

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

125

Volumen XLVI, Nº 2
(mayo-agosto 2011)

Temas actuales de la Administración Pública

INAP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.



Instituto Internacional de
Cienias Administrativas

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx

Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2635, e-mail: contacto@inap.org.mx



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

125

Volumen XLVI, N° 2
(mayo-agosto 2011)

**Temas actuales de la
Administración Pública**

INAP | INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 41 50 20 84
<http://www.inap.org.mx>
inap.rap@gmail.com

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente
responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones
a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando
la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

**José R. Castelazo
Presidente**

Javier Barros Valero	Diego Valadés	Mauricio Valdés Rodríguez
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	Vicepresidente	Vicepresidente para los IAP's de los estados 2012-2013

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz
Carlos Almada López
José Fernando Franco González Salas
Benjamín González Roaro
Mauricio Merino Huerta
Sergio Hidalgo Monroy Portillo
María de los Ángeles Moreno Uriegas
Arturo Núñez Jiménez
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Óscar Reyes Retana
Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas	Gabino Fraga Magaña
Ignacio Pichardo Pagaza	Gustavo Martínez Cabañas
Adolfo Lugo Verduzco	Andrés Caso Lombardo
José Natividad González Parás	Raúl Salinas Lozano
Alejandro Carrillo Castro	

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Director
José Sosa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

125

Volumen XLVI, No. 2
(mayo-agosto 2011)

Temas actuales de la Administración Pública

ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	11
Análisis	
La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio. <i>José Juan Sánchez González</i>	13
Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. <i>Francisco Moyado Estrada</i>	45
La función directiva en Latinoamérica: Componentes para el establecimiento de un sistema profesional. <i>Rafael Martínez Puón</i>	71
Recuperación de inmuebles abandonados en la Ciudad de México para su integración ambiental y cultural al espacio público. <i>José Arturo Alvarado Ortega</i>	101
Reseñas	
Ernesto Velasco (comp.). Gestión Estratégica. México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (eapdf), Siglo XXI, 2010, 163 pp. <i>Jorge L. Zendejas R.</i>	119

Present subjects of the Public Administration

Presentation 127
José R. Castelazo

Analysis

Administrative corruption in Mexico: Study approach. 129
José Juan Sánchez González

Public management and quality: An analysis of the mexican experience. 1995-2012 period. 157
Francisco Moyado Estrada

Directive function in Latin America: Components to establish a professional system. 181
Rafael Martínez Puón

Recovery of abandoned buildings in Mexico City for environmental and cultural integration into the public space. 207
José Arturo Alvarado Ortega

Reviews

Ernesto Velasco (comp.). **Gestión Estratégica.** 223
México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (eapdf), Siglo XXI, 2010, 163 pp.
Jorge L. Zendejas R.

Resúmenes/Abstracts 229

Instrucciones para los Colaboradores 233

Instructions for Collaborators 237

Revista de Administración Pública



Presentación

Existen temas transversales en la Agenda Pública del orbe, los cuales no han sido pasados por alto por la Administración Pública en México, al dedicar múltiples esfuerzos destinados a contar con un cumplimiento de los fines del Estado: la estabilidad, seguridad, paz social y el desarrollo sustentable. Entre estos esfuerzos encontramos de forma trascendente a la Reforma y Modernización Administrativas, la Transparencia y Rendición de Cuentas, la Gobernanza y el Buen Gobierno, entre otras. Basados en estos pilares, encontramos temas focalizados a cumplir los grandes objetivos de renovación y mejoramiento público administrativo. En este número de la Revista de Administración Pública tratamos algunos de esos temas a través de la reflexión y estudio de reconocidos administrativistas.

José Juan Sánchez González en su artículo *La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio*, realiza una tipología de la corrupción pública –corrupción política, corrupción administrativa y corrupción judicial– para enfatizar los nexos y alcances en los procesos del aparato burocrático mexicano. Presenta, igualmente, una propuesta para estudiar y comprender la naturaleza y complejidad de este fenómeno.

En *Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012*, Francisco Moyado analiza la calidad en la gestión pública, y las transformaciones institucionales del Estado en el contexto de la globalidad; por otra parte, revisa las reformas implementadas en países de América Latina, en el marco de la Nueva Gestión Pública. Lo anterior, para identificar los elementos que comparten los programas de modernización, calidad y mejora de la gestión, aplicados en la administración pública mexicana, en el periodo 1995-2012, y proponer el relanzamiento de una política de calidad en el futuro inmediato.

La revisión de las tendencias de la función directiva en el mundo y en Latinoamérica, podemos encontrarlas en el artículo *La función directiva en Latinoamérica: componentes para el establecimiento de un sistema profesional* de Rafael Martínez Puón. Aquí, se describen los “modelos ideales” de la función directiva: corporativo o cerrado, modelo de politización y modelo gerencial o profesional. Finalmente identifica y analiza

los componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva.

José Arturo Alvarado Ortega en *Recuperación de inmuebles abandonados en la Ciudad de México para su integración ambiental y cultural al espacio público*, reflexiona acerca de la recualificación y reciclaje de espacios arquitectónicos que han quedado obsoletos y abandonados –tales como antiguas fábricas, polígonos residenciales, periferias o suburbios no funcionales– para darles funcionalidad, mediante transformaciones que permitan ser rescatados en beneficio de la sociedad y el Estado, teniendo como premisa básica la sustentabilidad.

Agradecemos a quienes han colaborado en este número de la RAP, y confiamos que estos estudios sirvan de base para generar discusiones y acciones en los temas aquí referidos, y con ello dar continuidad a los aportes que este medio de divulgación realiza nuestra casa, el INAP, en pro de una mejor Administración Pública en nuestro país.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública



**La corrupción administrativa en México:
Una aproximación para su estudio**

José Juan Sánchez González

Introducción

La idea de que la corrupción es un grave problema, no sólo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto es un tema que adquiere relevancia en el ámbito académico. Este pensamiento, fundado en investigaciones empíricas de gran rigor y fiabilidad, ha llevado a múltiples iniciativas, para intentar detener su expansión globalmente y para combatirla en sus diferentes frentes y formas. No hay que olvidar que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados; dañando, por extensión el funcionamiento de la economía nacional e internacional (Villoria, 2006: 136). La corrupción se extiende, si no se controla (Caiden, 1997: 17). Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no en la excepción (Malen, 2002: 4).

