

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



**LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LOS
CENTROS DE CONCILIACIÓN LABORALES: UN ANÁLISIS CUALITATIVO
DESDE EL ENFOQUE DE LA COMUNICACIÓN**

TESINA

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

PRESENTA

ADÁN AMAJAC MARTÍNEZ DEL VALLE

DIRECTORA DE LA TESINA

DRA. ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ

CIUDAD DE MÉXICO

2022

Agradecimientos

A la fuerza inexplicable que mantiene a este planeta habitando en el universo: a Dios.

A mi abuelita, por ser fuente de inspiración y amor.

A Adán y Letty, mis padres; por ser mi mayor ejemplo y guía todos estos años. Los amo profundamente.

A Selma, por siempre estar, eres la mejor hermana; a Zel por su comprensión y ternura.

A mi amigo Mimiaga, sin su ayuda y amistad ni siquiera hubiera entrado a este posgrado.

A Ale y Toño, queridos vikingues; a Zaira, Pau y Abril; a Eze, Angie y Felipe. Sin su fraternidad nada hubiera sido como hoy es. A todo mi grupo de la MAPP, porque su compañía me hizo mejor persona.

A mi Directora de Tesis, la Dra. Ana Elena Fierro, por aventurarse a explorar conmigo un tema con enfoque distinto; por su conocimiento y bondad de compartirme su experiencia.

Al profe Manlio por su amistad; al profe Villarreal por sus consejos; al profe Enrique García por su acompañamiento.

A los funcionarios que me apoyaron con sus comentarios y respuestas, su labor es vital para este país. A mi colega cideíta Aldo Trapero, gracias amigo.

A los que se fueron y a los que se quedaron.

Resumen ejecutivo

Dar por hecho que una política pública habrá de implementarse de la manera en que fue diseñada es un error; sobre todo cuando se trata de políticas intergubernamentales. El proceso de implementación de una política pública siempre es complejo y si existe falla, esta puede ser multicausal: diseño deficiente, recursos limitados, escasa retroalimentación, resistencias, falta de apoyos externos, relaciones, entre otros (Pardo, Dussauge Laguna y Cejudo, Implementación de políticas públicas. Una antología 2017). Según diversos expertos (Stoker 1993; Van Meter y Van Horn 2003; Berman 1993; Nixon 1980; Sabatier y Mazmanian 1993) en políticas intergubernamentales, una de las causas importantes de fallas en la implementación es la incorrecta comunicación de la política, sus objetivos y metas. A fin de analizar el problema de la comunicación me doy a la tarea de estudiar el caso de la profesionalización de los centros de conciliación creados por la Reforma Laboral de 2019 en México, a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo influye la comunicación durante el proceso de implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en los Centros de Conciliación Laborales?

Busco contestar la pregunta de investigación a través de un análisis descriptivo y exploratorio. Las unidades de análisis son la federación, Hidalgo y el Estado de México.

Se utiliza el Modelo para la Implementación Intergubernamental de Políticas (Goggin, Bowman y O'Toole 1990). Las variables independientes son: recurso, consistencia, claridad, credibilidad, repetición y recepción. El impacto de estas variables será medido en la conducta del órgano implementador.

Las técnicas de recolección consistieron en realizar nueve entrevistas a implementadores y expertos, así como un análisis de gabinete sobre toda la legislación relacionada con el SPC en los centros de Conciliación.

Los principales hallazgos fueron los siguientes:

- Cumplimiento de plazo para implementación del SPC no tiene claridad en transitorios.
- Los implementadores consideran que el SPC es útil; pero también es utópico.
- Visión reduccionista del SPC.
- No existen manuales que guíen la operación del SPC, tampoco informes de seguimiento.

- Manuales y catalogo descriptivo de cargos, en “revisión”.
- Los subsistemas reconocidos por el Estatuto del SPC operan parcialmente.

Lista de abreviaturas

SPC: Servicio Profesional de Carrera

CCL: Centros de Conciliación Laborales

CFCyRL: Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

LFT: Ley Federal del Trabajo

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

LSPCAPF: Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal

LOFCRL: Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

ESPC del CFCRL: Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral

LOCCLEH: Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Hidalgo

LOCCLEM: Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México

PRI: Partido Revolucionario Institucional

Índice

1. Introducción	1
2. El estudio de la implementación desde la variable comunicacional: Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas	5
2.1 La comunicación en la implementación	6
2.2 Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas (MCIIP)	7
3. El reto de cambiar el papel del personal y los sistemas administrativos en los Centros de Conciliación Laborales a través del Servicio Profesional de Carrera	11
3.1 Antecedentes y componentes de la Reforma Laboral	11
3.2 El SPC en la Administración Pública Mexicana	12
3.3 El SPC en los centros de Conciliación Laboral: la apuesta por la modernización	14
4. Diseño de investigación	18
4.1 Selección del estudio de caso y las unidades de análisis	18
4.2 Recolección de datos	19
4.3 Análisis de datos	21
5. Análisis de resultados: hallazgos.	24
5.1 Recurso	24
5.2 Credibilidad	25
5.3 Claridad	25
5.4 Consistencia	26
5.5 Repetición	27
5.6 Recepción	27
5.7 La conducta implementadora	28
5.8 El impacto de las variables en la conducta implementadora	30
6. Conclusiones y propuestas de política pública	31
Referencias	34

1. Introducción

Hay una realidad que se debe de afrontar en Latinoamérica y por tanto en México: se tiene el peor déficit en la implementación de políticas públicas (Lahera P. 2006). Un déficit que se ve reflejado en la diferencia entre lo que propone la política pública y lo que en realidad logra (Lahera P. 2006). Aunque es imposible que exista un estudio general de las políticas públicas con déficit en el país, si se analizan casos en específico se confirma que un buen número de políticas públicas fallaron en el cumplimiento de sus objetivos. Aunque las causas pueden ir desde diseño deficiente, recursos limitados, escasa retroalimentación, resistencias, falta de apoyos externos, relaciones, entre otros (Pardo, Dussauge Laguna y Cejudo, Implementacion de politicas publicas. Una antologia 2017); hay una variable que se relaciona con todas de manera transversal: la comunicación de la política, sus objetivos y metas.

A la comunicación la entenderemos como el proceso mediante el cual las premisas decisorias se transmiten de un miembro de la organización a otro (Simon 1949) para generar visiones y conductas similares en los implementadores; ello con el objetivo de lograr acciones coordinadas. (Goggin , Bowman y O´Toole 1990).

Sobre la importancia de la comunicación durante la implementación de políticas han escrito diversos autores (Stoker 1993; Van Meter y Van Horn 2003; May 2017; Berman 1993; Sabatier y Mazmanian 1993; Nixon 1980; Hogwood y Gunn 2017), se han planteado distintos modelos y variables donde esta implícita la comunicación. De forma concreta se ha dicho que la claridad y exactitud elevan la probabilidad de éxito durante la implementación, ya que estas dos características permiten que los objetivos y las normas de un programa sean comprendidos por individuos a quienes compete la implementación (Van Meter y Van Horn 2003). Otra aseveración establece que la implementación falla cuando no se especifican las acciones, hay lenguaje impreciso y objetivos múltiples (May 2017). Por último, cuando se trata de políticas intergubernamentales se pueden generar distorsiones en los objetivos que persiguen quienes formulan las políticas (órganos nacionales o titulares) y quienes las implementan (mandos medios, gobiernos locales o burocracias); una de las causas puede ser el error en la comunicación (Stoker 1993). Sin embargo, de la revisión de literatura realizada, se identificó escasa evidencia empírica que permita comprender, en el contexto mexicano, de qué manera influye la variable

de interés durante la implementación: esa es la principal motivación de la presente tesina. Por tanto, resulta relevante preguntarse ¿Cómo influye la comunicación durante el proceso de implementación del Servicio Profesional de Carrera (SPC)¹ en los Centros de Conciliación Laboral?

El SPC en los Centros de Conciliación Laboral es uno de los elementos que componen la Reforma Laboral (Gobierno 2020) impulsada desde el 2017 y es también un ejemplo de política intergubernamental. Representa un caso típico de política pública intergubernamental porque para el logro de sus objetivos requiere vínculos de coordinación, cooperación y apoyo mutuo entre dos o más instancias de gobierno, tal como lo plantea el marco de Relaciones Intergubernamentales (Pontifes Martínez 2016).

Las razones para la selección del SPC como estudio de caso es que en el 2012 hubo una reforma laboral que también mandataba la creación del SPC en las Juntas de Conciliación (antecedente inmediato de los Centros de Conciliación), sin embargo, los términos legales nunca fueron desarrollados (Alcalde y Bensusán 2013). Estudiar desde el enfoque de la comunicación cual es la conducta implementadora de los entes involucrados, ahora que la normativa y su armonización han sido completadas, abona nuevos elementos para la discusión académica del proceso de implementación. La segunda razón es que las leyes y los reglamentos son indispensables para conducir la operación de una política pública y lograr el correcto funcionamiento de organismos públicos, pero no son suficientes (Fierro 2022; Merino 2006); para el caso del SPC, la socialización entre los servidores públicos es un paso vital para la creación de una cultura laboral distinta (Martinez Puón 2005). Otro motivo, es porque el SPC se implementa en organismos creados recientemente, lo que representa una ventaja y también un reto a la hora de comunicar una política pública como el SPC sin inercias del pasado. Por último, la presente reforma se está implementado en la actualidad, lo que permite que las entidades operadoras tengan la información de interés a su alcance.

