

Revista de Administración Pública

Una burocracia profesional como elemento crucial en la implementación de políticas públicas

Guillermo M. Cejudo*
Damián Lugo**

Resumen. El objetivo de este artículo es mostrar cómo las características de la burocracia mexicana condicionan la implementación efectiva de las políticas públicas. Para ello, retoma el análisis y los hallazgos del reciente libro publicado por el CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública*. Mostramos cómo la profesionalización de la administración pública incrementa las capacidades administrativas de la burocracia para implementar políticas al dotarlas de atributos

* Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido Profesor-Investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston. Es autor, entre otras obras, de *Democracia y burocracia*, (Instituto Nacional Electoral en 2016); *Diccionario de Transparencia*, Coordinador editorial (INAL); *Variaciones de Implementación* (CIDE). Es autor también de varios artículos y Coordinador de proyectos. Ha sido consultor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, las agencias de cooperación alemana y norteamericana, la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, ONU-Mujeres y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En 2020 fue electo como uno de los seis consejeros académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

** Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido consejero distrital electoral del Instituto Nacional Electoral y recientemente participó en la Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al Derecho a la Seguridad Social 2018-2019 del Coneval y en la publicación *Hacia una Política Social Integral* del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del CIDE. Actualmente, se desempeña como asistente de investigación en la División de Administración Pública del CIDE.

específicos como estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Y usamos ejemplos reales de los casos analizados para explicar cómo la ausencia de estos atributos dificulta su implementación.

En la primera sección, se realiza un recorrido por los diferentes estudios y generaciones que han abordado el tema de implementaciones desde diferentes perspectivas y se señalan algunos de sus retos y desafíos. Posteriormente, se justifica el nexo que existe entre la calidad burocrática y los resultados de la implementación de políticas. En un tercer momento, se describe brevemente el proceso de implementación de ocho políticas públicas en el país y se resumen factores que condicionan su desempeño. Finalmente, se ejemplifica cómo las características de la burocracia mexicana han influido efectivamente en el proceso de implementación, en la mayoría de las ocasiones condicionando su desarrollo.

Palabras clave: Políticas públicas, Implementación, Servicio civil de carrera, Burocracia, Administración Pública.

A professional bureaucracy as a crucial element for public policy implementation

Abstract: The objective of this article is to show how Mexican bureaucracy characteristics influence the effectiveness of public policy implementation process. To do this, it revisits the analysis and findings of the book, recently published by CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública*. We show how public administration professionalization encourages bureaucracies' administrative capacities such as stability, predictability, professionalism and institutional memory. We also explain how the absence of these attributes hinders public policies implementation process by providing real examples.

The first section shows the different studies and generations that have approached the issues related to the implementation process. Subsequently, we explain how the quality of bureaucracy influences the implementation process. Thirdly, we describe the implementation process of eight specific public policies and summarize the factors that have influenced their performance. Finally, we exemplify how Mexican bureaucracy characteristics have influenced public policy implementation process, mostly hindering them.

Keywords: Public policy, Implementation, Civil service career, Bureaucracy, Public Administration

Fecha de recepción del artículo: 10-febrero-2020

Fecha de aceptación: 18-febrero-2020

Introducción

Desde hace décadas, ha habido una amplia discusión sobre la necesidad de profesionalizar la burocracia mexicana (Arellano y Guerrero, 2003; Méndez, 2000, 2018; Merino, 2006. Para una discusión más reciente véase Dussauge, 2005b; Cejudo, 2003; Nieto, *et al.*, 2014). En algunas áreas del sector público, como en economía y finanzas, el sector agropecuario o el de salud, el carácter técnico de la función impulsó una profesionalización informal, donde—sin requerir leyes o procesos regulados— había criterios meritocráticos para el ingreso o la permanencia (Centeno, 1997; Grindle, 2012). La construcción de servicios profesionales en ciertas instituciones del Estado, como el Servicio Profesional Electoral o el Servicio Exterior Mexicano, mostraron, en la práctica, lo que los proponentes del servicio profesional de carrera habían anunciado por años: una burocracia profesional puede ser determinante en la capacidad de las instituciones para alcanzar sus propósitos. Cuando se impulsó el servicio civil en la administración pública federal con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a principios de este siglo, parecía que, finalmente, el país se encaminaba a la construcción de una burocracia profesional, estable, predecible, con visión de largo plazo y continuidad en los procesos. Dos décadas después, la promesa no se ha cumplido. Por múltiples razones (Dussauge, 2005a; Fócil, 2009; Méndez, 2008; Merino, 2006; Pardo, 2005), la implementación del servicio profesional fue lenta, alcanzó un número muy reducido de puestos y fue revertida (o coartada) por sucesivas administraciones que vieron en él una restricción incómoda más que un deber legal o una oportunidad para fortalecer sus capacidades administrativas. Para 2011, la OCDE (2011) anunciaba que el universo que consideraba el SPC era limitado. Y con la nueva administración las cosas no parecen ser distintas. En 2020, más de 8 mil servidores públicos de carrera,

que representan alrededor de 30 por ciento de la totalidad de integrantes del Servicio Profesional, han salido de la administración pública federal (Reforma, 2020).

El alegato sobre la importancia del servicio profesional no es sólo por razones normativas (las virtudes del mérito o la necesidad de imparcialidad) o legales (hay un mandato de ley claro sobre la profesionalización del servicio público) (Cejudo, 2016), sino también por los efectos que tiene en la capacidad del Estado para alcanzar sus propósitos: resolver problemas públicos, entregar con eficacia bienes y servicios y conducir adecuadamente las políticas públicas. Las grandes decisiones de diseño institucional sobre el sistema político y, en particular, sobre el acceso al poder (procesos de representación, elecciones, etc.) no resuelven en automático los requerimientos para el ejercicio efectivo del gobierno (Mazzuca, 2002). Los gobiernos deben convertir sus decisiones en resultados a través de procesos y funcionarios que conviertan dichas decisiones en acciones concretas: lo que se conoce como implementación de políticas públicas.

