General, lo que significará sin duda alguna, nuevos retos y mayor complejidad.

### f) Disposición de los implementadores o “compromiso político”

El conocimiento (comprensión y entendimiento) de los objetivos y parámetros de la política por parte de sus implementadores, así como su dirección (Lukumai, 2006). McCourt (2003) refiere que el “compromiso político” puede ser encontrado en la discusión de desarrollo rural, gestión macroeconómica y reforma del servicio civil, siendo usado por agencias internacionales como el Banco Mundial para evaluar las probabilidades de compromiso de los gobiernos como supuesto central de préstamos condicionados. Sin embargo, actualmente se reconoce que sólo se conocerá hasta qué punto los gobiernos están realmente comprometidos una vez que ellos han implementado realmente la reforma. En consecuencia, el concepto es habitualmente invocado en reformas *post mortem*; y como tal ayudan a explicar el por qué no funcionó X reforma.

El grado de compromiso de un gobierno es reconocido como uno de los principales factores que explican el éxito o fracaso de un proyecto y como tal, está presente en el discurso político. McCourt (2003) explica su modelo a partir del siguiente diagrama:

ANTECEDENTES	ELEMENTOS	RESULTADO
<b>Capacidad política</b> ➤ Base política fuerte ➤ Liderazgo	✓ Voluntario ✓ Explícito ✓ Exigente ✓ Público ✓ Irrevocable	Implementación
<b>Capacidad administrativa</b> ➤ Equipo de reforma unido ➤ Capacidad global		

McCourt (2003:1018) explica que “el compromiso es visto como una intención conductual que predice si un gobierno implementará una propuesta de política o no”. De acuerdo a su modelo, los antecedentes corresponden a factores mayores estudiados en los estudios de reforma, en tanto que los elementos son factores identificados en la literatura psicológica. Dicho modelo sostiene la hipótesis de que cuando los antecedentes están suficientemente presentes, el compromiso surgirá, fuerte en la medida que sea voluntario, explícito, exigente, público e irrevocable y que el compromiso conducirá a una implementación exitosa de la reforma.

Ahora bien, aplicando el modelo de McCourt (2003), en cuanto a la capacidad política y administrativa requeridos como antecedentes para la implementación de la reforma, debe señalarse que el Ejecutivo local, aún continúa siendo el actor político más fuerte en el contexto local político (Perlman y Guadarrama, 2011); a pesar de procesos electorales competitivos, la Asamblea Legislativa ha estado controlado por el partido en el poder, el PRD, y los partidos políticos de oposición no tienen la fuerza política para desafiar las decisiones del Ejecutivo local. En consecuencia, el compromiso del gobierno local con la reforma, expresada por el Jefe de Gobierno (ALDF, 2000) y por el Oficial Mayor (ALDF, 2003), fueron creíbles puesto que existía una fuerte base política en

pro de la implementación de la reforma, aún en dicho contexto altamente politizado, en tanto que el gobierno estaba comprometido y apoyaba la medida (UNDP/MDGD, 2001).

Así mismo, en cuanto a la capacidad administrativa, a pesar de lo limitado de la información, hay evidencia de que dicho elemento ha estado presente en el caso del Distrito Federal (EAPDF, 2001b), puesto que el gobierno local cuenta con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para la implementación. En consecuencia, en el presente caso, al contarse con la capacidad política y administrativa, es aplicable la expresión que McCourt (2003: 1022) realizó respecto de otro estudio de caso similar: “la implementación parece ser una cuestión de compromiso más que de capacidad”.

El compromiso político necesita ser voluntario, explícito, exigente, público e irrevocable para que tenga como consecuencia un proceso de implementación exitoso (McCourt, 2003). Por lo que hace al primer elemento, *voluntario*, existe evidencia que parece sugerir que la expedición de la primera ley en la materia en 2000 surgió como un deseo sincero de romper el sistema de patronazgo que privaba en la Administración Pública capitalina, como herencia del régimen de partido único; como consecuencia del proceso de democratización más que de la influencia de reformas del estilo *New Public Management*. Tan es así que el primer Jefe de Gobierno había incluido el tema en su plataforma electoral. Incluso, como ya se ha mencionado, dicha legislación fue pionera en el país (Cruz-Villalobos, 2009; Klingner y Arellano, 2006; Dussauge, 2001).