¹ “El Servicio Profesional de Carrera del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral es una política de recursos humanos para garantizar un servicio público de calidad, con personal profesionalizado, basado en la igualdad de oportunidades y el mérito, en beneficio de la atención profesional brindada a la sociedad en general...” (ESPC del CFCRL 2021: 5)

Para dar respuesta a la pregunta de investigación realizaré un análisis desde la literatura de implementación de políticas públicas y en específico a través del Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas (MCIIP) propuesto por Goggin et. Al. Este complejo modelo toma como eje central a la comunicación como proceso y estudia al emisor, al mensaje y al receptor. Para cumplir los fines de la presente investigación, se ha seleccionado la forma y fondo del mensaje (la política pública) generado federalmente (Goggin , Bowman y O´Toole 1990) y su influencia en la conducta de los entes implementadores. Sobre la forma y fondo del mensaje se tienen las siguientes variables independientes: que el mensaje vaya acompañado de recursos, que sea creíble como solución viable, que sea claro, consistente, la frecuencia con que se repite el mensaje y si el mensaje se recibe formalmente. La conducta implementadora se operacionaliza en: a) si el organismo cumple con los procesos del SPC² reconocidos en el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera (ESPC), b) si la política es implementada en tiempo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990) en caso de que la ley o reglamento lo establezca y c) cuál es el estatus de los documentos legales que sientan las bases del SPC en los Centros de Conciliación Laborales.

Las unidades de análisis serán los Centros de Conciliación de Hidalgo, Estado de México y el Centro Federal de Conciliación y Registro Sindical. Se ha seleccionado a la Federación como unidad de análisis por la trascendencia que tiene en la Reforma Laboral, porque los Centros Federales tienen presencia en todas las Entidades del país y de manera informal, esos centros pueden tener relación directa e influencia comunicativa con los centros Locales (Goggin , Bowman y O´Toole 1990). Por razones de acceso a información se seleccionaron a Hidalgo y al Estado de México, además porque las dos entidades forman parte de la primera etapa de implementación. Para descartar la influencia del aspecto político más evidente, tomamos a dos entidades que durante toda la implementación han sido gobernadas por el mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por ende son oposición al partido que encabeza el Gobierno de la Republica. Desde el aspecto geográfico, ambas entidades forman parte de la Región Centro del país, lo que podría influir en la forma en que se comunica la política pública.

² “Ingreso, capacitación, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y remoción” (ESPC del CFCRL 2021: 10)

El presente texto se encuentra dividido en los siguientes capítulos. En el Capítulo II se explicará a detalle cómo se compone el MCIIP propuesto por Goggin et. Al (1990) y bajo que criterio se seleccionaron las variables de análisis. En el Capítulo III se comenta el caso seleccionado para análisis empírico, para que el lector pueda conocer bajo qué criterios opera el Servicio Profesional de Carrera en los Centros de Conciliación Laborales. En el cuarto capítulo se comparte la propuesta metodológica y las razones de selección de tres entidades federativas que implementaron la política pública intergubernamental. En el Capítulo V se presentarán los principales hallazgos recabados a través de la metodología y modelo propuesto. En el último capítulo se plantean las conclusiones y las implicaciones que tiene este trabajo en las políticas públicas.

2. El estudio de la implementación desde la variable comunicacional: Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas

Las diversas sociedades modernas han tratado de encontrar las mejores acciones gubernamentales que les permitan enfrentar y disminuir los problemas públicos que las aquejan. Para enfrentar estos problemas, los gobiernos tienen a su alcance uno de sus instrumentos predilectos: la política pública. La política pública se entiende como “las decisiones del gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de electores y contribuyentes” (Aguilar Villanueva 2003). Sin duda, el reto que enfrenta cada política pública una vez diseñada y puesta en marcha, no es nada sencillo y hasta la fecha no existe consenso para saber cuándo tendrá éxito.

Fue a mediados del Siglo XX cuando el auge de los técnicos y decisionistas imperó en el estudio de las políticas públicas (Majone 2014) y se creía que bastaba con allegarse de los mejores ingenieros, economistas, psicólogos y abogados para que la política pública tuviera éxito, a final de cuentas la decisión principal era la forma y el contenido de la política pública. Pasados los años, fue en los 70's cuando el libro *Implementation* escrito por Pressman y Wildavsky (1973), llamó la atención por la trascendencia de sus resultados y por su pesimismo en materia de políticas públicas: la acción conjunta que incluya la participación de diversos actores vuelve prácticamente imposible lograr una implementación exitosa (Pressman J. L. y Wildavsky A. 1973). Mas allá de la conclusión nada alentadora, sobre todo porque la complejidad de los problemas públicos contemporáneos requiere de acción conjunta y hasta interdependencia, este primer estudio hizo voltear a los analistas a una etapa no tan explorada de las políticas públicas: la implementación. Para Pardo, Cejudo y Dussage (2017) la implementación es, en pocas palabras, un proceso que liga intenciones del gobierno con su desempeño; pero que para su éxito requiere diversos factores como lo son las estructuras, capacidades, recursos, intereses, beneficiarios y el contexto. Esto sin duda, la convierte en una etapa sumamente compleja para analizar y estudiar.

Derivado de la complejidad antes mencionada, no se han logrado construir consensos para saber bajo qué condiciones la implementación de una política pública será exitosa. En lo que se ha coincidido es que influye la coordinación, velocidad y consistencia (Pardo, Dussage Laguna y Cejudo, Implementacion de politicas publicas. Una antologia 2017). Es esa diversidad

de criterios e intereses de los autores, lo que ha permitido que se tengan varios elementos para estudiar la implementación de políticas públicas. Sin embargo, existe suficiente evidencia académica que acredita la relevancia de una variable que se relaciona de manera transversal con otras durante la implementación: la comunicación.

2. 1 La comunicación en la implementación

Crear que una política pública habrá de implementarse en los términos en que fue diseñada, suena y es absurdo, pero quizá por los tiempos, que son siempre limitados en la administración pública, o por sesgos de exceso de confianza, con ese supuesto operan la mayoría de los gobiernos. Suponer que la implementación correrá sin contratiempos y malentendidos, es un error que puede generar fallas, más cuando hablamos de políticas intergubernamentales.

La comunicación ha ganado mayores reflectores en los últimos años porque se reconoce en ella a un elemento que permite mayor coordinación entre las diversas organizaciones. Tener una visión compartida de los estándares y objetivos que persigue una acción gubernamental permite alcanzar eficiencia en la implementación (Van Meter y Van Horn 2003). Para Downs (1967) *“la comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente - ya sea voluntaria o involuntariamente”* (citado en Van Meter y Van Horn 2003: 121); a ello hay que sumarle que los receptores también interpretan según sus limitaciones y afinidades (Van Meter y Van Horn 2003). Es tan visible la importancia de la comunicación en las organizaciones, que autores como Paul Berman (2003) señalan que es un factor asociado con la incertidumbre durante la implementación de políticas nacionales.

La comunicación efectiva de la política no asegura la buena disposición de los implementadores; sin embargo, la forma en que responden a la política federal si puede estar influenciada por la comprensión que tengan de los objetivos y de los componentes que integran a la política. (Van Meter y Van Horn 2003). Robert Stoker (2003) es otro de los que reconoce la complejidad de la implementación y más cuando se trata de políticas intergubernamentales, porque el federalismo puede provocar la desviación de las intenciones originales de la federación; el gran problema, afirma el autor, *“consiste en saber si el programa, tal y como se*

le implementa, es congruente con los objetivos de quienes formularon la política, si es meramente simbólico, o si no se ejecuta en absoluto” (Stoker 2003: 380). Lo más difícil de una política intergubernamental, es que no cuenta con los mecanismos de *enforcement* sobre las personas: reclutamiento, selección, la asignación y la reubicación, el ascenso, promoción y el despido (Schultze 1969). Ello obliga, a encontrar mejores mecanismos de convencimiento y persuasión.

Al buscar operacionalizar a la comunicación de políticas, son coincidentes los autores que la identifican con transmitir un mensaje de forma clara, consistente y coherente (Nixon 1980; Edwards 1980); esas características, sin duda terminan influyendo con la forma en cómo se recibe e interpreta el mensaje. Atendiendo lo anterior, por poner a la comunicación como eje central y tener las variables anteriormente citadas, tomo el Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas (MCIIP) propuesto por Goggin et. Al (1990) para realizar el análisis correspondiente.

2.2 Modelo de Comunicación para la Implementación Intergubernamental de Políticas (MCIIP)

El modelo elegido se encuentra en el libro *The Implementation, Theory and Practice, toward a Third Generation (1990)* y analiza el proceso comunicacional de la política desde el emisor, el mensaje y el receptor. Una de sus grandes aportaciones es que no se inclina solo por comprender el papel de los diseñadores federales, sino que trata de entender cuáles son las actitudes con respecto al mensaje que terminan definiendo la conducta implementadora de los actores, reconociendo su papel crucial en esta etapa de políticas públicas. A través de una propuesta compleja de muchas variables y diversas hipótesis, este modelo demuestra la trascendencia teórica de la comunicación también en el campo empírico.