La implementación representa una etapa central en el proceso de las políticas públicas, que es como los gobiernos buscan resolver los problemas públicos (Khan, 2016). Específicamente, comprende el conjunto de acciones, decisiones, procesos, estrategias y recursos que despliegan sus responsables con la finalidad de alcanzar los objetivos, metas y resultados para las que fueron pensadas (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). La implementación supone, sin embargo, un proceso complejo. En ella intervienen múltiples factores (capacidades, recursos, intereses, interacciones e incluso fallas de gobierno) que la facilitan u obstaculizan y que, a su vez, afectan el desempeño final de las políticas. Por ello, para que la implementación sea exitosa se requiere no sólo de un buen diseño de políticas, sino de la existencia de burocracias competentes, especializadas, profesionales e, incluso, de la sensibilidad y buen juicio de sus miembros (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

El objetivo de este artículo es mostrar cómo las características de la burocracia mexicana condicionan la implementación efectiva de las políticas públicas. Para ello, retoma el análisis y los hallazgos del reciente libro publicado por el CIDE, *Variaciones de Implementación. Ocho casos*

de política pública. Mostramos cómo la profesionalización de la administración pública incrementa las capacidades administrativas de la burocracia para implementar políticas al dotarlas de atributos específicos como estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Y usamos ejemplos reales de los casos analizados en ese libro para explicar cómo la ausencia de estos atributos dificulta la implementación.

En la primera sección, se realiza un recorrido por los diferentes estudios y generaciones que han abordado el tema de implementaciones desde diferentes perspectivas y se señalan algunos de sus retos y desafíos. Posteriormente, se justifica el nexo que existe entre la calidad burocrática y los resultados de la implementación de políticas públicas. En un tercer momento, se describe brevemente el proceso de implementación de ocho políticas públicas en el país y se resumen factores que condicionan el desempeño de las políticas. Finalmente, se ejemplifica cómo las características de la burocracia mexicana han influido efectivamente en el proceso de implementación, en la mayoría de las ocasiones condicionando su desarrollo.

El estudio de los obstáculos y las fallas en la implementación de políticas

La implementación perfecta es inalcanzable (Gunn, 1978). En la acción de los gobiernos intervienen múltiples factores (capacidades, recursos, intereses, interacciones e incluso tiempos) que la facilitan u obstaculizan y que, a su vez, afectan el desempeño final de las políticas. Los estudios de implementación se han dedicado a identificar y entender los principales déficits y problemas presentes en la implementación y a establecer una serie de prescripciones, lecciones y recomendaciones para fortalecer y mejorar este proceso (May, 2015).

En 1973, Pressmann y Wildavsky establecieron los cimientos de la primera generación de estudios e investigaciones sobre implementación. En su libro *Implementación Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, analizaron la ejecución local de un programa federal y sugirieron que las políticas enfrentan déficits cuando existe una gran cantidad de interacciones entre actores y numerosos puntos de decisión. Posteriormente,

Bardarch (1977), desde una perspectiva centrada en el conflicto, analizó la implementación de la Reforma a la Salud Mental en California, EE. UU. En su libro *El juego de la implementación: ¿Qué pasa después de que una iniciativa se convierte en Ley?*, plasmó cómo durante la etapa de ejecución surgen múltiples procesos de negociación y de presión política, así como dilemas administrativos, que distorsionan y retrasan este proceso y que, en consecuencia, terminan por afectar los objetivos originales de las políticas. En general, esta primera generación se caracterizó por el análisis exploratorio de casos específicos, así como por la descripción y conceptualización de las principales barreras que hasta entonces habían obstaculizado la implementación efectiva de las políticas.

La segunda generación de estudios, a diferencia de la primera, tuvo como preocupación central la de generar marcos analíticos que guiaran las futuras investigaciones sobre el proceso de implementación. Esta construcción de modelos dio lugar, sin embargo, a un importante debate, casi enfrentamiento, entre dos perspectivas que podrían ser catalogadas como opuestas (Véase la primera antología de implementación: Aguilar, 1993).

Por un lado, Meter y Horn (1975) y Mazmanian y Sabatier (1981), siguiendo una línea similar a la de Pressmann y Wildavsky (1973), desarrollaron el modelo de análisis “de arriba hacia abajo”. Desde esta perspectiva, el análisis parte del diseño de la política y consiste en seguir la ruta de implementación conforme baja por el sistema. En términos generales, estos autores señalan que el proceso de implementación falla por la falta de claridad e inconsistencia de los objetivos de la política, por la multiplicidad de actores, interacciones y puntos de decisión, por la complejidad de los problemas, así como por entornos políticos poco receptivos (Mazmanian y Sabatier, 1981; Meter y Horn, 1975). La lección para mejorar la implementación consiste, por tanto, en un llamado a la “coherencia”, que implica establecer objetivos claros en el diseño de las políticas y disponer de estructuras de implementación sencillas.

Por otro lado, Lipsky (1980) invirtió la ruta de análisis y propuso el modelo de “abajo hacia arriba”. Mientras que los autores de la corriente de “arriba hacia abajo” destacaron la importancia del diseño y de las estructuras

de implementación, Lipsky (1980) enfatizó el problema de la discrecionalidad que acompaña al personal de primera línea y los trabajadores de campo en la ejecución de las políticas públicas. De acuerdo con este enfoque, los “burócratas a nivel de calle” son los verdaderos “formuladores de políticas”, debido a que, durante la implementación, emplean una serie de mecanismos de adaptación (para lidiar con los beneficiarios, con la falta de recursos y de tiempo, así como con cuestiones propias como su ideología o preferencias) que terminan por distorsionar su trabajo y las intenciones originales de las políticas (Hupe y Buffat, 2013; Gofen, 2014; Tummers *et al.*, 2015). Así, este personal puede modificar las prioridades de las intervenciones, clasificar y atender diferenciadamente a los clientes o imponer sus criterios y preferencias durante su puesta en marcha. Desde esta perspectiva, el análisis está centrado, por tanto, en entender el entorno (circunstancias laborales, comportamientos, actitudes y relaciones) que rodea al último eslabón responsable de la implementación (Elmore, 1979; Hull y Hjen, 1987; Lipsky, 1980).