Las mismas razones pueden ser argüidas para considerar que el compromiso con la reforma fue *público*, al menos al inicio de las administraciones de izquierda en la ciudad. Además de la presencia de la materia en los procesos electorales de 1997 y 2000, la retórica oficial en pro de la reforma fue expresada en muchos documentos oficiales (exposición de motivos de las iniciativas de ley y decretos; reportes anuales; programas de desarrollo). De hecho tal elemento nunca ha desaparecido del discurso político del gobierno, más sin embargo, se ha ido diluyendo gradualmente: aún presente en el Programa General de Desarrollo 2001-2006, ya no lo está en el del período 2007-2012, donde sólo hay vagas referencias al tópico de modernización administrativa.

Ahora, atendiendo al carácter *explícito* y *exigente* que el compromiso político debe poseer hacia la implementación, en el caso del Distrito Federal, fechas específicas fueron establecidas para la entrada en vigor de los procesos substantivos del sistema de servicio civil. No obstante, en la práctica, estas fechas explícitas siempre fueron pospuestas, y durante dicho período, el gobierno no creó el marco normativo, orgánico y administrativo necesario para la implementación. La justificación oficial para dichos diferimientos siempre ha sido que dichos instrumentos están ‘en proceso de elaboración’. Sin embargo, el avance del supuesto proceso de elaboración de dichos mecanismos nunca fue reportado. Por otra parte, del hecho de que no haya sido signado dinero alguno del presupuesto para dicha implementación, no es muy difícil derivar que no fue dado ningún paso hacia el desarrollo del andamiaje necesario para la implementación.

De esta manera, aunque el compromiso político del gobierno con la reforma ha sido voluntario y público, la inestabilidad y fragilidad de las instituciones políticas capitalinas, características de regímenes en transición (Ramió y Salvador, 2008), ha hecho posible que el Ejecutivo local haya sido capaz de posponer indefinidamente la implementación del sistema. Los intereses políticos y los posibles beneficios de esta misma naturaleza para el partido en el poder, así como la subordinación

de todas las órdenes del gobierno al Ejecutivo local también pueden ser señalados como factores para ello. De ahí que hasta el momento, el compromiso político tampoco ha sido *irrevocable*, puesto que el único paso cierto hacia el sellamiento del sistema del servicio civil en la capital sería la completa implementación del sistema (Barrón, 2011).

## **CONCLUSIONES Y DESAFÍOS A PARTIR DE LA EXPEDICIÓN DE LA NUEVA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA**

A pesar de haber sido expedida legislación en materia de servicio civil en el Distrito Federal (en 2000 y 2008), hasta el momento no ha sido implementado un sistema basado en el mérito y la igualdad de oportunidades en la entidad. El andamiaje normativo, orgánico y administrativo para ello nunca fue elaborado, ni fueron tomadas acciones o decisiones en esa dirección. Se sostiene que las principales razones para explicar el fracaso en dicha implementación son de naturaleza política, consecuencia, en primer término, del contexto político e institucional de la entidad, en el cual aún subsisten muchos elementos y prácticas, legado del antiguo régimen de partido único, como el clientelismo, el corporativismo y el patronazgo, para el cual aún no han sido desarrollados nuevos mecanismos de gobernanza y por ende, las condiciones políticas e institucionales, generan una situación de fragilidad e inestabilidad, en la cual, para la exitosa implementación de cualquier reforma, se requiere del apoyo y compromiso político sostenido, por parte de los líderes políticos al más alto nivel; lo cual no ha sucedido en el caso del Distrito Federal, puesto que la persistencia de las prácticas ya mencionadas, aunado al hecho de que los nombramientos políticos aún se encuentran ampliamente extendidos en la Administración Pública, la distribución de posiciones por el Jefe de Gobierno y los altos funcionarios; la inercia política y la resistencia burocrática, claramente forman un contexto institucional desfavorable y constituyen una fuerza externa agobiante para la implementación del servicio civil.

Una segunda causa de la fallida implementación lo constituye la falta de compromiso político por parte del gobierno respecto de la reforma. Aunque el compromiso político expresado por los líderes políticos fue voluntario y público; sin embargo, no ha sido hasta el momento explícito ni exigente, puesto que el gobierno ha sido capaz, hasta el momento, de posponer indefinidamente la implementación del sistema.