El modelo en cuestión propone como variable dependiente la conducta implementadora, que se operacionaliza en el presente trabajo de la siguiente manera: a) si el organismo cumple con los subsistemas del SPC reconocidos en el ESPC, b) si la política es implementada en tiempo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990) en caso de que la ley o reglamento lo establezca y c) cuál es el estatus de los documentos legales que sientan las bases del SPC en los Centros de

Conciliación Laborales. Como variables independientes, el MCIIP, las divide en estímulos y restricciones en el nivel federal y en el estatal. Para cerrar con las variables intervinientes compuestas por: capacidad organizacional, capacidad ecológica, retroalimentación y rediseño de la política.

Como lo he advertido en renglones anteriores, se trata de un modelo muy complejo que incluye a varios tipos de variables: todas ellas relacionadas con el contexto, los actores y la comunicación. Para fines de esta investigación no se aborda ninguna de las variables intervinientes, ya que el entorno y condiciones organizacionales no son del interés de la presente tesina, puesto que todos los Centros de Conciliación son de reciente creación y en teoría atraviesan por las mismas circunstancias organizacionales.

Sobre las variables independientes, solo me centraré en una parte de los estímulos y restricciones del gobierno federal, que siguiendo a los autores Goggin et. Al (1990), son entendidos como los factores que limitan o activan la implementación. En los estímulos y restricciones del gobierno federal, se proponen dos componentes: el mensaje emitido por la federación y la percepción acerca de los directivos federales. Sin embargo, como el interés de la presente tesina es estudiar el impacto de la comunicación del mensaje en la implementación, solo se estudiará el primer componente.

Para concretar la comprensión de las variables independientes a analizar, se reitera que son tomadas de los estímulos y restricciones del gobierno federal, específicamente relacionadas con la forma y contenido del mensaje. Vale hacer la aclaración, que para fines de la presente investigación, mensaje y política los tomaremos como sinónimos. Siguiendo a los creadores del modelo, se habrán de analizar las siguientes variables relacionadas con el contenido del mensaje: recurso y credibilidad del mensaje. De la forma: claridad de la política, consistencia, frecuencia de la repetición y recepción. Partiendo del modelo del que se toman las variables a analizar, se reconocen limitaciones por no incluir todas las variables propuestas, aunque también se debe dejar claro que el objetivo de la tesis es conocer el impacto del mensaje en los implementadores; para ello las variables seleccionadas cumplen con el objetivo.

Para entendimiento del lector, se resumen y definen las variables a analizar en la presente tesina, obtenidas del MCIIP (Goggin , Bowman y O'Toole 1990):

- Variable dependiente: conducta implementadora que se operacionaliza en a) si el organismo cumple con los subsistemas del SPC reconocidos en el ESPC, b) si la política es implementada en tiempo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990) en caso de que la ley o reglamento lo establezca y c) cuál es el estatus de los documentos legales que sientan las bases del SPC en los Centros de Conciliación Laborales.
- Variables independientes relacionadas con el mensaje (Goggin , Bowman y O´Toole 1990):
 - Contenido:
 - Recursos que acompañan a la política: se refiere a recursos financieros y técnicos, principalmente. La tesis que sostiene el modelo es que a mayores recursos asignados por el gobierno federal mayor probabilidad de que la política se implemente de forma expedita.
 - Credibilidad: tiene relación con que los implementadores vean como solución viable a la política que proponen los diseñadores.
 - Forma:
 - Claridad de la política: La política se expresa en enunciados directos, sin lenguaje discordante o confuso. Los objetivos son específicos y claros. Se analizan los mensajes que establecen procedimientos particulares y específicos que deben seguir los implementadores, especialmente los relacionados con plazos y/o instrucciones.
 - Consistencia de la política: una política puede ser clara pero no consistente. Hay inconsistencia cuando se relajan los plazos, hay retrasos y flexibilidad en la implementación; estas acciones terminan debilitando las voluntades de los implementadores.
 - Repetición: la política debe de traducirse en reglamentos, oficios, cursos, que den sentido a la política pública fuera de los pasillos del Congreso. La hipótesis que sostienen los autores es que los mensajes que se transmiten con frecuencia tienen más probabilidades de ser recibidos y actuar en consecuencia.
 - Recepción: que un mensaje se repita constantemente no es sinónimo de que llegue a sus destinatarios, así como sucede en el proceso

comunicacional. La razón más importante puede ser la rotación o cambio de personal.

Esas son las variables que se analizan en la presente tesis partiendo del MCIIP (Goggin , Bowman y O´Toole 1990); el objetivo será explorar el alcance del modelo y la solidez de sus propuestas teóricas que nacen del interés en la variable de la comunicación en la implementación, analizando en todo tiempo el SPC en los Centros de Conciliación Laborales. Sin embargo, para comprender la complejidad y riesgos del SPC en los centros, a continuación, se explican sus antecedentes en la compleja y extensa reforma laboral.

3. El reto de cambiar el papel del personal y los sistemas administrativos en los Centros de Conciliación Laborales a través del Servicio Profesional de Carrera

El caso de estudio que se habrá de analizar en la presente tesina es la implementación del SPC en los Centros de Conciliación Laboral. Sin embargo, no hay que olvidar que esta política es solo un elemento de los muy variados que componen la compleja Reforma Laboral iniciada en el 2017. Por ello, en el presente capítulo se habrán de analizar los antecedentes y los componentes principales de la Reforma Laboral, el SPC en la Administración Pública Federal, así como la trascendencia y complejidad normativa que representa impulsar un SPC en los centros de conciliación laboral.

3.1 Antecedentes y componentes de la Reforma Laboral

En el 2015, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) convocó a los *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, en donde dependencias de gobierno y sociedad civil coincidieron en Mesas de Trabajo para examinar los principales retos que enfrentaba la justicia en materias civil y familiar, laboral, marginación jurídica, violencia en las escuelas, organización y funcionamiento de los poderes judiciales, etc. En el tema de justicia laboral, que es el de mi interés, se plantearon los siguientes problemas:

“desaprovechamiento de la conciliación; falta de modernización y agilización de procedimientos mediante el uso adecuado de tecnologías de información; la falta de implementación del juicio en línea; carencia de un órgano de inspección del funcionamiento de las juntas; la falta de obligatoriedad a la adopción de criterios por reiteración; la deficiencia en la implementación del servicio profesional de carrera; limitación y cuestionamiento a la independencia de las juntas, sobre todo en el ámbito local; insuficiencia de mecanismos que promuevan el convenio fuera de juicio; dificultad en la ejecución de los laudos; retraso en la práctica de notificaciones y exhortos; ausencia de un esquema de organización que permita concentrar los recursos humanos y materiales con que se cuenta en las áreas más problemáticas o que demandan mayor atención; insuficiencia administrativa, prácticas de corrupción” (Gobierno de la Republica 2020 4-5)

A razón de estos problemas identificados y con el objetivo de cumplimentar el convenio 98 con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y para respetar el compromiso establecido en el Anexo-23 del T-MEC (Gobierno 2020) se puso en marcha la reforma constitucional en materia laboral, en sus artículos 107 y 123. Desde esa fecha se han generado reformas legales en las entidades, a la Ley Federal del Trabajo, se han creado Leyes Orgánicas y Estatutos con la finalidad de que la Reforma Laboral alcance sus objetivos: transitar del corporativismo a una democracia sindical efectiva, erradicar contratos de protección y lograr procedimientos mucho más ágiles (Gobierno 2020). Para alcanzar las metas planteadas, se diseñaron líneas de acción específicas que requerían el involucramiento del orden federal y estatal, así como la coordinación de los tres poderes de la unión y distintas dependencias de gobierno.

La Reforma Laboral es sin duda una transformación compleja que ha requerido la creación y operación de los nuevos Centros de Conciliación, a nivel Federal y Estatal, con facultades y estructuras distintas a las que tenían las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como la creación y puesta en marcha de los tribunales laborales; cada nuevo organismo ha necesitado una serie de cambios institucionales para alcanzar los objetivos que ha planteado la reforma. La reforma laboral es tan amplia que se decidió implementar en tres etapas, donde se han ido integrando las entidades federativas y en esas entidades también ha entrado a cumplir sus funciones el CFCyRL. La primera etapa empezó en octubre del 2020 con 8 estados, donde estuvieron nuestras unidades seleccionadas: Hidalgo, Estado de México y la federación. La segunda etapa se concretó en octubre del 2021 y se incluyeron 13 entidades. La tercera etapa iniciaría en mayo del presente año, pero se prorrogó para noviembre y ahí estarán los 11 estados restantes (Martínez 2022). La transición a un nuevo sistema laboral, estima atención gubernamental y presupuestal; coordinación interinstitucional e intergubernamental. La reforma laboral y sus componentes, son un ejemplo típico de política pública que requiere amplio esmero por parte del aparato gubernamental.