La corrupción desde siempre ha acompañado a la política, a los actos de gobierno, al mercado y a la vida social. De allí que no sea extraño que se conozca la práctica de la corrupción como una de las actividades más antiguas del mundo. Pero en este mundo cada vez más globalizado, en el que personas, empresas, instituciones nacionales e internacionales o Estados interactúan con una creciente asiduidad, velocidad y en relaciones cada vez más asimétricas, se crean ocasiones extraordinarias para los comportamientos parasitarios u oportunistas como nunca antes se habían producido (Malen, 2002: 12).

La corrupción se ha transformado actualmente en un tema común en los círculos internacionales. No se trata de un tema nuevo, lejos de eso, la corrupción ha existido desde que el gobierno existe. Pero el mundo ha decidido que este problema ha llegado finalmente a ser disfuncional

para el desarrollo global, de manera que es necesario enfrentarlo. No cabe duda, ha llegado a ser tan amenazante que resulta urgente hacer algo al respecto (Caiden, 2004: 1). Entonces es claro que la corrupción es un problema potencial. Evidentemente, no todos los sistemas políticos dan la misma importancia a este asunto. Sin embargo, allí donde una sociedad estableció por cuestión de principios una división entre política y mercado, donde los intereses públicos y privados se distinguieron unos de otros y donde la sociedad hizo retroceder los límites del patrimonialismo, el clientelismo y el nepotismo, la corrupción es considerada como patológica. La corrupción es una manera de “aceitar las ruedas” de un sistema atascado. La corrupción trae consigo la destrucción de cualquier sociedad, ya sea dictatorial o autoritaria, pero es particularmente perjudicial para los gobiernos democráticos (Mény, 2003: 123-124).

La corrupción, entonces, se ha transformado en un fenómeno global con ámbitos uniformes y transfronterizos, propios del mundo contemporáneo (Pozas, 2009: 7). La corrupción se ha convertido, desde las últimas décadas del siglo XX, en una pandemia en los ámbitos de gobierno. Afecta a la eficacia de las instituciones, genera incumplimiento de metas y objetivos en los programas de gobierno, impide la resolución de demandas ciudadanas, a la vez que genera desconfianza de la ciudadanía en su gobierno y malestar en la población (Diego, 2006: 141).

La corrupción es un tema de investigación que en el pasado estuvo muy de boga y que hoy vuelve a estarlo. Durante mucho tiempo, el tema de la corrupción fue considerado un tabú (Villoria y López, 2009: 3). Se suponía que los extensos programas de liberalización económica y de privatización que se impulsaron en la década de 1980 en países en desarrollo y en el mundo poscomunista, se orientarían a desmantelar las rentas del sistema de sustitución de importaciones y el estatismo. Sin embargo, eso no ocurrió de la manera esperada. Las economías fueron privatizadas en forma masiva, los mecanismos de mercado fueron ampliamente aceptados, los regímenes comerciales y financieros fueron desregulados y, no obstante, todos estos cambios en las políticas económicas no parecen haber disuelto las coaliciones distributivas (Schamis, 2009: 44). De hecho, sólo parecen haberlas reestructurado. Desde Rusia hasta Argentina, y desde México hasta el Medio Oriente, las reformas económicas fueron llevándose a cabo a puerta cerrada y a través de mecanismos opacos. En el caso de México dos episodios conspicuamente opacos fueron, por un lado, la privatización bancaria (Sandoval, 2009: 122) y por otro, el rescate bancario del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) que después se convirtió en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) (González-Aréchiga, 2009: 136). El estudio de la corrupción, que fue popular bajo el paradigma de la modernización en la década de 1970, ha regresado y esta vez en grande.

El fenómeno de la corrupción tiene entonces una naturaleza multidimensional. Involucra dilemas morales, incentivos económicos, beneficios personales, grado de profesionalismo en la administración del Estado, tamaño y eficacia del sector público, funcionamiento de las instituciones legislativas y judiciales, grado de libertad de prensa, acceso ciudadano a información pública, rendición de cuentas, profesionalización de los servidores públicos y otros factores que inciden en la ocurrencia de este fenómeno (Solimano, 2008a: 17). De hecho, se puede realizar un esfuerzo de sistematización en el que pueden encontrarse toda clase de componentes, variables y operaciones en torno a la corrupción, que permiten mostrar la complejidad de su estudio (Méndez, 2004: 2).

En el estudio de la administración pública mexicana el tema de la corrupción administrativa, sólo ha sido referido de manera marginal, secundaria y, en el mejor de los casos, como una variable más dentro de la acción de la administración pública. A pesar de que en la actualidad, existe una variedad de fuentes de estudio en torno a la actividad organizada del Estado, algunos estudiosos la concebían como una variable interna propia del sistema político mexicano, o bien como una variable dependiente de otros factores políticos prevalecientes en el régimen de partido único o hegemónico. La propuesta que se presenta, intenta mostrar a la corrupción administrativa como un fenómeno histórico, inherente al sistema de gobierno, que no ha sido controlado de forma efectiva –a pesar del desarrollo del control interno y externo– y que incluso, en el régimen de alternancia política, de acuerdo a las evidencias empíricas no ha disminuido sino por el contrario se ha incrementado. Este artículo intenta responder a este cuestionamiento y algunos otros que se derivan del mismo, mediante una propuesta de estudio que permita confirmar la efectividad o no de los mecanismos de control –interno y externo– así como otros instrumentos adicionales para combatir la corrupción administrativa.

El artículo se presenta en tres apartados. En la primera parte, se busca definir a la corrupción desde su raíz etimológica hasta definiciones amplias y complejas para conceptualizarla. En la segunda parte, se describe una tipología de la corrupción pública –corrupción política, corrupción administrativa y corrupción judicial– con el fin de intentar diferenciarlas y enfatizar los alcances de la corrupción administrativa que es la que nos interesa profundizar. En la tercera parte, se presenta una propuesta para el estudio de la corrupción administrativa mexicana, a partir de la cual se realizan algunas inferencias preliminares que sirvan para comenzar a comprender la naturaleza del fenómeno de corrupción administrativa. Por último, se exponen algunas ideas que pueden considerarse como conclusiones.