Es irónico que aunque la implementación de un servicio civil en la entidad ha fallado hasta el momento, ello no implica que si las circunstancias cambian, no será posible implementarlo en el futuro. En un contexto altamente politizado, con un fuerte Poder Ejecutivo ejerciendo control sobre la Administración Pública, la Legislatura y las demás instituciones de la ciudad, si el Jefe de Gobierno, por alguna razón, se compromete con la reforma, ciertamente, es muy probable que un sistema de servicio civil pueda ser implementado, puesto que las capacidades políticas y administrativas para ello existen.

Otra posibilidad es que el proceso de democratización continúe y genere un nuevo marco institucional en la gobernanza de la ciudad y se creen los mecanismos que garanticen rendición de cuentas, transparencia y una real separación de poderes y balances y contrapesos entre ellos. Con tales cambios, el poder discrecional del Ejecutivo local sería limitado y el proceso de implementa-

ción debería ser analizado en un diferente contexto institucional y desde una perspectiva diversa. Hasta entonces, constituye una responsabilidad para la Sociedad Civil, los partidos y organizaciones políticos, los académicos y otros grupos de presión, el abogar por consenso político en pro de la reforma.

Es en esta tesitura en la que debe apreciarse la expedición de la nueva ley en la materia, expedida en este 2012. Con independencia del tipo de modelo de servicio civil que pretende introducir y de sus características, que bien valen la pena sean analizados y discutidos con detalle en otros trabajos, debe subrayarse que el tema del servicio civil en el Distrito Federal, actualmente ha pasado a ser una *questión de implementación*, puesto que por más bondades que tenga el modelo normativo actual, de nada sirve si no se implementa y se lleva a cabo en la práctica. En consecuencia, resulta de capital importancia estar al pendiente del cumplimiento de los plazos establecidos para la instalación de los diversos órganos e instrumentos así como de la entrada en vigor de los diversos subsistemas, a efecto de poder discernir si nos encontramos ante más de lo mismo, y el nuevo ordenamiento constituye únicamente un instrumento para posergar indefinidamente la implementación de un sistema de servicio civil de carrera en la capital, y es usado sólo para disimular un supuesto compromiso político que sólo existe en la retórica oficial; o si por el contrario, las circunstancias han cambiado, y el gobierno de la ciudad ahora se encuentra realmente comprometido con la implementación de la reforma y su compromiso político con ésta, es voluntario, público, explícito, exigente e irrevocable. Si éste fuera el caso, estaríamos ante la posibilidad de que por primera vez se instrumentara en la Administración Pública local, un sistema de profesionalización del servicio público, basado en el mérito y la igualdad de oportunidades, punta de lanza de una amplia reforma de gobernanza, que garantice una mejor prestación de los servicios públicos, el crecimiento económico y el combate a la corrupción.

### Esteban Barrón Gutiérrez

El autor es Maestro en Administración Pública, con honores, por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Además es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública así como en Derecho, también con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Con experiencia como servidor público en el Ministerio Público del Distrito Federal por más de seis años. Su tesis de grado estuvo relacionada con la implementación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública del Distrito Federal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal ALDF (1999, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2008, 2011). *Diario Oficial de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, D.F.
- Arellano, David (2000a) "Challenges for the New Public Management in Mexico: Patrimonialism and Colonial Values". En *Ciencia Ergo Sum*. 7 (2), Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Arellano, David (2000b) "Challenges for the New Public Management. Organizational Culture and the Administrative Modernization Program in Mexico City (1995-1997)". En *The American Review of Public Administration* 30, USA.
- Barrón, Esteban (2011) *Addressing the political obstacles for the implementation of the Civil Service System in the local government of Mexico City*. Tesis de Maestría, University of Birmingham, Inglaterra.
- Cejudo, Guillermo (2008) "Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management". En *International Review of Administrative Sciences*, 74 Ed. Sage publications, Brussel, Belguim.
- Cobilt, Elizabeth (2008) *Entre el cliente y el patrón: la intermediación política en los períodos de latencia*. Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, México.
- Cruz Flores, Fabricio (2007) "El servicio público de carrera en el Gobierno del Distrito Federal: un asunto impostergable". En *Revista Servicio Profesional de Carrera*. Fundamespa, Mexico 2, México.
- Delgado, Mario (2009) "Mexico City, Mexico". In Slack, E. and Chattopadhyay, R. (eds.) *Finance and Governance in Federal Systems*. Ed. McGill-Queens's University Press, Montreal, Canada.
- Dussauge, Mauricio (2001) "El Servicio Civil de Carrera en el Distrito Federal". En Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Revista Asamblea*, no. 3 México.
- Dussauge, Mauricio (2011) "The challenges of implementing merit-based personnel policies in Latin America: Mexico's Civil Service Reform experience". En *Journal of Comparative Policy Analysis* 13, Ed. Routledge, London.
- Escuela de Administración Pública del Distrito Federal EAPDF (2011a) *Reporte de la encuesta para caracterizar el perfil profesional y ocupacional de servidores públicos del GDF, ocupantes de puestos incluidos en el SPC*. México, D.F.
- Escuela de Administración Pública del Distrito Federal EAPDF (2011b) *Valoración de la estructura ocupacional de las dependencias y órganos descentralizados del Gobierno del Distrito Federal*. México, D.F.
- Gobierno del Distrito Federal (2011) *Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 1998-2000; 2001-2006 y 2007-2012* [online] Disponible en [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx) [Acceso: 10 Septiembre 2011].
- Grayson, George (2007) *Mexico, the PRI, and López Obrador: the legacy of corporatism*. Fort Worth Foreign Policy Research institute, USA.
- Grindle, M. (2010) "Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America" *Faculty Research Working Paper Series*, Harvard.
- Jain, A. (2004) "Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research". En *Proceedings of the 37<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences* 5-8 January 2004, Big Island, Hawaii, USA.