3.2 El SPC en la Administración Pública Mexicana

Para hablar del SPC en los Centros de Conciliación Laboral, vale la pena recordar la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) creada en

el 2003. Aunque existieron esfuerzos previos para consolidar la profesionalización en México (Martínez Puón 2005), la reforma del 2003 es sin duda la más importante. Históricamente se ha considerado al SPC como un paso que permite fortalecer los esquemas democráticos en el ejercicio del poder (Pardo, El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización 1995) y la creación de la LSPCAPF generó optimismo para dar el salto a la modernización administrativa.

Según el artículo 2º de la LSPCAPF, el SPC *“es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”*. Partiendo del concepto normativo, no hay duda de que un servicio civil de carrera consolidado, favorece el funcionamiento profesional, estable y predecible del aparato burocrático y fomenta la memoria institucional del gobierno (Nieto y Pardo 2019). Y al cumplir con esos objetivos, el SPC termina alcanzando su fin último: beneficiar a la sociedad. Sin embargo, la implementación del SPC no ha sido sencilla (Nieto y Pardo 2019); las razones parten de aspectos jurídicos, administrativos y políticos (Martínez Puón 2002). Basta con echar un vistazo a la evolución que han sufrido los recursos destinados a la profesionalización (Nieto y Pardo 2019) para confirmar que el interés en el SPC se ha degradado con el tiempo.

El SPC ha encontrado también una doble resistencia basada en una larga tradición burocrática. Por un lado, ha habido resistencia por parte de los trabajadores que han cimentado su labor en la confianza y redes (no en méritos y capacidades) y también de los titulares de los organismos por considerar al SPC como camisa de fuerza. (Merino 2006). Por tanto, si al desinterés gubernamental, se le suman las resistencias burocráticas, se confirma que el SPC es una política de recursos humanos sumamente difícil de implementar. De alguna forma se necesitan socializar los beneficios del SPC (Martínez Puón 2005) porque las *“leyes, los reglamentos y los manuales de procedimientos resultan indispensables para conducir la operación de una política pública, pero nunca son suficientes. Tras de ellos debe de estar invariablemente una convicción compartida y una voluntad firme para hacer posible que una política realmente modifique el statu quo”*. (Merino 2006 21)

En términos generales, las condiciones en las que hoy opera el SPC de la Administración Pública Federal después de 19 años de su creación, reflejan los retos que habrá de enfrentar la

consolidación del SPC en los Centros de Conciliación Laborales. El cambio que implica esta política de recursos humanos no es sencillo y requiere del respaldo político y presupuestal de los diseñadores de la política; pero también de la voluntad de los implementadores. Y como no puede haber acción sin comprensión de lo que se implementa, la comunicación adquiere especial relevancia.

3. 3 El SPC en los centros de Conciliación Laboral: la apuesta por la modernización

Al igual que la Reforma del 2003, el SPC en los Centros de Conciliación se impulsa con el objetivo de brindar una atención profesional a la sociedad a través de “*un servicio público de calidad, con personal profesionalizado, basado en la igualdad de oportunidades y el mérito...*” (ESPC del CFCRL 2021: 5). Hay que resaltar que los Centros de Conciliación Laboral, a nivel federal y estatal, son creación también de la presente reforma; por tanto, los Centros y el SPC nacieron a la par.

Era evidente que la justicia laboral, con un modelo extraído de principios del siglo pasado, necesitaba una transformación; abogados, especialistas y sociedad civil, coincidían en que se necesitaba un modelo acorde a las necesidades del Siglo XXI. Muestra de ello fue el ejercicio realizado por el CIDE en el 2015 denominado *Diálogos por la Justicia Cotidiana*, que, con un diagnóstico claro, comenzó a esbozar una necesidad que no se había cumplimentado en la reforma del 2012: el SPC.

A criterio de distintos expertos, el SPC en el sistema de justicia laboral, permitiría contar con personal jurídico y administrativo óptimo, preparado y capacitado; los trabajadores jurídicos cumplirían cabalmente con sus obligaciones; promovería el respeto de los derechos laborales de los trabajadores y con base en un tabulador de sueldos, los trabajadores tendrían mejores prestaciones (CIDE 2020) Esas condiciones permitirían tener una conciliación más eficiente y efectiva en beneficio de la clase obrera y empresarial; en general, en beneficio de la sociedad.

Atendiendo las consideraciones anteriores y con el objetivo de cumplimentar los acuerdos internacionales, el presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) envió la iniciativa que marcaba el inicio de la Reforma Laboral y después de una discusión legislativa sin contratiempos ni contrapesos, se concretó la reforma constitucional en el 2017. En ella se

establecieron cambios en las resoluciones laborales, registro sindical, paros y huelgas, la creación de los Centros de Conciliación Laborales (federales y estatales) y la operación de los Tribunales Laborales (fuero federal y común). En la reforma se especifica que los centros de conciliación, en ambos niveles, tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio y se registrarán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

Una vez aprobada la Reforma Constitucional, se presentó y aprobó la reforma a la Ley Federal de Trabajo en el 2019. Por la condición de la legislación, en ella se especifican cada uno de los elementos que componen el nuevo sistema laboral. Los Centros de Conciliación se consideran parte primordial del nuevo modelo de justicia laboral, mientras el profesionalismo y la imparcialidad de sus funcionarios buscan garantizar que su actuación brinde mayor confianza y certeza a las partes en conflicto para lograr que se alcance un convenio satisfactorio y evitar que su caso llegue a la instancia judicial. (Camara de Diputados, Gaceta Parlamentaria 2019)

Es en los artículos 590-A y 590-E de la Ley Federal de Trabajo, donde se instituye que el Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (CFCRL), así como los Centros de Conciliación locales tienen la responsabilidad de establecer el Servicio Profesional de Carrera y seleccionar mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal. Sin mayor especificación sobre la forma y principios con que habrá de operar el SPC, se sientan las bases del mandato legal de ponerlo en marcha.

Es en la exposición de motivos de la iniciativa que plantea la creación de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (LOCFCRL) donde se presenta al SPC como un elemento fundamental para valorar a uno de los principales activos de una institución: las personas. Se reconoce que *“el mérito y flexibilidad, capacitación, incentivos a la mejora, evaluación del rendimiento, estrategias de cohesión de los equipos, desarrollo de competencias institucionales, técnicas y blandas de los recursos humanos, entre otros, impacta en mejoras en el desempeño de las agencias estatales”* (Camara de Diputados, Gaceta Parlamentaria 2019). La cita anterior es relevante porque influye de manera directa en la conceptualización del SPC y en los procesos que se incluyen en el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral.

En el artículo 3º fracción VIII de la LOFCRL (2020) se establece que el SPC *“es una política de recursos humanos que incluye: reclutamiento, selección, remoción, capacitación e incentivos para el adecuado desarrollo de las funciones del Centro”*. El centro debe incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos. Este par de nuevos derechos, *“están conceptualizados desde la dimensión transversal de la igualdad”* (Ortiz Magallón 2007: 233) y buscan la no discriminación, acciones afirmativas (medidas temporales que permitan alcanzar una efectiva igualdad), derechos reproductivos, igualdad de oportunidades y de trato, fuero materno y políticas para erradicar la violencia laboral y el hostigamiento sexual (Ortiz Magallón 2007). Esos principios que guían al SPC son un paso muy importante no solo a la modernización administrativa, sino a la creación de mejores condiciones laborales para las mujeres, lo que permite mayor crecimiento y estabilidad laboral.

Para regular la integración, organización, funcionamiento y desarrollo del SPC, se creó el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del CFCRL. En su artículo 4º insta que la actuación de los servidores públicos de carrera *“se sujetara a los principios de calidad, certeza, publicidad, transparencia, competencia por mérito, eficiencia, equidad, equidad de género, imparcialidad, legalidad y objetividad”* (ESPC del CFCRL 2021: 5) Y como la LFT especifica que el personal de los Centros tiene que ser seleccionado mediante concurso abierto en igualdad de condiciones, el Estatuto establece cuales son los cargos que no se consideran parte del SPC: *“I. Personal de la administración pública federal o estatal que ocupe un puesto de menor nivel al de enlace o esté considerado como personal de base; II. Persona alguna que esté contratado en la administración pública federal o estatal bajo el régimen de honorarios; III. El titular del Órgano Interno de Control del CFCRL y IV. El personal que ocupe un puesto de naturaleza adjetiva...”* (ESPC del CFCRL 2021: 6)

Siguiendo el artículo 17 del Estatuto, los procesos comprendidos dentro del SPC son: ingreso, capacitación, desarrollo profesional, evaluación del desempeño y remoción. Se definen de la siguiente manera:

“I. Ingreso. - Regula los procedimientos de reclutamiento y selección, a través de los cuales una persona servidora pública se puede incorporar al Sistema del SPC;

II. Capacitación.- Establece los modelos de profesionalización para las personas servidoras públicas de carrera, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca del CFCRL y la Administración Pública Federal en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente, y e) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres.

III. Desarrollo Profesional. - Establece los mecanismos para la movilidad horizontal y vertical de las personas servidoras públicas de carrera para desarrollar su carrera en el SPC a través de diversas trayectorias, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este instrumento.

IV. Evaluación del desempeño. - Establece la valoración e impacto de los resultados obtenidos por las personas Servidoras Públicas de Carrera dentro del Sistema de SPC.