La tercera generación de estudios trató de conciliar ambos enfoques y robustecer la investigación mediante la operacionalización y medición de las variables capaces de explicar el fracaso de las políticas durante el proceso de implementación, así como mediante la comparación de casos. Estos estudios han incorporado en sus análisis tanto las estructuras de implementación formales (arriba hacia abajo) como el contexto y las relaciones informales que enfrentan y crean quienes implementan las políticas (abajo hacia arriba) (véase Googin *et al.*, 1990). Los esfuerzos de esta generación han sido, sin embargo, insuficientes para consolidar una teoría general sobre las fallas de implementación. Como señala Winter (2012) y May (1999), la generalidad tiene la desventaja que disminuye el poder explicativo de los estudios al inhibir la especificación precisa de las variables y el entendimiento de los mecanismos causales.

Actualmente, el desafío de los estudios de implementación consiste en abordarla con ojos renovados (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019). Señalan que es necesario generar evidencia empírica que permita “abrir la caja negra” del proceso de implementación y saber en qué medida las decisiones que se convierten en programas o políticas

tienen éxito al cumplir con los propósitos que se les fijaron y cuáles son los obstáculos que han tenido que sortear y que han complicado, retrasado o anulado la posibilidad de ese éxito” (p. 14). Para ello, hace falta entender cómo otros factores, como la calidad de las burocracias en nuevas democracias (Bäck y Hadenius, 2008; Cleary y Stokes, 2006; Hernández y Arellano, 2017), el régimen o entorno específico de políticas (May, 2015), las capacidades gubernamentales y el contexto institucional (Cejudo, 2015; Saetren, 2014) o los mecanismos de gobernanza (Cairney, 2009; Cejudo *et al.*, 2018), afectan y alteran el proceso de implementación de las políticas públicas. En otras palabras, es necesario profundizar aún más en el entendimiento cabal del proceso de implementación.

Un acercamiento al vínculo entre la burocracia y la implementación de políticas

Implementar las políticas públicas supone un proceso complejo. Como demostraron Pressman y Wildavsky (1973) y los posteriores estudios sobre implementación, traducir las intenciones del gobierno en acciones concretas, capaces de lograr los resultados esperados, va más allá de la simple aplicación de una ley o la ejecución sistemática de una serie de lineamientos, instrucciones o directrices. La implementación, en otras palabras, no es un proceso que sucede en automático ni de manera lineal, sino que enfrenta, incondicionalmente, una serie de supuestos no cumplidos que la problematizan e inciden en su desarrollo. Por ello, “[el] éxito de la implementación suele estar en la capacidad de volver plausibles supuestos o de mantener la posibilidad de alcanzar el propósito de la política incluso cuando esos supuestos no se cumplen” (Cejudo y Michel, 2019: 245). La implementación no es, por lo tanto, tampoco sinónimo de fracaso (Cothran, 1987).

La implementación es, ante todo, un proceso de gestión y operación cotidiana inserto en un contexto específico (complejo y dinámico) (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). Son múltiples actores y organizaciones que, a diario, toman decisiones y emprenden estrategias y acciones para tratar de transformar las decisiones e intenciones de las políticas en realidades concretas. El éxito de las políticas depende, por tanto, no sólo de un diseño plausible sino de las capacidades que tenga la burocracia (generalmente

los implementadores) para actuar conforme a lo previsto y para resolver los problemas cotidianos que enfrentan las políticas. Esto implica que una implementación exitosa requiere de la existencia de burocracias competentes, especializadas, profesionales e, incluso, de la sensibilidad y buen juicio de sus miembros (Cejudo, Pardo y Dussauge, 2019b; Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018). Visto a la inversa, significa que la ausencia de profesionalismo en los cuerpos administrativos puede afectar considerablemente el desempeño de las políticas.

Los servicios civiles de carrera representan un modelo de burocracia que, mediante ciertas normas, procesos y condiciones, buscan generar administraciones públicas profesionales, especializadas y competentes (Durant, 2014; Grindle, 2010; Pardo, 2000). “Básicamente, éstos [los servicios civiles de carrera] consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales” (Méndez, 2000: 482). Están orientados a producir atributos específicos en las burocracias, como son estabilidad, predictibilidad, profesionalidad y memoria institucional, mismos que contribuyen a fortalecer sus capacidades administrativas.

La estabilidad refiere a que el modelo burocrático tiene la capacidad de garantizar la continuidad de los funcionarios y el personal administrativo y operativo en sus cargos y organizaciones. La regularidad de los actores en sus puestos fortalece la implementación porque permite, entre otras cosas, que el régimen de políticas y los espacios en los que se negocian y acuerdan las soluciones y líneas de acción no estén sujetas a modificaciones constantes. Favorece también que los miembros de las organizaciones, conforme avanza el tiempo, desarrollen experiencia en las funciones y tareas que desempeñan.

La predictibilidad alude a que el comportamiento y las decisiones de las burocracias están anclados en modelos de trabajo, rutinas y procesos uniformes y estandarizados, por lo que se tiene certeza sobre cuáles podrían ser las conductas que adoptarían los servidores públicos ante determinados mandatos o decisiones. Así, las políticas podrían estar en mejores posibilidades de prever escenarios

de implementación y de elegir las alternativas óptimas para llevarlas a cabo.

La profesionalización de las burocracias se entiende como la generación y el desarrollo continuo de capacidades técnicas (conocimientos, habilidades y métodos especializados) en los miembros encargados de implementar las políticas públicas. Este conjunto de capacidades permiten a los servidores públicos estar en mejores posibilidades de resolver y gestionar los contratiempos y situaciones adversas que enfrentan las políticas durante su implementación. La profesionalización favorece también la formación de un “espíritu de cuerpo” que se traduce en una cultura organizacional en la que los miembros defienden valores basados en el mérito y principios que guían sus decisiones, como el que estén basadas en la técnica, la rigurosidad y la evidencia (Arellano, 2013).