I Definición de corrupción

Un primer acercamiento a la corrupción es el origen de su significado. Desde su raíz etimológica, *Corruptio, corruptiones* son vocablos latinos. De aquí provienen *corruption* en inglés, *corruzione* del italiano, *korruption* en alemán y que pasan al español como corrupción y corromper (González, 2005: 48). La palabra corrupción viene del latín *rumpere* y se refiere a quebrantar códigos, leyes y normas de buen comportamiento cívico. El término también se refiere al deterioro en las formas de gobierno de un país, ciudad o unidad territorial (Solimano, 2008a: 59). Corrupción es una categoría moral cuyo significado se asemeja al concepto de putrefacción (Rose-Ackerman, 2009: 23).

La corrupción es un fenómeno complicado con múltiples causas y efectos diversos. La corrupción fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político (del Castillo, 2001a: 375). El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos legales estrictos, que describen este fenómeno como un mero acto de soborno que involucra al menos a un servidor público y una transferencia de recursos, hasta las explicaciones económicas que la perciben como un impuesto regresivo y como una forma de renta adicional.

La corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente” (Villoria, 2002: 3). La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante (Garzón, 2003: 23-24). La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas (del Castillo, 2001b: 275). El Banco Mundial la define básicamente como: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONU, 2003). Aunque esta definición, que es una de las más citadas, cuenta con una diversidad de razones para considerarla como limitada (Hodgson y Jiang, 2008: 60-61).

El mismo término corrupción implica que las cosas no son como deberían de ser. Han sido pervertidas, torcidas, manipuladas, distorsionadas, desviadas o de cualquier manera sacadas fuera de su camino previsto. En este proceso, los corruptos han logrado ganancias injustas o se han beneficiado de manera indebida que de otro modo no hubiera ocurrido, a costa de todos los demás quienes, a sabiendas o no, han perdido (Caiden, 2004: 3).

Cualquiera de estas definiciones de corrupción es válida debido a que la esencia del fenómeno es la misma. Un agente investido de autoridad obtiene un beneficio para él o para un grupo de personas al tomar una decisión respecto a un ciudadano. La corrupción es el uso indirecto del poder público para obtener beneficios privados. De esta manera, la función pública es convertida ilícitamente en una fuente de enriquecimiento privado (Diego, 2005: 51). En esencia, el corrupto se apropiá de lo público y lo hace para beneficiarse personal y privadamente, rompiendo las reglas establecidas.

Para profundizar en el fenómeno de la corrupción se pueden agrupar las definiciones en cuatro grupos, como lo propone Villoria (2000). En el primer grupo, existen las definiciones vinculadas al abuso del *cargo público* o al incumplimiento de normas jurídicas por parte de los responsables públicos. La corrupción es el abuso de la autoridad por razones de beneficio particular no necesariamente monetario. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que recibe beneficios de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de influenciar o ser influenciado en el ejercicio de cargo público (Villoria, 2000: 3). Los actos de corrupción se pueden definir como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco discrecional con el objeto de obtener un beneficio adicional, cualquiera que sea su naturaleza (Malen, 2002: 35). En ese mismo sentido, se afirma que la corrupción implica también una cuestión legal cuando los servidores públicos abusan de su encargo (Rose-Ackerman, 2009: 24). Todos los Estados cuentan con leyes contra el soborno y el fraude en el sector público, y la mayoría de ellos buscan regular las contribuciones a las campañas electorales, los gastos en este tipo de procesos, así como inhibir el desarrollo de conflictos de interés. Muchos otros Estados penalizan el soborno comercial y otro tipo de fraudes auspiciados por las grandes corporaciones. Existen también tratados internacionales y regionales que intentan controlar el soborno a través de las fronteras y de facilitar la aplicación de la ley.

En el segundo grupo, existen definiciones centradas en *el mercado*. Estas definiciones suelen usarse allí donde no existe un desarrollo jurídico suficientemente elevado como para poder categorizar adecuadamente todas las conductas corruptas. También son adecuadas para el análisis económico de la corrupción. Un funcionario corrupto sería aquel que utiliza su cargo como un negocio privado, cuya cuenta de resultados busca maximizar. El volumen de sus ingresos depende de la situación del mercado y de su talento para encontrar el punto de máxima ganancia en la curva de la demanda del público. La corrupción es un fenómeno económico, que para combatir hay que pensar en los costos de ella, pero

también en los costos de combatirla y hay que seguir la lucha contra la corrupción hasta el punto en que los costos por combatirla sean iguales a los costos de la misma (Klitgaard, 1984: 15-16).

En el tercer grupo, se pueden incluir las definiciones centradas en el *interés general*. La corrupción existe cuando un responsable de un puesto público, con unas funciones y atribuciones definidas es, por medios monetarios o de otra naturaleza no legalmente prevista, inducido a actuar favoreciendo a quien proporciona el beneficio, dañando al público y a sus intereses (Villoria, 2006: 14). Es corrupta, en definitiva, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general. La idea de que los responsables públicos sirven al interés público, ya implica una concepción determinada de la política y de la acción de gobierno, pero ésta no se encuentra muy alejada de lo que la ciudadanía entiende como debe ser la política (Jacobs y Anecharico, 2001: 321). Esta definición podría incluir toda política pública o programa que se adopta o implanta considerando los intereses de sólo una parte afectada, dados los beneficios que esta parte puede proporcionar a los empleados públicos. Incluso, toda acción tomada en el sentido de influir en una política pública con tal interés privado, sin perjuicio de los efectos sustanciales que tal acción puede provocar.

Corrupción sería por supuesto el tomar decisiones parciales por razones de beneficio monetario directo, como es el caso del soborno. Corrupción sería también la elaboración de normas en las que se beneficia a un sector social sobre el conjunto de la comunidad a cambio de beneficios privados directos o indirectos. (...) Corrupción sería pasar información de forma privilegiada a un actor individual o colectivo, a cambio de algún tipo de recompensa. O, sin ánimo exhaustivo, podría ser corrupción cualquier acto que beneficie a una parte de la sociedad a cambio de sus votos, cuando el interés general sea dañado con ello (Villoria, 2006: 10).