V. Remoción. - Establece los criterios y circunstancias por los cuales las personas servidoras públicas de carrera dejarán de formar parte del SPC del CFCRL.”

Este breve recorrido realizado por la legislación federal busca mostrar la complejidad del SPC en su diseño y por tanto en su proceso de implementación desde el nivel federal porque ese es el interés de la presente tesina; conocer la forma y fondo del mensaje que se comunica a los actores que implementan. En el apartado de los hallazgos se habrá de explorar la legislación local de Hidalgo y Estado de México para comprender mejor cual ha sido la conducta implementadora de las entidades.

4. Diseño de investigación

Para contestar la pregunta de investigación, se presenta un estudio de caso, utilizando un diseño de investigación descriptivo basado en una metodología cualitativa que servirá para realizar un análisis de tres unidades (N=3). Se describe la influencia que tienen variables relacionadas con la comunicación en la conducta de la entidad responsable de implementar el SPC en los Centros de Conciliación Laborales en las tres unidades de análisis. La selección del caso responde a un Caso típico, sobre todo porque atendiendo la complejidad de los problemas contemporáneos cada vez es más común que las políticas públicas requieran coordinación intergubernamental para su éxito (McNamara 2008). Se investigaron las motivaciones y percepciones de los implementadores sobre la política pública, así como las cualidades del mensaje emitido por la federación.

El estudio de caso se centra en un periodo del 2017 al 2022. El año de inicio, se ve marcado por la publicación de la reforma laboral con la que inicia la transformación del sistema de justicia laboral.

Al partir de un marco teórico que pone a la comunicación como eje vital en la implementación de políticas intergubernamentales, la presente tesina utiliza un proceso de teorización deductivo porque parte del MCIIP para observar en la practica la forma en que los funcionarios implementan el SPC.

4.1 Selección del estudio de caso y las unidades de análisis

Para el análisis empírico se seleccionó la implementación del Servicio Profesional de Carrera en los Centros de Conciliación en la Federación y en las entidades de Hidalgo y el Estado de México.

Sobre la selección del caso existen distintas razones: la primera de ellas, es que el SPC enfrenta resistencias por una larga tradición burocrática mexicana fomentada por los trabajadores que han cimentado su labor en la confianza y redes (no en méritos o capacidades) y también por los titulares de los órganos por no poder nombrar libremente a sus colaboradores (Merino 2006). Por tanto, es interesante explorar como influyen variables relacionadas con la

comunicación en esas resistencias; sin olvidar que el interés de la presente investigación se centra únicamente en los implementadores y no en la resistencia de los trabajadores. La segunda razón es porque la actual reforma tiene un antecedente importante en el 2012, en ese año la LFT fue modificada con el objetivo de poner en marcha el SPC en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, los términos legales específicos nunca fueron desarrollados (Alcalde y Bensusán 2013), estudiar cual puede ser la conducta implementadora ahora que todo el bagaje legal se ha reformado en lo federal y estatal será interesante desde la visión del MCIIP. La tercera razón es porque la implementación del SCP en los Centros de Conciliación se sigue llevando a cabo; por tanto, el análisis de las distintas variables se encuentra al alcance de los responsables.

Se ha seleccionado a la Federación como unidad de análisis por la trascendencia que tiene en la Reforma Laboral y porque los Centros Federales de Conciliación tienen presencia en todas las Entidades del país y de manera informal, esos centros pueden tener relación directa e influencia comunicativa con los centros Locales (Goggin , Bowman y O´Toole 1990). Por razones de acceso a información se seleccionaron a Hidalgo y al Estado de México, además porque las dos entidades forman parte de la primera etapa de implementación junto con la federación. Para descartar la influencia del aspecto político más elemental, tomamos a dos entidades que durante toda la implementación han sido gobernadas por el mismo partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y por ende son oposición al partido que encabeza el Gobierno de la Republica. Desde el aspecto geográfico, ambas entidades forman parte de la Región Centro del país, lo que podría influir en la forma en que se comunica la política pública.

4. 2 Recolección de datos

Para la operacionalización de las variables se han tomado algunas del MCIIP (Goggin , Bowman y O´Toole 1990); hay que tener presente que este modelo es muy complejo, prácticamente sintetiza técnicas cuantitativas y cualitativas al estudiar la implementación en los 50 Estados de Estados Unidos de América y la implementación intergubernamental de tres políticas públicas distintas. Por interesar a este estudio la influencia que tiene la comunicación del mensaje en la conducta implementadora de los responsables y en específico el mensaje emitido por la federación, se seleccionaron las siguientes variables (Tabla 1):

Variable	Fuente	Técnica
La política va acompañada de recursos	Primaria	Entrevista estructurada a funcionarios y expertos
Credibilidad de la política	Primaria	Entrevista estructurada a funcionarios y expertos
Claridad de la política	Primaria	Entrevista estructurada a funcionarios y expertos
Consistencia de la política	Secundaria	Documental
Frecuencia de la repetición	Primaria	Entrevista estructurada a funcionarios y expertos
Recepción de la política	Primaria	Entrevista estructurada a funcionarios y expertos

Siguiendo el MCIIP, las variables aquí expuestas, están relacionadas con los estímulos y restricciones del gobierno federal y en específico con la forma y contenido del mensaje. Se realizaron nueve entrevistas, en los meses de abril y mayo del 2022 a los responsables de la implementación, es decir, a quienes operan los Centros de Conciliación y también a abogados expertos en materia laboral; son ideales para recabar la información de interés porque permiten valorar las percepciones de los que operan la política pública.

En materia de revisión documental relacionada con el recurso y la consistencia de la política pública, se analizan la página web de la estrategia de Reforma Laboral que especifica el presupuesto asignado a cada Entidad, así como las iniciativas presentadas, diarios de debate, gacetas oficiales, leyes, reglamentos y estatutos que involucran la reforma laboral y en específico lo relacionado con el Servicio Profesional de Carrera. Estos documentos importan

porque actúan como estímulos y restricciones en la implementación de la política pública que surgen en la federación y repercuten en las entidades (Goggin , Bowman y O´Toole 1990). El estudio documental abarca desde febrero el 2017, fecha en que se da la reforma constitucional laboral, hasta mayo del 2022.

Para medir el impacto que tienen las seis variables relacionadas con la comunicación, se operacionaliza la conducta implementadora de la siguiente manera: a) si el organismo cumple con los subsistemas del SPC reconocidos en el ESPC del CFCRL, b) si la política es implementada en tiempo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990) en caso de que la ley o reglamento lo establezca y c) cuál es el estatus de los documentos legales que sientan las bases del SPC en los Centros de Conciliación Laborales.

El muestro es intencional/teórico, puesto que responde a una utilidad teórica que mayormente tomamos del MCIIP; ya que lo tratamos de medir es la conducta implementadora de la entidad responsable, pero que va precedida por el mensaje emitido por la federación.

4.3 Análisis de datos

Después de obtener la información a través de fuentes primarias y secundarias, se realizó la codificación de las entrevistas propuesto por Miles, Huberman y Saldaña (2014) que permitió asociar las variables propuestas por el MCIIP de Goggin et. Al (1990) con el proceso y resultados de la implementación de una política intergubernamental.

La codificación de la información asociada con las variables relacionadas con la comunicación de Goggin et. Al y se categoriza la presencia o ausencia de la variable (1990), fue la siguiente (tabla 2):

Categoría	Subcategoría	Operacionalización	Codificación de las fuentes primarias y secundarias
Contenido del mensaje	Recursos	Económicos, técnicos, etc.	CON:REC

			CON:REC1 (sin impacto de recurso federal)
	Credibilidad	Los implementadores tienen confianza en la política y la consideran eficaz porque va solucionar los problemas para lo que fue creada.	CON:CRED CON:CRED1 (sin credibilidad)
Forma del mensaje	Claridad	Los medios y fines de la política son declaración directa, sin lenguaje calificativo, contrario o ambiguo.	FOR:CLA FOR:CLA1 (sin claridad)
	Consistencia	Los intereses variados de los decisores se fusionan y esa variedad se ve reflejada en la norma.	FOR:CON FOR:CON1 (sin consistencia)
	Frecuencia de repetición	La política se traduce en reglamentos y leyes. La política también	FOR:FREC FOR:FREC (sin repetición)

		puede filtrarse por canales comunes con burócratas de distintos niveles.	
	Recepción	Capacidad y disponibilidad del individuo para recibir la información.	FOR:REC FOR:REC (sin recepción)

Cada una de las variables serán obtenidas por entrevista o revisión documental. En el caso de las entrevistas se han diseñado preguntas que miden las variables propuestas y a través de la revisión documental se establece la consistencia del mensaje y los recursos destinados.

5. Análisis de resultados: hallazgos.

En la presente tesina se exploró el impacto de la comunicación en el proceso de implementación del SPC partiendo de las seis variables seleccionadas propuestas por el MCIIP, todas ellas relacionadas con la forma en que se comunica el mensaje: recurso, credibilidad, consistencia, claridad, repetición y recepción. Según la hipótesis que sostienen los creadores del modelo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990), una vez que se reúnen estas seis características, la política pública se implementa sin contratiempos y sin modificaciones. Sin embargo, sostener y probar la hipótesis, no es el objetivo de la presente tesina; nuestro objetivo fue explorar el impacto que tiene cada variable en la percepción y conducta de los implementadores. Por ello en el presente capítulo se describe el impacto de cada variable durante la implementación del SPC y cuál es el estatus que guarda la conducta implementadora a partir de la influencia de las variables seleccionadas.