La capacidad para generar memoria institucional es otro atributo que fomentan los servicios profesionales de carrera. Ella refiere a que los implementadores de políticas crean mecanismos para generar, compartir y preservar información sobre sus organizaciones y sobre las actividades que realizan. Para la implementación de políticas, esta información es importante, ya que permite dar seguimiento, monitorear e, incluso, evaluar los avances y logros de las intervenciones, contribuyendo así a mejorar la calidad de la toma de decisiones.

Los atributos que fomentan y promueven los servicios civiles de carrera en las burocracias benefician el proceso de implementación de las políticas públicas al dotarlas de mayores capacidades administrativas. Sin embargo, como señala Dussauge (2005a), también pudieran presentar efectos no previstos que es necesario considerar para subsanarlos, en su caso, mediante otro tipo de mecanismos. La estabilidad de los funcionarios podría, por ejemplo, afectar su disposición a cambiar el *statu quo* de las políticas que implementan o inhibir la innovación. La búsqueda de profesionalización también podría ralentizar la implementación de las políticas, ya que cada nueva contratación de servidores públicos requeriría de mayor tiempo para reclutar al personal mejor calificado. A pesar de estas limitaciones, los beneficios que otorgan los servicios

civiles de carrera continúan siendo esenciales para mejorar el funcionamiento de la administración pública.

La implementación de políticas públicas en México, ocho casos a revisión

México se caracteriza por tener un entorno de políticas públicas poco estable y con relaciones informales fuertemente arraigadas en la administración pública (Arellano y Castillo, 2019; Pardo, 2009; Peeters y Nieto, 2020). Es un país con una democracia relativamente joven (en proceso de consolidación) y con una baja institucionalización de las burocracias (Cejudo, 2015), lo que ha ocasionado que los miembros de la administración pública estén sujetos, en muchas ocasiones, a lógicas contrapuestas (Pardo y Cejudo, 2016). Si bien, como se verá más adelante, desde principios del siglo XXI hubo un considerable esfuerzo por profesionalizar a la administración pública federal, este sistema sigue siendo todavía “un viejo anhelo de los partidarios de la gestión pública profesional, políticamente imparcial y basada en el mérito probado de los servidores públicos” (Merino, 2013: 2).

Recientemente, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) publicó el libro *Variaciones de Implementación. Ocho casos de política pública* que busca, entre otros objetivos, contribuir a la sistematización y al análisis empírico de los procesos de implementación de políticas públicas concretas en el país. A lo largo del libro, diversos autores exploran y describen cuáles fueron los factores políticos, administrativos e institucionales que influyeron en el éxito o fracaso de cada una de las políticas analizadas. El propósito de este ejercicio es encontrar el papel que la presencia o ausencia de una burocracia profesional ha tenido en la implementación de dichas políticas. A continuación, se resumen brevemente las políticas analizadas (sus objetivos y responsables de implementación) y los principales factores que condicionaron su implementación.

Servicio Profesional de Carrera (2003-2012)

En 2003, el gobierno federal, encabezado por Vicente Fox, emprendió la reforma más ambiciosa para profesionalizar la administración pública federal. El objetivo de la política

era garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo público mediante la creación de un sistema de preempleo, empleo y postempleo en la administración pública centralizada. De acuerdo con Nieto y Pardo (2019), la nueva política emergió con amplio respaldo de la presidencia de la República y con los consensos necesarios entre las fuerzas políticas del poder legislativo. Sin embargo, durante el proceso de implementación, la reforma encontró múltiples obstáculos que fueron limitando y reduciendo las expectativas iniciales.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) fue la dependencia encargada de la implementación y optó por una estrategia centralizadora que privilegiaba el control de su operación mediante una regulación expansiva. Esto generó fuertes resistencias por parte de los receptores de la política, quienes vieron ese control como una amenaza e intromisión y, en consecuencia, utilizaron los recovecos de la ley para simular o frenar el establecimiento de los nuevos mecanismos de acceso y promoción basados en el mérito. Ante ello, la instancia responsable decidió descentralizar los procesos de implementación, lo que permitió garantizar la continuidad del proceso, pero se sacrificaron los objetivos de largo plazo (Nieto y Pardo, 2019). Con el tiempo se fueron sumando otros factores, como la pérdida del apoyo político (ocasionada, en gran medida, por el cambio de gobierno) y la inestabilidad de los niveles superiores, que contribuyeron a que la política tuviera resultados insuficientes.

Reforma Procesal Penal (2008-2012)

El objetivo de la política, de acuerdo con Caballero (2019), consistió en mejorar el sistema de justicia penal mediante la implantación de un sistema penal acusatorio. Era una reforma ambiciosa que, para asegurar su éxito, requería modificar patrones y comportamientos de conducta en sus receptores (jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados), emprender nuevas reformas legales y transformar o generar infraestructura en los sistemas de justicia. La reforma impactaría así en 34 jurisdicciones del poder judicial (federal, estatales y del sistema de justicia militar), 34 procuradurías de justicia, la totalidad de las corporaciones policiales del país, así como en 34 sistemas de defensoría pública y abogados particulares (Caballero, 2019).

El proceso de implementación se enfrascó, sin embargo, en un debate normativo rápidamente (Caballero, 2019). Por un lado, estaban quienes defendían el modelo Chihuahua (concepción garantista de la justicia) y por otro lado quienes, como el gobierno federal, consideraban que el sistema era excesivo en cuanto a las garantías que otorgaba a los procesados (Caballero, 2019: 92). Por su parte, el Consejo Coordinador para la implementación del Sistema de Justicia Penal careció, desde el inicio, de “una definición clara sobre sus capacidades y responsabilidades” (Caballero, 2019: 79), lo que contribuyó a retrasar los trabajos de implementación. Con todo y ello, la Secretaría Técnica (Setec) del Consejo Coordinador realizó importantes esfuerzos, pero insuficientes, para generar información que permitiera conocer el grado de avance de la reforma y para facilitar asistencia técnica tanto a la federación como a los estados. Para Caballero (2019), la falta de voluntad y liderazgos políticos que impulsaran la reforma, la falta de consensos sobre sus objetivos, la ausencia de mecanismos estables para generar y compartir información, así como la presión de la opinión pública por resultados inmediatos, han generado un proceso de implementación limitado del cual, incluso, es imposible evaluar sus resultados debido a la existencia de información escasa y de mala calidad.