Por último, en el cuarto grupo algunos autores critican las aproximaciones más moralistas e introducen una concepción histórica y sociológica, vinculada a la *percepción social* del fenómeno. En realidad, el entorno político, económico y social de ciertos países africanos es muy diferente al de Estados Unidos o el Reino Unido, con lo que la aplicación de los criterios domésticos anglosajones para analizar la corrupción en dichos países es totalmente inadecuada (Villoria, 2006: 26). Por ejemplo, el trabajo empírico muestra que en general, los sistemas presidenciales son más corruptos que las democracias parlamentarias y que los sistemas de representación proporcional son más corruptos que los sistemas de mayoría relativa. Los peores sistemas combinan presidencias fuertes con representación proporcional, en los cuales un ejecutivo poderoso negocia con unos cuantos líderes partidistas poderosos para compartir los privilegios del poder de forma corrupta (Rose-Ackerman, 2009: 33).

Finalmente, existe otra manera de entender a la corrupción. Implicaría más que definirla que se le puede concebir como parte de un conjunto de conductas indebidas tales como: pagos monetarios (extralegales) a funcionarios públicos a cambio de entrega de servicios; aprobación de permisos; autorización de instalación de empresas; otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permita al beneficiario restringir la competencia; y obtener rentas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios (Solimano, 2008b: 14). En algunos casos, el traspaso y uso de activos del Estado no involucra un pago monetario directo, pero sí un intercambio de favores e influencias.

II Tipología de corrupción

La corrupción puede encontrarse en cuatro diferentes niveles: en el régimen político, en la política, en la administración pública, y en el poder judicial (Villoria, 2002: 1). Por lo que corresponde al régimen político, la experiencia muestra que si los regímenes políticos son corruptos, los servidores públicos pueden estar vinculados a servir con fidelidad a ese régimen. Esto puede deberse a que obtienen beneficios que les favorecen o que les permiten ciertos privilegios, que de otra manera no podrían tener. En la corrupción del régimen político se encuentra normalmente pocos corruptos, pero bastantes poderosos. En la corrupción política, nos encontramos ante muchos corruptos pero con poco poder político. Algunos creen que en el primer caso, es menos dañino para la economía de un país que el segundo, pues éste puede ocasionar una espiral de corrupción difícilmente parable, pero la realidad muestra que no es así (Rose-Ackerman, 2001: 53).

Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra (Caiden, 2004: 3). Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno. Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, ya que en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. “En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política” (Villoria, 2002: 2). En todos los casos, la corrupción es un peligro para la democracia.

Otra forma de diferenciar a la corrupción política y la corrupción administrativa es la que propone del Castillo (2001). El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados

(burócratas) que desempeñan respectivamente funciones de creación y de ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción política y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa. Aunque no siempre es fácil distinguir la corrupción política de la administrativa, puede decirse que los actores principales son, en la primera, los políticos y, en la segunda, los burócratas (del Castillo, 2001b: 277).

Por lo que se refiere a la corrupción judicial –la compra y venta de la justicia– es en extremo nociva para la democracia, porque perjudica el Estado de Derecho. Aunque es la menos estudiada, tiene que volverse a su análisis para explicar de forma adecuada a la corrupción política y a la corrupción administrativa, en la medida que la corrupción judicial las puede proteger o simplemente no ejercer acción en ninguna de las dos (Jacobs y Anechiarico, 2001: 323). En esta perspectiva, otra clasificación de corrupción es la que ofrece Solimano (2008) en cuatro tipos de corrupción.

Cuadro No. 1
Tipos de corrupción

Tipo de corrupción	Descripción
Corrupción del Estado	Es la concepción más común de corrupción y se identifica como aquella que involucra a funcionarios, agencias y organismos del Estado, ya sea a nivel centralizado (ministerios) o descentralizados (empresas públicas). Los fenómenos de corrupción también pueden afectar, en ocasiones, a otros poderes de un Estado, y no sólo a la rama ejecutiva.
Corrupción política	Este tipo de corrupción afecta a ciertos miembros de partidos políticos que buscan extraer recursos del Estado y explotar posiciones de influencia para fines de financiamiento de partidos. Las patologías de corrupción que involucran a gobernantes o autócratas, son también de carácter político.
Corrupción en el sector privado	La corrupción no sólo es privativa del sector público. También se observa en el sector privado, tanto en corporaciones como en otros entes privados.
Corrupción en el sector no gubernamental	Situaciones de corrupción también pueden observarse en organizaciones no-gubernamentales que están sujetas a franquicias tributarias y que reciben donaciones.

Fuente: Andrés Solimano. "Introducción", en Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob, 2088, pp. 12-13.

Los tipos de corrupción más estudiados son la política, la administrativa y la judicial. Aunque nuestro objeto de estudio es la corrupción administrativa,

también es importante describir la corrupción política, la cual se encuentra muy cerca e inherente en la corrupción administrativa, aunque es diferente y distinta a la corrupción judicial. Existen vínculos entre estos tres tipos de corrupción, por lo que es necesario proceder a analizarlas.

Corrupción política

La corrupción política es una de las primeras formas de corrupción (Diego, 2005: 55). Ésta se manifiesta cuando los políticos, por el deseo de codicia, se aseguran una forma privada, desvían fondos de las arcas públicas, extorsionan a individuos y empresas para obtener recursos, aceptan sobornos para realizar operaciones ilícitas y compran votos en las elecciones. También reciben contribuciones legales e ilegales para su partido o campañas políticas que califican de anónimos para ocultar su procedencia, las más de las veces reprochable aunque sabiendo que procede de grupos acaudalados con intereses especiales a cambio de favores.

Aunque hay que tener cuidado en el concepto inicial de corrupción política: el abuso del cargo para la ganancia privada. Este concepto, basado en el cargo, se desarrolló con la consolidación del Estado-nación moderno y de la profesionalización de la administración pública. Sin embargo, este concepto hace a un lado: a) las dimensiones *políticas* de la corrupción, en particular, la corrupción de los procesos de debate a través de los cuales se crean las reglas y normas; b) los patrones institucionales que respaldan y justifican la corrupción, y c) las culturas política dentro de las cuales ciertas acciones, instituciones y hasta discursos pueden ser juzgados corruptos (Warren, 2005: 113).

La historia de la corrupción política es vasta e ininterrumpida. Hay testimonios de su existencia en diferentes tiempos y culturas, en todas las regiones y en todos los sistemas políticos conocidos. Esta permanencia del fenómeno es tal que sugiere la idea acerca de que la corrupción es algo inherente al ser humano, que existe siempre, cualquiera que sea el sistema político y el tiempo en que pensemos. Ningún autor, investigador, historiador o analista ha puesto en tela de juicio esta verdad empírica evidente. La corrupción ha llegado incluso a ser calificada de endémica en todas las formas de gobierno (Diego, 2005: 47).