- Klingner, Donald y Arellano, David (2006) "Mexico's Professional Career Service Law: Governance, Political Culture and Public Administrative Reform". En *International Public Management Review* 7, International Public Management Network, 7 (1), Brussel, Belgum.
- Klingner, D. y Pallavicini, V. (2002) "Building public HRM capacity in Latin America and the Caribbean: what works and what doesn't". En *Public Organization Review: A Global Journal* 2, USA.
- Ley del Servicio Público de Carrera de la Administración Pública del Distrito Federal LSPCAPDF (2000, 2008 y 2012) En *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, México, D.F.
- Lukumai, E. (2006) *The implementation of Civil Service Reforms in Tanzania, 1991-2000*. Tesis de Maestría, Universitas Bergensis, Noruega.
- Martínez Puón, Rafael (2008) "Five myths on professional service career in Mexico" en *Revista de Ciencias Sociales* 48, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Martínez Puón, Rafael (2011) "La profesionalización de la burocracia del Distrito Federal: una historia de buenas intenciones, pero cero resultados". En *Revista Buen Gobierno* no. 11, Ed. Fundamespa, Mexico.
- McCourt, W. (2003) "Political Commitment to Reform: Civil Service Reform in Swaziland". En *World Development* 31, USA.
- Monteiro, O. (2002) "Institutional and Organizational Restructuring of the Civil Service in Developing Countries". En *Proceedings of the Fourth Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops* 10-11 Diciembre 2002, Marakkech, Morocco.
- Osborne, S. (2010) "Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" en Osborne, S. (ed.) *The New Public Governance*. Ed. Routledge, London.
- Pardo, María del Carmen (1999) "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México". En INAP, *El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana* 103, México.
- Perlman, Bruce (2011) "Capital Ideas: National Capitals as a fourth jurisdiction". En *State and Local government Review* 43, USA.
- Perlman, Bruce y Guadarrama, Juan de Dios. (2011) "Rethinking a Megalopolis: A Metropolitan Government Proposal for the Mexico City Metro Area". En *State and Local Government Review* 43, USA.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2008) "Civil Service Reform in Latin America: external referents versus own capacities". En *Bulletin of Latin American Research* 27, USA.
- Satish, M. (2004) *Civil Service Reforms*. Centre for Good Governance, Ed. Hyderabad, Indian.
- Shepherd, G. (2003) "Civil Service Reform in Developing Countries: Why is it going Badly?". In *11th International Anti-Corruption Conference*. 25-28 Mayo 2003, Panel: Depoliticizing the Civil Service, Seoul, Republic of Korea.
- United Nations Development Programme / Management Development and Governance Division UNDP/MGDP (2001) *Civil Service Reform* [online] Disponible en [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001183.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN001183.pdf) [Acceso: 15 Septiembre 2011].
- Van Meter, D. y Van Horn, C.E. (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". En *Administration and Society*, 6, USA.
- Villalobos, Oswaldo (2009) *El Servicio Profesional de Carrera y los Cambios en la Gestión Pública en México*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México.