5.1 Recurso

“El recurso federal si fue importante porque prácticamente la mitad de lo asignado para la Reforma Laboral se dirigió al Centro de Conciliación; sin embargo, resulta más importante el recurso que nos da el Congreso Local. ¿Por qué? Porque ahí tenemos el compromiso de diversas áreas estatales involucradas: la Secretaria de Finanzas, la del Trabajo, el Congreso Local. Eso nos hace sentir mayor compromiso porque muestra el interés del Gobernador en cumplir los objetivos de la reforma laboral” (Extracto de entrevista en fecha abril 2022)

Algunos autores (Porter 1973) (Derthick 1970) y los mismos creadores del modelo (Goggin , Bowman y O´Toole 1990), afirman que, a mayor recurso federal asignado a una política, mayor posibilidad de que sea implementada en tiempo y forma. Sin embargo, para los implementadores del SPC en los Centros de Conciliación Laborales, resulta más importante el recurso asignado por la entidad que el recurso enviado por la Federación. Esto cobra sentido porque los implementadores creen depender completamente del Ejecutivo estatal, y si este no asigna el presupuesto que le corresponde para la correcta implementación, termina confirmando su nulo compromiso con la Reforma y ello genera alguna clase de desincentivo en la implementación. Se debe de prestar mayor atención a las secretarías de Finanzas estatales y a

los congresos locales, porque el recurso asignado a las reformas que requieren participación federal y estatal, bien puede considerarse un termómetro del compromiso que tiene la entidad con la Reforma y este de alguna forma termina influyendo en la actitud de los implementadores.

5.2 Credibilidad

“El SPC es una política útil porque con el conseguiríamos tener a los mejores expertos en el servicio público; pero también hay que reconocer que es utópica. Ni siquiera somos conscientes de los años que va a tardar en implementarse en totalidad, ya no vamos a estar en estas oficinas...” (Extracto de entrevista en fecha mayo 2022)

La declaración anterior se obtiene de una de las entrevistas realizada a los implementadores. Es significativa no porque la declaración haya sido repetida de manera explícita, sino porque otras respuestas coincidieron en algún sentido con la cita anterior. Este tipo de respuestas es relevante porque la política tiene algún grado de credibilidad; los responsables de la implementación creen que el SPC es un paso a la modernidad, que va lograr mayor eficiencia y que esto va a traer beneficios a la sociedad. Sin embargo, se ven lejos de la implementación al cabo de unos años y saben que a ellos no les corresponderá culminar en su totalidad al SPC. Esto resulta incongruente porque de tener un SPC consolidado en las administraciones públicas estatales y federal, el riesgo de ser removido sin causa justificada no existiría. A demás, consideran “utópico” al SPC; de alguna forma reconocen que será muy difícil conseguir su consolidación en un sistema político y administrativo como el mexicano.

5.3 Claridad

“Para mí, el Servicio Profesional de Carrera es capacitación. Por ejemplo, todos los integrantes de este Centro ya fueron certificados en el estándar de competencia 1250. En la medida en que ellos permanezcan, van a recibir más certificaciones que les serán útiles no solo aquí, sino en cualquier campo en el que decidan desarrollarse”

“El SPC tiene un solo elemento: la vocación del servicio. Si el funcionario tiene vocación de servicio va dedicar mayor tiempo a su profesionalización, va brindar un meor servicio a los ciudadanos, va a ser más eficiente, más noble en su actuar, más servicial.”

(Extractos de entrevistas abril-mayo 2022)

Como es una costumbre, las leyes federales de donde emana el mandamiento de implementar el SPC en los Centros de Conciliación son ambiguas. Ello genera dos consecuencias, principalmente: discrecionalidad para los implementadores, pero también incertidumbre. Si bien, no se espera que en la Constitución o Ley Federal del Trabajo se establezcan procedimientos y definiciones para la operación del SPC, si se espera de la Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (LOCFCyRL) o del ESPC del CFCRL. Sin embargo, en estos documentos tampoco existen mensajes que establezcan procedimientos particulares y específicos que deben seguir los implementadores, especialmente los relacionados con plazos y/o instrucciones. Tan es así que, para los implementadores, el SPC es solo capacitación, vocación de servicio o terminar algún curso. Ni siquiera tienen claros los subsistemas con los que opera el SPC y cuando preparan los exámenes de ingreso, han tenido que preguntar a los candidatos lo que ellos consideran que es elemental para ocupar la plaza de conciliador; sin un procedimiento serio que permita cuestionar los puntos realmente importantes.

5.4 Consistencia

Tomando la definición que proponen los creadores del MCIIP (Goggin , Bowman y O'Toole 1990) hay inconsistencia cuando se relajan los plazos, hay retrasos o existe flexibilidad en la implementación y de alguna forma estas acciones terminan debilitando las voluntades de los implementadores. Cuando se acude a la legislación del tema, encontramos que la Reforma Laboral y en específico el SPC tiene inconsistencias. La primera de ellas es que la LOCFCyRL fue creada con dos meses de retraso, esto a pesar de que la LFT establecía que se contaba con seis meses para su expedición. La segunda inconsistencia, es que mientras la LOCFCyRL establece el inicio paulatino de la implementación del SPC en el Centro Federal de Conciliación a partir del año de la publicación de la Ley, en el ESPC del CFCLRL, vuelve a ampliar el plazo a un año después de su publicación en el Periódico Oficial. Los implementadores federales no cuentan con un mensaje consistente que les dé claridad para saber cuánto tiempo tienen para implementar. En el caso de las entidades analizadas es un tanto peor porque no tienen un plazo especificado en los transitorios de sus leyes locales para implementar el SPC; lo que deja en un estado de indefinición temporal a la política. La última evidencia sobre la inconsistencia de la reforma laboral es el aplazamiento de la entrada en vigor del nuevo modelo laboral para su

tercera etapa; misma que debió haber entrado en operación en mayo pasado y fue aplazado hasta octubre del presente año (Saldierna y Laureles 2022).

5.5 Repetición

“¿Comunicación con la Secretaria de trabajo federal? La verdad no, tampoco con las oficinas de los centros de Conciliación Federales. Con quien si mantenemos comunicación constante es con la Secretaria de Trabajo Estatal, a demás porque es la cabeza de nuestro sector. Con ellos estamos revisando los manuales, los lineamientos del SPC.”

“Hasta la fecha no nos han hecho llegar algún documento que explique cómo se opera el Servicio de Carrera. Intuimos o hemos leído algo sobre su importancia, claro que hemos leído las leyes, pero hay cosas que se nos van. Para que me entiendas, pedimos asesoría para nuestros exámenes de ingresos porque no sabíamos cómo hacerlos y nos mandaron de una oficina a otra sin definirnos y sin enviarnos algún documento que nos auxiliara en eso”

Extracto entrevista abril-mayo 2022.

Sobre la repetición del mensaje, hay escasa reglamentación y vías de comunicación entre la federación y entidades con el objetivo de clarificar la política. En el tema de reglamentos, el ESPC del CFCRL termina clarificando un poco los procesos y la forma en que opera el SPC; pero de lineamientos y catálogos de descripción de puestos no hay nada. Este quizá sea uno de los puntos más débiles en la implementación y tiene conexión directa con la claridad; porque si bien es normal que la ley sea ambigua, los reglamentos, oficios y cursos son los que le dan sentido a la política. Ante la ausencia de estos medios de comunicación, se pierde la posibilidad de generar sentido compartido sobre el SPC y ello sin duda impacta en la implementación de la política.

5.6 Recepción

La comunicación siempre es un ejercicio complejo pues no basta con un buen mensaje, sino de las condiciones propicias para que ese mensaje llegue a los receptores. Por tanto, la rotación o cambio de personal no ayuda en el entendimiento de la política. En el caso del SPC se encontró cambio de personal sobre todo en los Centros de Conciliación Locales. La razón

principal es que cuando los funcionarios ven que se abren plazas federales, por conveniencia de tener mejores prestaciones laborales deciden moverse a un Centro Federal. Esto puede ocasionar constantes cambios en las distintas áreas de los centros, lo que según el MCIIP (Goggin , Bowman y O’Toole 1990), provoca retraso y fallas en la implementación porque el mensaje no permea por los constantes cambios de personal.