Como forma de comportamiento político desviado, la corrupción es una conducta política contraria a las normas políticas. Esta definición destaca por igual sus componentes normativos y conductuales. El aspecto normativo de la corrupción se centra en los criterios o reglas valorativos que determinan la corrección política: los criterios utilizados para juzgar la legitimidad o ilegitimidad –es decir la corrupción– de un acto político. El aspecto conductual corresponde a acciones observables (Morris, 1991:

18). La corrupción política es una amenaza al núcleo de la democracia porque es la “compra de decisiones públicas”, lo cual no significa que todo el poder está juridificado sino que existen canales de poder que inciden sobre las decisiones por procedimientos distintos a los establecidos por las reglas del juego (Calsamiglia, 2000: 20).

A la corrupción política también se le puede denominar “criminalidad gubernativa”, aunque esta expresión es puramente convencional, tiene por finalidad designar los hechos delictivos cometidos por los gobernantes. Bajo esta visión, la conclusión es evidente: la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar al Estado ante los ciudadanos (Díez-Picazo, 2000: 11-13). La corrupción política es corrupción de la política, de su lógica, de su demarcación, respecto del ámbito privado y de sus propios valores (Rabotnikof, 2003: 46). La corrupción política sustituye el interés público por intereses privados, erosiona las raíces de una sociedad democrática y niega los principios de igualdad y transparencia al otorgar a ciertos actores un acceso privilegiado y oculto a los recursos públicos (Mény, 2003: 126).

La corrupción política –o de los políticos, ejerzan o no un cargo electo– puede producirse de manera individual por un político o por una camarilla de políticos que obtienen canonjías y privilegios de todo tipo, aunque también se encuentra referida a lo que sucede con los partidos políticos y sus representantes. Para ciertos autores e instituciones la corrupción política sería una parte de la corrupción en general que se diferenciaría del resto por la naturaleza de sus actores. La corrupción política sería la que realizan los políticos, mientras que la corrupción administrativa la que realizan los servidores públicos.

Los ciudadanos consideran que la corrupción política anida en los partidos políticos y en los representantes electos del pueblo. Pero los partidos políticos son instituciones con miles de militantes en muchas ocasiones, y la tendencia social a considerar como corruptos a todos los miembros de dichos partidos, no parece que sea realmente cierta. Sin embargo, los partidos políticos son los instrumentos de selección de los líderes políticos y los principales actores de la política democrática, por lo que la ciudadanía está diciendo que, como organizaciones, en su labor social está fracasando. Este fracaso se debe a que su sistema de incentivos es, a menudo perverso, porque no son coherentes con el deber ser de la política democrática. Porque como actores colectivos están incumpliendo las obligaciones que se derivan de la acción política en una democracia. “La corrupción de los partidos es corrupción política, es decir, corrupción de la política” (Villoria, 2006: 11).

Por ello, la corrupción política puede analizarse como una transacción oculta en la que un agente público, violando las reglas previstas para su actuación, intercambia un poder discrecional (o bien recursos de

información o de confianza que derivan de su posición) con recursos privados (Vanucci, 2003: 84-85). En ese sentido, todo sistema político delimita por medio de normas jurídicas los confines entre el poder interno de la organización pública y el exterior a ella. La corrupción puede ser contemplada como una actividad capaz de desplazar o de confundir esa línea de demarcación. Así, la corrupción política se considera como un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto cultural. La corrupción puede ser entendida como “el mal uso de la autoridad otorgada para ganancias personales” (Berthin, 2008: 6-7).

Corrupción administrativa

La segunda forma es la corrupción administrativa, que aunque vinculada a la corrupción política, es diferente y tiene una naturaleza propia. La corrupción administrativa se encuentra referida a los servidores públicos. La corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política; se alimenta una de la otra. *Donde los políticos son corruptos surge la corrupción administrativa*, aunque la profesionalización del servicio público puede atenuar la expansión del fenómeno. Parece probable que la corrupción administrativa de los funcionarios de alta jerarquía, estrechamente relacionada con el funcionamiento y, por tanto, con la legitimidad del Estado, es más nociva que la corrupción de funcionarios de niveles bajos (Jacobs y Anecharico, 2001: 324).

La corrupción administrativa se da principalmente en el ámbito de la administración pública, y particular, en los servidores públicos. Ésta se caracteriza por el abuso de los deberes de los servidores públicos para obtener beneficios propios. Algunos lugares comunes de la corrupción son las áreas de compras, adquisiciones, aduanas, emisión de licencias y permisos, entre otros (Diego, 2005: 57). La corrupción en la administración pública constituye un grave problema, toda vez que distorsiona los objetivos de las políticas públicas, desperdicia y redistribuye recursos hacia actividades socialmente poco productivas, crea inestabilidad y desconfianza en el gobierno. La corrupción administrativa no es entonces solamente una falta o delito que transfiera recursos de un grupo a otro dentro de la sociedad es, en su conjunto, un problema social que lastima las instituciones y merma al Estado de Derecho, al no respetarse la ley y operar en perjuicio del entorno político, económico y social en un país (Roemer, 2003: 246).

La corrupción administrativa –o burocrática– es la que llama la atención tanto del público como de aquellos que escriben sobre el tema. Se trata del tipo de “detalle” o “pequeño cambio” que prevalece en muchos países. Mientras más amplio es el uso de permisos y autorizaciones, mayor es la presencia de este tipo de corrupción. Los servidores públicos que se involucran en estos actos violan la relación entre la autoridad y los agentes que debe existir entre ellos (los agentes) y el gobierno (la autoridad). Estos

empleados públicos usan la discrecionalidad que tienen sobre decisiones específicas (incluyendo el plazo para responder a una petición y si esta corresponde o no) para obtener sobornos que pueden, en ocasiones, esconder regalos, favores o gratificaciones (Tanzi, 2008: 30-31).