Documentación masiva de mexicanos en el exterior (2008-2016)

La política surgió como respuesta a la dispersión geográfica y creciente demanda de servicios de documentación de la diáspora mexicana en Estados Unidos. Esto obligó a la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC), instancia responsable de brindar estos servicios, a repensar y modificar sus estrategias para resolver el problema. Este desafío, como señala Cárdenas (2019), podía enfrentarse desde diferentes maneras, pero la Cancillería “lo ha resuelto mediante la adopción de un modelo de servicio que se caracteriza por ser de proximidad, descentralizado y basado en el uso intensivo de las tecnologías de información” (Cárdenas, 2019: 114).

Para ello, la Dirección General de Servicios Consulares (DGSC) tuvo que resolver algunos puntos importantes como garantizar la disponibilidad de recursos presupuestales y su correcto ejercicio, lo que implicó establecer negociaciones

y acuerdos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Además, tuvo que desarrollar sistemas informáticos necesarios para asegurar la modernización consular y establecer estrategias de acción para utilizar adecuadamente los márgenes de maniobra que le otorgaba la ley. El éxito de la política, de acuerdo con Cárdenas (2019), consistió en que se resolvieron estos retos con cuatro factores claves: apoyo y respaldo político por parte de los superiores jerárquicos de la organización, la adopción de una estrategia incremental, la existencia de un modelo de trabajo basado en proyectos, así como la disposición de los miembros de la DGSC para tomar decisiones basadas en evidencia.

Seguro Popular de Salud (2010-2015)

Mediante un esquema de aseguramiento integral en salud y un mecanismo de concurrencia entre la federación y los estados, la política buscaba ofrecer protección financiera en salud a la población carente de seguridad social. De esta manera, la población, sobre todo la más vulnerable del país, vería disminuido su gasto de bolsillo ante emergencias o padecimientos crónicos en salud. De acuerdo con Flamand y Moreno (2019), la política ha tenido éxito en algunas etapas como la afiliación y algunos desaciertos y fallas tanto en el financiamiento como en la provisión de servicios.

El proceso de implementación estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPS), cuyas funciones más relevantes eran “definir los criterios de afiliación al sistema, integrar el padrón de afiliados, administrar los recursos financieros, establecer una política en materia de medicamentos y evaluar el desempeño de la política” (Flamand y Moreno, 2019: 158). Los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), por su parte, fueron los encargados de “promover la incorporación de los beneficiarios al sistema, afiliación y tutelar sus derechos, administrar los recursos financieros para proveer servicios, verificar el cumplimiento del requisito de los prestadores de servicios y gestionar sus pagos” (Flamand y Moreno, 2019: 159). Para Flamand y Moreno (2019), el diseño de la política contempló objetivos claros y definió mecanismos y responsables para asegurar su cumplimiento, lo que significó un factor determinante

para el éxito de la política. Sin embargo, la heterogeneidad de las capacidades de los servicios estatales de salud, así como la falta de independencia de los REPS de las secretarías de salud estatales son otros factores que han opacado y obstaculizado el proceso de implementación y, en consecuencia, el desempeño final de la política.

Vertiente de Intervenciones Preventivas del Programa Hábitat (2012-2014)

La Vertiente de Intervenciones Preventivas (VIP) representó una adición al Programa Hábitat (surgido en 2003), cuyo objetivo era reducir la violencia mediante el mejoramiento del entorno en zonas consideradas como de incidencia delictiva. Esta añadidura se realizó, sin embargo, sin el acompañamiento de evidencia clara y explícita sobre cómo el mejoramiento urbano ayudaría a reducir la violencia y la delincuencia (Ramírez y Castillo, 2019).

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) fue la instancia responsable de la implementación de la política, sin embargo, de acuerdo con Ramírez y Castillo (2019), la falta de claridad en el mecanismo causal de la política, así como la incompatibilidad de la vertiente con las funciones prioritarias de la SEDATU han sido factores que han obstaculizado su implementación.

Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2016)

Con amplio apoyo por parte de la presidencia de la República, la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH) surgió con el objetivo de evitar la duplicidad de acciones y mal uso de los recursos en el combate a la pobreza alimentaria. Para ello, se generaron dos mecanismos de implementación: el establecimiento de una estrategia de coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la participación comunitaria. La idea central era que la planeación y focalización integrada, junto con una operación coordinada, ayudaran a reducir la pobreza alimentaria en el país.

De acuerdo con Cejudo y Michel (2019), la CNCH fue eficaz en la creación de espacios de coordinación, pero la falta de especificidad en el diseño y una narrativa de comunicación centrada en la erradicación del hambre, impidieron que sus

responsables tomaran decisiones operativas adecuadas. La política enfrentó, además, falta de capacidades para estructurar la implementación, disminución del apoyo político y procesos inestables de coordinación debido a la alta rotación de funcionarios.

Regulación ambiental: política de residuos peligrosos (1998-2015)

El objetivo de la política consistía en mitigar el impacto ambiental de los residuos peligrosos mediante su adecuado tratamiento. Debido al contexto económico y político, la política emergió, de acuerdo con Ugalde (2019), de forma apresurada, pero su proceso de implementación se caracterizó por ser lento y poco perceptible.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE) fueron las dependencias y entidades responsables de la implementación. Para ello, fue necesario, en un primer momento, definir con claridad qué se entendía por residuos peligrosos, quiénes los generaban y cuál era el tamaño del problema, es decir, en qué cantidad se producían. Posteriormente, el reto consistió en determinar los instrumentos de implementación para modificar la conducta de los generadores de estos residuos. Para Ugalde (2019), la implementación de la política ha involucrado una serie de actos concretos en la que la generación y organización de información han sido cruciales para construir conocimiento y mejorar la operación de la política.