5.7 La conducta implementadora

Los elementos que conforman la variable dependiente fueron explicados en páginas anteriores e identificamos los siguientes elementos:

- **Convocatorias deficientes para ocupar vacantes:** esta falla fue identificada en las tres unidades de análisis y puede tener relación con la falta de claridad y repetición que ha tenido el Consejo responsable de la Implementación de la Reforma Laboral y las diversas instancias involucradas. Derivado del escaso conocimiento que tienen las dependencias implementadoras para diseñar las reglas de ingreso al SPC y a ocupar un cargo en los Centros de Conciliación, han puesto en marcha la política de recursos humanos como la han entendido y sin tener certeza de las reglas con las que opera. Un ejemplo de ello es que las mismas convocatorias a ocupar la plaza de conciliadores, ha servido para contratar a personal jurídico y administrativo de los centros; es decir, quienes no obtienen el cargo de conciliador, puede tener un “premio de consolación” y ocupar otro encargo. Esto deja en estado de incertidumbre a los concursantes y conforma un SPC incompleto. Otro ejemplo es que cuando los implementadores estatales diseñaron el examen de ingreso al SPC no tenían idea de que preguntar; pidieron asesoría a la STPS y los mandaron al CFCyRL. En el Centro Federal tampoco les resolvieron y de manera aventurada tuvieron que preguntar lo que ellos creyeron importante, sin tener seguridad de hacer las preguntas y filtros correctos.
- **Manuales y lineamientos de descripción de cargos, en “revisión”:** estos dos documentos son prioritarios para que el SPC logre opere en los CCL. En distintas reuniones y entrevistas que se realizaron a los implementadores de las tres unidades de análisis se les cuestionó sobre la existencia de manuales y lineamientos para la implementación del SPC y la respuesta fue la misma: están en revisión. Es una realidad

que las entidades federativas prácticamente siguen el diseño y forma de los documentos legales federales; por tanto, que no existan aún los manuales y lineamientos es una desatención que termina impactando a las entidades federativas. Esta falla tiene relación con la claridad, porque este tipo de documentos tienen la función de disminuir la ambigüedad que coexiste con la ley, pero que se disipa con lo que establecen procesos y requisitos más específicos.

- **Los procesos reconocidos por el Estatuto del SPC en los CFCyRL operan parcialmente:** llamaremos “procesos” a lo que en la LSPCAPF llama subsistemas del SPC. Para el ESPC del CFCRL, los cinco procesos son los siguientes: ingreso, capacitación, desarrollo profesional, evaluación de desempeño y remoción. Sin embargo, los implementadores reconocen que solo se encuentran operando parcialmente el proceso de ingreso y de capacitación. El ingreso por la operación de las convocatorias públicas para la contratación del personal y la capacitación por haber aprobado algunos cursos. Sobre el desarrollo profesional, no existe ninguna planificación sobre el crecimiento del personal en los CCL, tampoco se tienen planeadas las temporalidades y formas de evaluar ni las causas o procesos de remoción. Lo más preocupante es que no cuentan con una fecha estimada en que comience a operar el SPC completo, ni en la federación ni en las entidades; peor aún, en las entidades ni siquiera se tienen contempladas en la legislación los cinco procesos. Esto demuestra una falla en la claridad, repetición y recepción; aunque existen los procesos en la legislación federal, las entidades no los han comprendido o no tienen interés en desarrollarlos.
- **No hay claridad de los beneficios internos y externos del SPC:** algunos teóricos del SPC han escrito sobre el poco conocimiento de los beneficios internos que tiene la existencia del Servicio Profesional de Carrera. Si no tienen claros los beneficios internos, menos los sociales, aun cuando el ESPC del CFCRL establezca el claro sentido social de la implementación del Servicio. No hay claridad, porque cuando se cuestionó a los implementadores, se basaron solo en recalcar el mejor servicio a la ciudadanía. Esto tiene relación con la escasa claridad, recepción y repetición de la política federal a las entidades federativas.
- **Visión reduccionista del SPC:** cuando la entrevista llegaba al punto de conversar sobre los componentes del SPC, los funcionarios siempre dijeron que era capacitación,

vocación de servicio o ingresos al Centro de manera pública y abierta. Esto nos trae como conclusión que los implementadores poco conocen del Servicio y la falla principal viene del mensaje y de la forma en que se ha comunicado. La falta de claridad y escasa repetición del mensaje han complicado la implementación de la política, aun cuando tenga credibilidad y eso trae consecuencias al SPC. Porque algunos implementadores, al desconocer al SPC en toda su extensión y complejidad creen tener un SPC consolidado, cuando la realidad es que aún es limitada la forma en que está operando en los Centros de Conciliación.

5.8 El impacto de las variables en la conducta implementadora

Aunque la presente investigación no es un modelo matemático que pueda establecer una correlación de las variables estudiadas y la conducta implementadora, se puede fijar una probable influencia de las variables analizadas sobre la forma en que se conducen los implementadores. De las seis variables analizadas, parecen tener mayor impacto en la implementación la claridad, repetición y consistencia.

La **claridad** parece relevante porque aun cuando el SPC sea una política creíble, los funcionarios responsables de la implementación no pueden desplegar todos los beneficios del Servicio porque no han comprendido todos sus componentes, antecedentes en la administración federal y los retos que habrán de enfrentar en el futuro. De la **consistencia** se puede resaltar la disminución de compromiso por parte de los implementadores cuando ven que no existen plazos para la implementación del SPC o que esos plazos se van prorrogando por distintas causas. Sobre la **repetición**, se puede recordar el vicio que acompaña a los gobiernos: creer que, por estar en la ley, una política habrá de implementarse. No hay que olvidar que para que la política se implemente se vive un proceso complejo, si los lineamientos y reglamentos no clarifican la política, se enfrentan mayores desafíos y permanece la brecha entre lo que se planeó y lo que se alcanzó.

6. Conclusiones y propuestas de política pública

El proceso de implementación es un paso complejo y lo es aún más cuando se trata de políticas públicas intergubernamentales como lo es el SPC en los Centros de Conciliación. Conforme la política va pasando por distintos niveles de gobierno, está el riesgo de que existan nuevas interpretaciones. Aunque los gobiernos y funcionarios no lo tomen con la seriedad que merece, no hay que olvidar que las políticas están hechas de palabras (Majone 2014), por tanto, hacer un esfuerzo por comunicarlas de la manera en que fueron entendidas por los diseñadores para que en la misma dimensión sean implementadas, es un componente que debería de tomarse en cuenta en todas las acciones de gobierno.

En la presente investigación se exploró cual era el impacto de variables propuestas por el MCIIP (Goggin , Bowman y O´Toole 1990); todas ellas relacionadas con la comunicación de la política pública. Y aunque no todas las variables tuvieron el mismo impacto en la conducta implementadora de los funcionarios, los resultados confirmaron la influencia general que tiene la comunicación a través de la consistencia, claridad y repetición de la política. Aislar a la variable de la comunicación durante el proceso de implementación fue sin duda una limitación y una oportunidad. Por un lado, la limitación surgió de lo evidente, son tantas las variables relacionadas con la implementación que es imposible definir la influencia de una sola. La oportunidad se encontró relacionada con visibilizar la importancia de la comunicación, concentrarse en su impacto también fue una forma de comprender su alcance en el contexto mexicano.

Al hacer un recorrido por los hallazgos, se confirma que la investigación no solo visibilizo a la comunicación, sino también a los implementadores, aunque ese objetivo no era uno de los que se buscaba. Los distintos involucrados en la implementación no son robots que habrán de cumplir el mandamiento legal que emana de la federación; son seres humanos que mantienen temores y resistencias a la política, sobre todo a una como el SPC que afecta de manera directa sus intereses. Realizar una labor de entendimiento y comprensión interorganizacional, es vital para que la utilidad de las políticas también sea comprendida de manera externa por toda la sociedad.

Se sabe que lo que menos tiene un gobierno es tiempo; su segunda limitación siempre será el recurso financiero. Sin embargo, el análisis exploratorio que planteó la presente investigación da ánimos, por confirmar que no son los dos únicos elementos que importan a la hora de implementar políticas públicas. También importan la claridad, consistencia y repetición de la política; en la medida en que los gobiernos se preocupen por encontrar mejores estrategias de comunicación para aclarar el sentido de las palabras que conforman las políticas públicas, mayor probabilidad habrá de tener políticas eficientes y eficaces en beneficio de la sociedad.

El SPC a nivel federal, sigue enfrentando retos después de 19 años de haber sido puesto en marcha. Sin embargo, aún más desafíos enfrentará el SPC de la Reforma Laboral, porque no solo se trata de una reforma federal, sino intergubernamental, misma que requiere la voluntad y el involucramiento de los gobiernos estatales. Según lo analizado, si la tendencia continua, en algunos años el SPC en los Centros de Conciliación será una política incompleta, con serias limitaciones, con incumplimiento de objetivos y con beneficios internos desconocidos, tal como opera hoy. Estas limitaciones, si bien dependen de distintas condiciones gubernamentales, podrían sintetizarse en una mayor atención en la variable de la comunicación. Por tanto, a continuación, se realizan una serie de recomendaciones:

1. El gobierno federal debe promover la creación de manuales y guías para la implementación del SPC en los Centros de Conciliación: es un gran acierto que la política cuente con credibilidad, pero el efecto positivo no se materializa si los implementadores tienen las mejores intenciones, pero no saben cómo operacionalizar al SPC. Esos manuales o guías, también deberán de contener un apartado que les permita a los funcionarios saber cuáles son los beneficios colectivos por la implementación y las ventajas de formar parte del SPC.
2. Establecer plazos para la implementación del SPC: en los transitorios de la legislación federal existen los plazos, pero pueden llegar a ser contradictorios. El gran problema recae en lo local, puesto que al leer los transitorios, los funcionarios no saben cuánto tiempo tienen para implementar el SPC y esa indefinición retrasa la implementación.
3. Publicar los lineamientos y el catálogo de descripción de cargos: para que el SPC opere de la manera en que fue diseñado, se requiere la expedición inmediata de estos documentos.