Los incentivos para la corrupción, al igual que los que actúan en cualquier otra actividad ilegal, aumentan si es pequeña la probabilidad de ser descubiertos y castigados. El riesgo de incurrir en sanciones se vincula con la dinámica interna del intercambio corrupto y con la eficiencia de los controles externos sobre el respeto de las regulaciones y de las normas, de naturaleza penal y administrativa. Una burocracia no corrompida constituye un elemento esencial de vigilancia y de equilibrio de las actividades de los políticos. Con frecuencia, los funcionarios se hallan en condiciones de denunciar los actos de corrupción de los políticos, o pueden negarse a adoptar los procedimientos ejecutivos necesarios. Por su parte, los políticos definen las líneas esenciales de actividad de las administraciones públicas, condicionando tanto las oportunidades como los riesgos de la corrupción burocrática (Vanucci, 2003: 107).

Dentro de los comportamientos punibles que son cometidos por funcionarios públicos y que son denotados como actos de corrupción administrativa se encuentran: la malversación de caudales públicos, esto es, la apropiación por parte del funcionario de bienes que tenga a su cargo o que preste el consentimiento para que un tercero se apropie de ellos; el fraude, donde un funcionario en razón de su cargo acuerda con un tercero defraudar a cualquier ente público; las exacciones ilegales que consisten en que un funcionario exige derechos, tarifas o minutos no debidas o las exige por una cuantía mayor de lo legalmente establecido; la revelación de secretos e información cuando con ese acto el funcionario espera obtener un beneficio para sí o para un tercero, económico o de otro tipo, ya que si tal expectativa de obtener el beneficio está ausente, entonces habrá un delito pero no un acto de corrupción (Malen, 2002: 51).

La corrupción como fenómeno no es sólo un problema delictivo, también es un problema político y le corresponde atenderlo a la administración pública (Jacobs y Anechiarico, 2001: 325). Un escándalo de corrupción puede desencadenar una crisis política y gubernamental. Puede derrocar gobiernos aun en países con democracias estables. Los grupos a favor de un buen gobierno, los medios de información y la oposición política exigen que las unidades gubernamentales hagan todo lo que esté en su poder para evitar la corrupción, y consideran responsables a los altos funcionarios de cualquier corrupción que suceda bajo su vigilancia.

Hay quienes ven la vida política y los cargos públicos como simplemente otra oportunidad de negocios para enriquecerse y recompensar a los amigos y los familiares, aprovechando la confianza que depositan las

democracias en sus instituciones públicas y sus líderes, para engañar al público y explotar sus oportunidades (Caiden, 1997: 2). El patrimonialismo es una de las formas en las que la corrupción administrativa tiende a incrementarse en detrimento de una adecuada administración pública.

En suma, una de las maneras de combatir a la corrupción administrativa es crear coaliciones entre la sociedad civil y el Estado. La apertura de canales, para que tanto la sociedad civil como los grupos de interés puedan demandar mayor responsabilidad de ambas partes, ello genera y sustenta una dinámica ciudadano-gobierno que apoyará sustancialmente las reformas (González, 2001: 309). Comprender lo anterior ha propiciado que en muchos países la sociedad civil presione a sus gobiernos para un cambio, y ha hecho que muchos gobiernos emprendan una reforma de gran alcance de las instituciones del sector público para propiciar servidores públicos honestos, profesionalizados y con una carrera administrativa perdurable.

Corrupción judicial

Una tercera forma de corrupción es la que se desarrolla en el ámbito judicial. Un acercamiento para comprender la corrupción judicial es que se encuentra en dos realidades: una, es la lucha contra la corrupción dentro del sistema judicial; la otra, es la utilización del sistema judicial como instrumento de lucha contra la corrupción fuera de sus ámbitos funcionales. En cualquier caso, las dos dimensiones están íntimamente relacionadas: para que el sistema judicial sirva a la lucha contra la corrupción debe, en primer lugar, ineludiblemente ser él mismo un ejemplo de limpieza y honestidad, en suma, haber expulsado el virus de la corrupción de su cuerpo judicial (Villoria, 2002: 5).

La corrupción de los jueces no es un tema nuevo, ni ajeno a la cultura jurídica. De hecho, históricamente hubo una fuerte resistencia teórica para limitar el uso del término “soborno” únicamente a los jueces (Malen, 2003: 167-168). En los actos de corrupción judicial se pueden contemplar en las siguientes características: 1) un acto de corrupción implica la violación de un deber posicional, quien se corrompe manifiesta, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada; 2) para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que le sirva de referencia; 3) un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica desde un punto de vista penal, ya que corrupción e ilegalidad penal son términos independientes; 4) los actos de corrupción tienden a ser secretos, o al menos se realizan en un marco de discreción, implica una actitud de deslealtad, y 5) los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extraposicional. Por tanto, se puede definir a la corrupción jurídica como: “aquellos que constituyen la violación de un deber posicional, realizada en un marco de discreción, con objeto de obtener un beneficio extraposicional” (Malen, 2003: 168).

Para el Derecho sería corrupta toda acción de un sujeto público o privado que incumpla las normas jurídicas y viole las obligaciones del cargo con la finalidad de obtener beneficios privados, personales o para un grupo del que forma parte el corrupto. Esta corrupción puede ser pública o privada. Para una distinción definitiva, la clave está en el sujeto que actúa y en calidad de qué actúa. Mientras que en la corrupción pública se trata de acciones u omisiones vinculadas al abuso del cargo público y al incumplimiento de normas jurídicas por parte de las personas con responsabilidades públicas, en la corrupción privada, se trataría de acciones u omisiones vinculadas a un abuso de posición en el entorno de organizaciones privadas, con incumplimiento de las normas jurídicas que regulan los deberes del agente frente al principal (Villoria, 2006: 9). No obstante, la corrupción no se agota en esos hechos penalmente sancionables. Porque existe un plural y diverso conjunto de acciones que, aunque las instituciones no las denominan directamente corrupción, los ciudadanos las consideran inmorales y deslegitimadoras de la acción política cotidiana.

En diversos estudios –nos dice Villoria (2002)– se ha podido comprobar cómo los jueces en ciertas dictaduras tienen reconocida independencia para juzgar los casos civiles, administrativos y penales no vinculados a problemática política. Pero las causas políticamente importantes se reservan a tribunales especiales, los cuales dependen directamente del poder ejecutivo. Así, la conculcación de los derechos fundamentales del ser humano se realiza con el cómplice silencio judicial, que se inhibe en causas que afecten a derechos humanos, con argumentos impecables jurídicamente, pero éticamente inaceptables (Villoria, 2002: 2). Esta situación es más evidente cuando existe la dificultad de deslindar las actividades específicas de corrupción judicial del resto, debido a que en situaciones de tal deterioro moral las actuaciones judiciales ya se enmarcaron en el funcionamiento de redes complejas, que imposibilitan conocer con qué grado de voluntad participan los jueces en el juego o qué posibilidades reales tiene de enfrentarse al fenómeno.