Transparencia y acceso a la información (2003-2007)

La política de transparencia y acceso a la información surgió a partir de la promulgación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). El mandato de ley “buscaba establecer un sistema de gestión, acceso, provisión, conocimiento y valoración de la información pública en manos del gobierno” (López y Ortiz, 2019: 300). Para ello, la ley establecía un conjunto de sujetos obligados y desarrollaba un nuevo andamiaje institucional conformado por unidades de transparencia, comité de acceso y órganos garantes.

La implementación de la política estuvo a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y del entonces IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información), quienes asumieron diferentes roles durante este proceso. Al inicio, por ejemplo, la SFP asumió un papel de supervisora del cumplimiento de la ley, pero conforme avanzó el tiempo, el IFAI, tras fortalecer sus capacidades internas y reforzar su autonomía, comenzó a ejercer un rol más protagónico. (López y Ortiz, 2019). De acuerdo esos autores, la política tuvo un proceso exitoso de implementación debido a tres factores: “el liderazgo de los implementadores, la capacidad de innovación del gobierno federal y la diversidad organizacional de la APF” (p. 307).

Implicaciones de los atributos de la burocracia en el proceso de implementación de las políticas públicas

En esta sección presentamos, con base en el análisis de las políticas realizado en la sección anterior, la forma en que determinados atributos de la burocracia aparecen en la explicación de su implementación.

La rotación de personal afectó el desempeño y la viabilidad de las políticas

La Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH) enfrentó el reto de solventar la fragmentación de la política social en materia de pobreza alimentaria. Para ello, “generó nuevas estructuras y procesos con el objetivo de crear los espacios en donde los actores de distintos ámbitos o dependencias de gobierno pudieran coordinar sus acciones” (Cejudo y Michel, 2019: 231). Las comisiones intersecretariales en el ámbito estatal (integradas por delegados federales, por representantes de las secretarías estatales y por presidentes municipales), serían, por tanto, el espacio encargado de “acordar y coordinar los esfuerzos de inversión y operación de los programas sociales federales en cada uno de los municipios de la cruzada” (Cejudo y Michel, 2019: 233). El papel de los delegados federales en estas comisiones era determinante, ya que debían articular los esfuerzos de los programas federales de Sedesol y negociar con los representantes de los estados y los ayuntamientos (Cejudo y Michel, 2019). La constante rotación de delegados federales dificultó, sin embargo, la implementación de la política y puso en cuestión su viabilidad inmediata. “[L]a frecuente

rotación de los delegados impedía que los procesos de coordinación fueran estables (cada cambio de delegado era seguido por un cambio en buena parte del personal de la delegación) y volvía necesario negociar de nuevo con los estados y los municipios, pues los acuerdos no sobrevivían el cambio de funcionario” (Cejudo y Michel, 2019: 248). Así, aunque la CNCH ha sido eficaz en la creación de los espacios de coordinación, éstos han sido incapaces de asegurar y garantizar la toma de decisiones con la lógica esperada.

La provisión de servicios de documentación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) también tuvo afectaciones en sus estándares de calidad debido a la rotación de personal. De acuerdo con Cárdenas (2019), algunos consulados han perdido hasta 50 por ciento de lo ganado debido a la inestabilidad del personal perteneciente a la cadena de mando: titular, cónsul adscrito y cónsul de documentación. En un consulado, por ejemplo, “[e]l nuevo encargado, aunque leyó los estándares, no entendió cabalmente la importancia de una de las recomendaciones sobre la forma de distribuir las citas durante el día, concentró las citas en las primeras horas de la mañana y generó tiempos de espera elevadísimos, aun sin una gran demanda” (Cárdenas, 2019: 145). En otro, la reasignación de personal tuvo como consecuencia que el “sucesor ignoró los lineamientos del programa de estándares y el consulado volvió a tener elevados tiempos de espera y servicio” (Cárdenas, 2019: 145).

La inestabilidad en los niveles superiores del gobierno federal afectó, además, la implementación de la política del Servicio Profesional de Carrera (SPC). En la tercera ronda de implementación, señalan Nieto y Pardo (2019), el nuevo gobierno se caracterizó por los constantes cambios de gabinete (23, la cifra más alta desde la administración de Salinas), situación que “generó tensiones al interior de la APF y puso en entredicho la viabilidad del SPC” (Nieto y Pardo, 2019: 52). La política de profesionalización tuvo, de esta manera, complicaciones para lograr que los criterios de carácter técnico y profesional predominaran frente a los de orden político.

La falta de certeza condujo al mal uso de los espacios de discrecionalidad en la implementación de las políticas

La ausencia de una normatividad suficiente, clara y congruente de la Vertiente de Intervenciones Preventivas (VIP) del programa Hábitat se tradujo en comportamientos y conductas que han desvirtuado los objetivos originales de la política y disminuido la velocidad de su implementación (Ramírez y Castillo, 2019). De acuerdo con entrevistas realizadas por Ramírez y Castillo (2019), los funcionarios “señalaron que el Reglamento Interior no define las funciones de la Unidad de Apoyo a la Infraestructura y Servicios en la Implementación de Hábitat, por lo que permite que cada titular pueda redefinir a discreción dichas funciones, restando continuidad a los trabajos realizados” (p. 204). Por su parte, la focalización, proceso prioritario para asignar adecuadamente los recursos, queda sujeta a los criterios de los funcionarios, quienes en ocasiones utilizan esta discrecionalidad para favorecer intereses particulares, situación que repercute, además, en una inadecuada implementación del programa (Ramírez, y Castillo, 2019). “[E]sta captura de una parte de Hábitat, junto con los problemas de diseño del programa, no sólo no garantizan resultados positivos en la prevención de la violencia, sino que pueden perpetuar resultados pobres en la implementación de la vertiente” (Ramírez y Castillo, 2019: 222). Así, la falta de certeza sobre los comportamientos y conductas que buscan generar las políticas es un factor que obstaculiza su proceso de implementación, ya que produce confusiones y aumenta los márgenes de discrecionalidad, no siempre utilizados adecuadamente. Algo similar sucedió con la política de residuos peligrosos, en la cual la burocracia ha tenido que ir solventando la ausencia de una determinación clara y explícita sobre la definición y magnitud del problema (Ugalde, 2019).