4. Difundir el ESPC del CFCyRL: en este documento se encuentra la organización de los órganos que garantizan el SPC en los Centros de Conciliación y el funcionamiento de los cinco procesos. Sin embargo, a nivel local no se tiene el conocimiento detallado del documento. Es esta desconexión entre lo federal con lo estatal, lo que perpetua la visión reduccionista que se tiene del SPC, creyendo que solo se trata de capacitación o vocación de servicio.
5. Entablar mayor coordinación interinstitucional: en la entrevista con funcionarios federales reconocieron el asesoramiento que han tenido con la Secretaría de la Función Pública por la experiencia que tiene en el SPC desde hace casi dos décadas. Sin embargo, esa coordinación no se ha bajado al nivel estatal, lo que sería muy útil para el cumplimiento del SPC en los Centros de Conciliación.
6. Difundir textos y brindar capacitaciones que faciliten el entendimiento del SPC: sobre el SPC se ha escrito mucho en nuestro país, sobre todo después de la reforma del 2003. Autores como Mauricio Merino, Rafael Martínez Puón, Ana Elena Fierro, Sergio López Ayllón, David Arellano, María del Carmen Pardo, entre otros, se han dedicado a analizar el tema para explicarlo de forma sencilla. Esos textos exploran los beneficios del SPC y las experiencias internacionales que se tienen en países que llevan un mayor recorrido sobre esta política de recursos humanos. A la par de la difusión de los textos, será importante llevar a cabo acercamientos presenciales con los implementadores que permitan conocer sus dudas y explorar sus puntos de vista sobre el tema. Mantener contacto bidireccional y seguimiento a la política, será fundamental para entender en que consiste el SPC y cuales son sus retos principales.

Espero que las presentes recomendaciones, basadas en la evidencia recopilada en los últimos meses sean de utilidad para la implementación del SPC en los Centros de Conciliación Laborales. Pero también espero que las anotaciones aquí compartidas se presten para la reflexión de los funcionarios responsables de las distintas políticas de este país; porque de las consideraciones que ellos realicen sobre este tema, depende la implementación exitosa de las políticas. Porque el problema aquí examinado es un caso típico de los tantos que hay en México en el que los primeros convencidos de la política deben de ser los funcionarios encargados de implementarla. No puede haber convencimiento sin comprensión; tampoco puede haber comprensión sin comunicación.

Referencias

- Aguilar Villanueva , Luis. *estudio introductorio en El Estudio de las Politicas Publicas* . Porrúa , 2003.
- Alcalde , Arturo, y Graciela Bensusán. «El sistema de la justicia laboral en Méxcio: situacion actual y perspectiva.» *Friederich Ebert Stiftung*, 2013.
- Berman, Paul. «El estudio de la macro y micro-implementacion.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar Villanueva. Porrúa, 1993.
- Camara de Diputados. «Gaceta Parlamentaria.» 3 de Octubre de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/oct/20191003-III.html> (último acceso: 15 de Mayo de 2022).
- . «Gaceta Parlamentaria.» 3 de Enero de 2019. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (último acceso: 18 de Abril de 2022).
- CIDE. «Dialogos de la Justicia Cotidiana .» Academico , 2020.
- Covarrubias Moreno, Oscar, Roberto Moreno Espinosa, y Francisco López Montoya . «Los problemas públicos emergentes y el desafio de la coordinación en los sistemas federales.» *Grupo de iInvestigación en Gobierno, Administracion y políticas públicas*, 2011.
- Derthick , Martha . *The Influence of[Federal Grants: Public Assistance*. Harvard University Press, 1970.
- Edwards, George C. III,*Implementing Publie Poliey*. CQ Press, 1980.
- Elmore , Richard. «Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales.» En *La Implementación de las Políticas* , de Luis Aguilar Villanueva . Porrúa, 2003.
- Fierro Ferráez , Ana Elena . «Importancia de las Leyes del Servicio Civil en un estado democrático, experiencias en Chile, Argentina, Perú y México.» *Tecnologico de Monterrey*, 2022.

Gobierno , de la Republica. «Estrategia Nacional de Implementación.» Documento de Gobierno, México, 2020.

Goggin , M. , L. Bowman , y L. O´Toole . *Implementation Theory and Practice Toward a Third Generation* . Scott Foresman and Co., 1990.

Hogwood, Brian W., y Lewis A. Gunn. «Implementación.» En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, de Maria del Carmen Pardo, Mauricio Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo. CIDE, 2017.

Lahera P., Eugenio. «Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?» *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 35, 2006: 1-10.

Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Hidalgo (LCCLEH) Periódico Oficial del Estado de Hidalgo (POEH), 16-04-2018, ultimas reformas POEH 31-12-2019 (México)

Ley del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México (LCCLEM) Gaceta de Gobierno (GdG) 16-12-2019 (México)

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF) Diario Oficial de la Federación (DOF) 10-04-2003, ultimas reformas DOF 09-01-2006 (México)

Ley Federal del Trabajo (LFT) Diario Oficial de la Federación (DOF) 01-04-1970, ultimas reformas DOF 31-07-2021 (México)

Ley Orgánica del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral (LOCFCRL) Diario Oficial de la Federación (DOF) 06-01-2020, (México)

Lineamientos para la implementación del Modelo de Servicio Profesional de Carrera del Centro de Conciliación Laboral del Estado de México, Gaceta de Gobierno (GdG) 18-09-2020 (México)

Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentacion y persuasion en la formulacion de politicas publicas* . Fondo de Cultura Economica, 2014.

Manual de integración y funcionamiento del Comité Técnico de Profesionalización del Centro de Conciliación laboral del Estado de México, Gaceta del Gobierno (GdG) 21-09-2020 (México)

Martinez Puón , Rafael. *Servicio Profesional de Carrera ¿para qué?* Miguel Ángel Porrúa, 2005.

Martínez Puón, Rafael. «Problemas, dilemas y perspectivas para el establecimiento de un servicio civil de carrera en México.» *Revista de humanidades: Tecnológico de Monterrey*, 2002.

Martínez, Maria Del Pilar. «El Economista .» 24 de mayo de 2022. <https://www.economista.com.mx/empresas/Liberan-recursos-para-la-tercera-etapa-de-la-reforma-laboral-20220524-0059.html> (último acceso: 15 de junio de 2022).

May, Peter J. «El diseño y la implementación de las políticas públicas.» En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, de Maria del Carmen Pardo, Mauricio Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo. CIDE, 2017.

McNamara , Madeleine . *Exploring Interections During Multiorganizational Policy Implementation: a case study of the Virginia Coastal Zone Management Program*. Old Dominion University, 2008.

Merino, Mauricio. *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*. CIDE, 2006.

Miles , M.B., A.M. Huberman, y J. Saldaña . *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. SAGE: Thousands Oaks, 2014.

Nieto, Fernando , y Maria del Carmen Pardo . «La implementación del servicio profesional.» *Gestión Pública y Gobierno*, 2019: 35-63.

Nixon , Jaqi. «The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at Local Level en Policy and Politics.» *Policy and Politics*, Vol. 8 No.2, 1980.

Ortiz Magallón, Rosario. «La equidad de género en la reforma laboral.» *Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM* , 2007.

- Pardo, Maria del Carmen. «El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización.» *Gestión y política pública*, 1995: 277-302.
- Pardo, Maria del Carmen, Mauricio Dussauge Laguna , y Guillermo M. Cejudo. *Implementación de políticas públicas. Una antología* . CIDE, 2017.
- Pontifes Martínez, Arturo. «Relaciones intergubernamentales .» *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, 2016.
- Porter , D. O. . *The Politics of Budgeting Federal Aid: Resource*. Beverly Hills and London: Sage, 1973.
- Pressman J. L. , y Wildavsky A. *Implementation* . Berkeley: University of California Press., 1973.
- Sabatier, Paul A. , y Daniel A. Mazmanian . «La implementación de la política pública: un marco de análisis.» En *La implementación de las políticas*, de Luis Aguilar Villanueva . Porrúa, 1993.
- Saldierna , Georgina , y Jared Laureles. *La Jornada* . 27 de Marzo de 2022. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/27/politica/aplazan-a-octubre-la-fase-final-de-la-reforma-laboral/#:~:text=La%20C3%A1mara%20de%20Diputados%20aprob%C3%B3,y%20de%20equipamiento%20de%20instalaciones>. (último acceso: 10 de Junio de 2022).
- Schultze , C. L. *The role of incentives, penaltics, and rewards in attaining effective policy*. 1969.
- Simon, Herbert. *El comportamiento administrativo*. Aguilar, 1949.
- Stoker, Robert. «Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas.» En *La implementación de las políticas públicas*, de Luis Aguilar Villanueva . Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Van Meter , Donald S., y Carl E. Van Horn. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.» En *La implementación de las Políticas*, de Luis Aguilar Villanueva . Porrua, 2003.