Pero los jueces y magistrados no sólo detentan el quasi monopolio de la potestad jurisdiccional, también gozan de una gran discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones. Esta discreción se advierte no únicamente en las decisiones finales o últimas, sino también en cada paso procesal. Y por cierto, se manifiesta tanto en sus acciones como en sus omisiones. Además, la discrecionalidad judicial no se limita a las elecciones sobre cuestiones sustantivas, se extiende a los métodos seguidos, a aspectos formales y procesales y a otros factores subsidiarios (Malen, 2003: 174-175).

En el ámbito judicial, la corrupción es administrativa, pero puede ser influenciada por el nivel político dado que, normalmente, los órganos de gobierno judicial tienen influencia y/o composición política y reciben

presión de quienes les nombraron. Por ello, una amplia corrupción política implica que parte de la Magistratura se va a ver envuelta en actividades ilegales o en el apoyo a los políticos corruptos. Cuando existe corrupción política extendida, las redes de políticos corruptos intentan garantizarse la impunidad, para ello, colocan en puestos de responsabilidad en la estructura de gobierno de los jueces a magistrados corruptos o influenciables que pueden presionar sobre los jueces para que sus patrones políticos salgan inmunes de las investigaciones (Villoria, 2002: 2).

Una forma de limitar las funciones de los jueces es la responsabilidad. En cuanto a la responsabilidad penal, el juez debe responder por la posible comisión de una serie de delitos que van desde el no cumplimiento del deber de prestación jurisdiccional al cohecho, pasando por la malversación y la prevaricación. Común a la aplicación de todas estas figuras, en un contexto de actividad corrupta, es la utilización del cargo para lograr un beneficio para sí o para otros, exigiéndose, el dolo directo. Lo que en estos casos se intenta proteger no es ya el deber de probidad de jueces y magistrados, sino el correcto funcionamiento de la administración y justicia y el respeto al principio de imparcialidad u objetividad (Malen, 2003: 178).

III Una aproximación para estudiar la corrupción administrativa en México

El fenómeno de la corrupción administrativa en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni la sistematización necesaria. Los enfoques prevalecientes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta indagar los casos individuales, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo, tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos, a quienes beneficia y a quienes perjudica (López, 1998: 15-16).

Sin embargo, en México la corrupción no nos es extraña, al contrario. Si Alejandro Nieto pudo decir de España que la corrupción era para ese país algo así como la sombra del cuerpo, en México se puede decir más o menos lo mismo: la corrupción ha sido la forma de ser del régimen político que años ha gobernado, su esencia, su fortaleza, la explicación de su longevidad, pero también la causa de su derrumbe (Carbonell y Vázquez, 2003: 7). El pueblo de México rechaza la corrupción, está harto de padecerla y exige a sus gobernantes actuar de manera firme y decidida para ponerle un alto a este lastre social y político. El fenómeno de la corrupción es ya un fenómeno que debe combatirse mediante medidas de política específica para generar mecanismos de mercado o correctivos que generan un círculo virtuoso para que se respete la ley, se

haga transparente el actuar del gobierno y se pueda generar condiciones propicias que den certidumbre a los agentes económicos, incentivando la inversión y con ello el crecimiento económico (Roemer, 2003: 250).

Al respecto, debe señalarse que existen escasas aportaciones al estudio de la corrupción en México, y mucho menos en el caso de la corrupción administrativa. Algunos autores como Octavio Paz (1990) y Daniel Cosío Villegas (1947), entre otros, desde hace mucho tiempo habían insistido sobre los efectos perniciosos de la corrupción y la urgente necesidad de combatirla. En realidad, la mayoría de las veces el estudio de la corrupción ha sido parte de investigaciones dirigidas a otros objetivos, en donde la presencia del fenómeno forzaba a abordarlo si se quería ser riguroso y exhaustivo. Por ejemplo, el papel de las prácticas ilegales o inmorales en el estudio del sistema político mexicano ha sido tratado por historiadores (Cosío, 1978; Krause, 1997; Aguilar y Meyer, 1990), polítólogos (Escalante, 1989; Aguilar, 1982; González Casanova, 1965), economistas (Zaid en la *Revista Vuelta*) y literatos (Octavio Paz; Poniatowska, 1973; Taibo II), no así por administradores públicos.

Una excepción a este respecto se refiere a una compilación de textos en torno a la corrupción a partir de diferentes voces (Montaño, 1969). Así, Rosario Castellanos aborda la “corrupción intelectual”; David Alfaro Siqueiros expone la “corrupción en el arte”; Renato Leduc, la “corrupción en la prensa”; por su parte, Enrique Ortega Arenas analiza la “corrupción judicial”; Arturo Warman, lo que sucede con la “corrupción en el campo” como un medio de control social; Jorge Carrión, lo relativo a la “corrupción en la política” y, por último, Guillermo Montaño Islas se refiere a la relación existente entre “capitalismo y corrupción”. Posteriormente, el texto de un periodista como Roberto Blanco Moheno quien desde su profesión explora históricamente a la corrupción en nuestro país (Blanco, 1979).

Salvo estas referencias anteriores, ha estado prácticamente olvidado el estudio del fenómeno de la corrupción en general y, en particular, de la corrupción administrativa dentro del ámbito de la administración pública mexicana. Las referencias a este tema habían sido al margen, de forma secundaria y en suma, marginales. Salvo el Derecho Administrativo se había encargado de establecer los derechos y obligaciones de los servidores públicos, así como los marcos regulatorios y de sanción de responsabilidades, pero nuestro campo de estudio ha aportado muy poco para entender y combatir el fenómeno de la corrupción en sus diversas modalidades.