La política del Seguro Popular tiene, por su parte, “una enorme deuda con la sociedad mexicana en cuanto a la oportunidad y la calidad de sus servicios” (Fland y Moreno, 2019; 156). Su carácter descentralizado ha implicado que la provisión de servicios tenga que operar a través de una red de servicios estatales de salud, cuya heterogeneidad (diversidad en cuanto a capacidades administrativas y materiales) “ha sido un gran obstáculo para mejorar la

calidad de los servicios cubiertos con este programa y es un elemento que, lejos de resolver los problemas de desigualdad en salud, los ha agravado en general” (Flamand y Moreno, 2019: 156).

Caso contrario ha sucedido con la política de servicios de documentación. Su implementación se ha visto favorecida por la existencia de un cuerpo burocrático con comportamientos y conductas ancladas en rutinas y procesos uniformes y estandarizados. La estrategia para solucionar el problema de la dispersión y creciente demanda de pasaportes no emergió de una tabula rasa, sino que gran parte de su éxito se debió al enfoque incrementalista, repetitivo y basado en proyectos que caracteriza a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Vista así, la predictibilidad de las burocracias permite una mejor implementación y, además, contribuye a fortalecer el diseño de las políticas públicas.

La ausencia de información ha impedido conocer los resultados de la implementación y el impacto de las políticas

La falta de capacidades para generar mecanismos de información y seguimiento sobre los avances de la política, por parte de la burocracia encargada de coordinar los trabajos de implementación de la reforma procesal penal, ha implicado que, hasta ahora, la política se lleve en buena medida a ciegas (Caballero, 2019). “[L]os datos que se generan sobre el funcionamiento del nuevo sistema de justicia penal son muy escasos. No existe certeza sobre la forma en que se desempeña el sistema; menos aún es posible analizar si el sistema está en el camino correcto para los cuales fue diseñado [...] Hasta el momento no es posible siquiera determinar con claridad cuándo existió una inversión excesiva en instalaciones o si los costosos proyectos de tecnologías de la información que se han adoptado rinden algún fruto” (Caballero, 2019: 99). La ausencia de una burocracia capaz de generar memoria institucional ha permitido que se tomen decisiones a partir de anécdotas y no con evidencia e información contundente sobre los resultados de la reforma.

La profesionalización favoreció la especialización y el compromiso del personal con los principios y valores del servicio público

La prevalencia de funcionarios de carrera y personal con amplia trayectoria en temas consulares generó condiciones propicias para la implementación exitosa de la política a cargo de la SRE (Cárdenas, 2019). Permitted, por un lado, que el personal tuviera la especialización adecuada para llevar a cabo sus tareas y que su voz fuera reconocida y escuchada por funcionarios inexpertos. Por otro lado, favoreció la disposición de los implementadores para mejorar sus procesos mediante la toma de decisiones basadas en evidencia: “[e]n cada caso, con proyectos y recomendaciones en 2012, 2013, 2014 y 2015, la DGSC¹ y la subsecretaría han reaccionado positivamente a las recomendaciones, basadas en evidencia, que el CIDE ha hecho, e incluso han modificado decisiones previas” (Cárdenas, 2019: 133). De igual manera, la política de transparencia se ha beneficiado

Conclusiones

Para ser implementadas con éxito, las políticas públicas requieren de burocracias competentes y profesionales. Los servicios civiles de carrera contribuyen a desarrollar estas capacidades al dotarlas y promover en ellas estabilidad, predictibilidad, profesionalismo y memoria institucional. Como Sísifo, el gobierno mexicano construye nuevas estrategias, lanza iniciativas, ofrece grandes planes de infraestructura y promueve reformas ambiciosas cada sexenio, sólo para verlas desmoronarse años después por la ausencia de una burocracia competente, que dé estabilidad y continuidad a las decisiones, que permita el aprendizaje institucional y resguarde las decisiones de intromisiones político-partidistas.

La profesionalización continúa siendo una deuda pendiente del Estado mexicano. Y es una deuda que dificulta la implementación de todas las políticas, que merma la eficacia de cada intervención del Estado y que, por tanto, traslada a los ciudadanos las consecuencias de no tomar

1 Dirección General de Servicios Consulares.

en serio la importancia de una burocracia competente, eficaz e imparcial.

Bibliografía

- Aguilar, L. (Comp.). (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano, D. (2013). ¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10(21): 13-37.
- Arellano, D., y Castillo, M. (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales y organizaciones de la corrupción colusiva en el sector público*. México: CIDE.
- Arellano, D., y Guerrero, J. (2003). "Stalled Administrative Reforms of the Mexican State". En, Schneider, B., y Heredia, B., *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*. Miami: North-South Center Press.
- Bäck, h., y Hadenius, A. (2, 21(1)008). Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. *Governance*, 21(1): 1-24.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Caballero, J. (2019). "La reforma procesal penal de 2008. La implementación de una reforma durante una crisis de seguridad pública". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cárdenas, H. (2019). "Papeles para millones. La implementación de la política de documentación de mexicanos en el exterior". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Carney, P. (2009). Implementation and the governance problem: A pressure participant perspective. *Public Policy and Administration*, 24(4): 355-377.
- Cejudo, G. (2003). Public management policy change in Mexico, 1982-2000. *International Public Management Journal*, 6(3): 309-325.
- Cejudo, G. (2016). *Democracia y Burocracia*. México: INE.

- Cejudo, G. (2015). "Public administration in Latin America: Adaptation to a new democratic reality". En Massey, A., y Johnson, K. (Eds), *The International Handbook of Public Administration and Governance*. London: Edward Elgar Publishing.
- Cejudo, G., y Michel, C. (2019). "Implementación de una estrategia de coordinación interinstitucional. La Cruzada Nacional contra el Hambre". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (2019). "Introducción. Las preguntas y los casos". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- _____, "Los desafíos persistentes en la implementación de políticas públicas en México". En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Cejudo, G., May, P., Saetren, H., Hupe, P., y Winter, S. (2018). Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro. *Gestión y Política Pública*, XXVII(1): 269-283.
- Centeno, M. *Democracy within reason. Techno/cratic Revolution in Mexico*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Cleary, M., y Stokes, S. (2006). *Democracy and the culture of skepticism. Political trust in Argentina and Mexico*. New York: The Russell Sage Foundation.
- Cothran, D. (1987). Japanese bureaucrats and policy implementation: lessons for America? *Policy Studies Review*, 6(3): 439-458.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in Town. Why a Federal Program Failed*. Washington, DC: Urban institute.
- Durant, R. (2014). *Why Public Service Matters. Public Managers, Public Policy, and Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Dussauge, M. (2005a). Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México. *Foro Internacional*, XLV (4): 761-794.
- _____, (2005b). ¿Servicio Civil de Carrera o Servicio Civil de Empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*, (3): 1-21.
- Elmore, R. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4): 601-616.

- Flamand, L., y Moreno, C. (2019). “El Seguro Popular de Salud. Desafíos en la implementación de una política intergubernamental”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Fócil, M. (2009). Servicio profesional de carrera en México de “esperando a Godot” al “Gatopardo”. *Buen gobierno*, (6): 151-167
- Gofen, A. (2014). Mind the gap: Dimensions and influence of street-level divergence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 473-493.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., y O’Tolle, L. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a third generation*. New York: HarperCollins.
- Grindle, M. (2010). Constructing, Deconstructing and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America. *Harvard Kennedy School. Faculty Research Working Paper Series*.
- Grindle, M. (2012). *Jobs for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gunn, L. (1978). Why is implementation so difficult? *Management Services in Government*, 33(4): 169-176.
- Hargrove, E. (1975). *The missing link: The study of implementation of social policy*. Washington, D.C: The urban Institute.
- Hernández, J., y Arellano, D. (2017). “Policy analysis and bureaucratic capacity in the Federal Government”. En Méndez, J., y Dussauge, M., *Policy Analysis in Mexico*. London: Policy Press.
- Hull, C., y Hjern, B. (1987). Helping small firms grow: An implementation Analysis of small firms assistance structures. *European Journal of Political Research*, 10(2): 187-198.
- Hupe, P., y Buffat, A. (2013). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4): 548-569.
- Khan, A. (2016). Policy implementation: some aspectos and issues. *Journal of Community Positive Practices*, XVI(3): 3-12.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of Individuals in Public Services*. Cambridge: The MIT Press.

- López, S., y Ortiz, S. (2019). “La implementación de la política de transparencia y acceso a la información en la administración pública federal, de 2003 a 2007”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- May, P. (2015). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public policy and administration*, 30(3-4): 277-299.
- Mazmanian, D., y Sabatier, P. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazzuca, S. (2002). ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 4(7): 23:47.
- Méndez, J. (2000). La profesionalización del Estado mexicano: ¿Olvidando o esperando a Godot? En Méndez, J., *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.
- Méndez, J. (2008). Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos. *Servicio Profesional de Carrera*, V(9): 9-24.
- Méndez, J. (2018). *Comparación de los Servicios Profesionales de Carrera de México y Brasil*. Brasilia: ENAP Cadernos/ Flacso Brasil.
- Merino, M. (2006). *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE-SFP.
- Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LVIII(219): 135-156.
- Meter, D., y Horn, C. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Nieto, F., y Pardo, M. (2019). “La implementación del servicio profesional de carrera, 2003-2012. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- Nieto, F., Heyse, F., Pardo, M., y Wittek, R. (2014). Building enforcement capacity. Evidence from the Mexican civil reform. *Public Administration and Development*, 34(5): 389-405.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE]. (2011). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza*

- pública. Hacia una nueva gestión pública más efectiva y dinámica en México.* México: OECD Publishing
- Pardo, M. (2000). “El servicio civil de carrera en México: Un imperativo de la modernización”. En Méndez, J., *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M. (2005). El servicio profesional de carrera en México: De la tradición al cambio. *Foro internacional*, XLV(4): 599-634.
- Pardo, M. (2009). *La modernización administrativa en México, 1940-2006.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M., y Cejudo, G. (2016). “Introducción”. En Pardo, M., y Cejudo, G., *Trayectorias de reformas administrativas en México: Legados y conexiones.* México: El Colegio de México.
- Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (2018). “Estudio introductorio. Implementación de políticas públicas: Una antología”. En Pardo, M., Dussauge, M., y Cejudo, G. (Eds), *Implementación de políticas públicas (una antología).* México: CIDE.
- Peeters, R., y Nieto, F. (2020). *La máquina de la desigualdad.* México: CIDE.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland.* Berkley: University of California Press.
- Ramírez, E., y Castillo, M. (2019). “La implementación del programa Hábitat y la vertiente de intervenciones preventivas a través de sus instrumentos básicos”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública.* México: CIDE.
- Reforma. (2020). Dejan gobierno 1 de cada 3 funcionarios de carrera. Recuperado de: <https://www.reforma.com/dejan-gobierno-1-de-cada-3-funcionarios-de-carrera/gr/ar1867868?md5=4f9a8cda490caade03b1258e4ce74fd1&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcmd5=1950a22391535c2e6ab965e464da9193>.
- Saetren, H. (2014). “Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment”. *Public policy and Administration*, 29(2): 84-105.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E. y Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4): 1099-1126.

- Ugalde, V. (20019). “Implementación de políticas públicas de regulación ambiental. La política de residuos peligrosos”. En Cejudo, G., Pardo, M., y Dussauge, M. (Eds), *Variaciones de implementación. Ocho casos de política pública*. México: CIDE.
- William, W., y Elmore, R. (Eds). (1976). *Social program implementation*. New York: Academic Press.
- Winter, S. (2012). “Implementation perspectives: Status and reconsiderations. En Peters, G., y Pierre, J. (Eds), *Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE Publications.