Durante años el tema de la corrupción era una cuestión simplemente práctica: se realizaba pero no formaba parte de la agenda pública. Era un tema que no se abordaba en los medios de comunicación y que, en privado, era objeto de crítica solamente por parte de aquellos a los que en el reparto de la riqueza no les había llegado. La “mordida” fue por años, una forma de convivencia social, un pacto de civильdad entre autoridades y particulares. Tan natural como la sombra del cuerpo. En palabras de Zaid (1995):

En México, las autoridades pueden actuar como asaltantes, y con mayor impunidad, precisamente por ser autoridades. Pueden robar, humillar, someter y seguir en su cargo. Ni todas, ni siempre, lo hacen, lo cual le da eficacia al abuso: es selectivo, queda al arbitrio de la autoridad. (...) No vivimos en un Estado de excepción, pero tampoco en un Estado de Derecho sin excepción. En esto, pero no en aquellos; aquí, pero no allá; con éste, pero no con aquél; esta vez, pero no todas; rige la arbitrariedad, disfrazada de cumplimiento de la ley (Zaid, 1995: 50).

A partir de estas consideraciones iniciales en relación al estudio de la corrupción administrativa mexicana, y al no contar con un marco de referencia adecuado a nuestro objeto de estudio, se analizan dos variables fundamentales para la previsión y combate a la corrupción: el control interno (dentro del Poder Ejecutivo); y el control externo (dentro del Poder Legislativo). Este artículo es un esbozo sucinto de una investigación de mayor alcance que está en proceso de publicación (Sánchez, 2012). La propuesta de análisis se presenta en el siguiente cuadro No. 2:

Cuadro No. 2
Propuesta para estudiar la corrupción administrativa mexicana

Periodo histórico	Tesis	Instrumentos de control	
		Control Interno	Control externo
Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)	El Virreinato en los siglos XVI, XVII y XVIII creó una creptocracia, encargada de enviar las riquezas de la Nueva España al Imperio Español, permitiendo a la élite de los peninsulares una corrupción cotidiana y abierta, aunque contaba con instrumentos de control débiles.	<ul style="list-style-type: none"> • Juicios de Residencia. • Visitas (General y Particular). • Fianzas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Tribunal Mayor de Cuentas.
Méjico Independiente (siglo XIX)	El México Independiente cambió la forma de corrupción administrativa de los peninsulares a los criollos, con mecanismos de controles genéricos, pero insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución de 1824. • Constitución de 1857. • Diversos documentos fundacionales (genéricos). • Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda. • Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838).

Reforma	En la Reforma se da el primer intento de control de la corrupción con dos mecanismos legales, aunque resultan insuficientes por el contexto político y social en que se producen. Primer intento de moralización de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870). • Código Penal (1872). 	
Porfiriato	En el Porfiriato con la estabilidad social la burocracia alcanza niveles de permanencia y continuidad, pero a pesar de contar con un instrumento de control de la corrupción ésta comienza a ser sistemática. Las oligarquías profiristas aprovecharon la renta del Estado, para beneficiarse directamente mediante la corrupción política y administrativa. Segundo intento de moralización de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896). • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904). • Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904).
Méjico siglo XX Revolución Mexicana	Después de la Revolución el modelo de partido único dominante (PNR-PRM-PRI) utiliza a la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, favoreciendo a las élites políticas aliadas, aunque al mismo tiempo deslegitiman el sistema. Por su parte, el desarrollo de la corrupción política genera una corrupción administrativa como un elemento inherente al régimen político. El tema no forma parte de la agenda pública como prioridad.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política (1917). • Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932). • Código Penal (1931). • Ley Cárdenas (1940). • Ley López Portillo (1980). 	<ul style="list-style-type: none"> • Contaduría Mayor de Hacienda (1917). • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936). • Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963). • Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977). • Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978).

Crisis de corrupción década de 1980.	Con la crisis de corrupción de la década de 1980, se sientan los cambios estructurales para combatir la corrupción administrativa. Por primera vez, la corrupción es vista como un problema público que debe combatirse. Sin embargo, la corrupción administrativa no disminuye como se esperaba.	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la SECOGEF (1982). • Ley de Responsabilidades de MMH (1982). • Código Penal (1983). • Creación de Órganos Internos de Control. • Reformas a la Ley de Responsabilidades (1991). • Creación de la SECODAM (1994). • PROMAP (1994-2000). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980). • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988).
México siglo XXI	Los gobiernos de transición democrática que acabaron con la hegemonía del sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control, no disminuyeron la corrupción administrativa. La corrupción no tiene colores exclusivos de partidos, por lo que sigue siendo un tema pendiente en el México contemporáneo.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Responsabilidades Fox (2002). • Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006). • Servicio Profesional de Carrera. • Programa de Rendición de Cuentas (2006-2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000). • Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000). • Creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001). • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009).

Fuente: Elaboración propia.

A partir de este esquema de estudio se pueden inferir algunos supuestos generales que contrastados con la realidad histórica, permiten explicar el origen, la evolución y el desarrollo de la corrupción administrativa mexicana.

El estudio de la corrupción en el Virreinato durante los siglos XVI, XVII y XVIII, ha sido poco analizado, a pesar de que se contaba con instrumentos de control –juicio de residencia y visitas– en la Nueva España se creó una creptocracia donde la Corona española era la depositaria de todas las riquezas de las colonias y la élite de los peninsulares fueron los beneficiarios directos de dicha corrupción. En la Nueva España la primera forma de corrupción administrativa fue la de los peninsulares, quienes se beneficiaban de toda clase de ventajas, beneficios, privilegios y favores por la posición en su encargo político.

La trayectoria de la corrupción desde el Virreinato por más de tres siglos, pasando por los períodos de la Independencia, la Reforma, la Revolución y la conformación del Estado-nación en México, deja muy claro que debido a la debilidad e inefficiencia de los controles –internos y externos– las inexistentes leyes de responsabilidad de los servidores públicos, existen circunstancias históricas, económicas, políticas y sociales para que se lleven a cabo prácticas corruptas en las que los servidores públicos de diversas épocas, realizaron para beneficio personal y quebrando las normas existentes.

El análisis del control interno y externo a lo largo de más de cinco siglos, primero en la Nueva España, y segundo en México como nación independiente, muestran que se trata de un proceso histórico, político, técnico, legal y que tardó varios siglos en consolidarse. Pero en general, puede afirmarse que los régimenes en turno –conservador, liberal, partido hegemónico o de alternancia política– no lograron detener, acabar o al menos controlar al fenómeno de corrupción. La corrupción administrativa individual se convirtió al pasar de los lustros en una corrupción administrativa sistemática, en algunos momentos en hipercorrupción y en otros, en la práctica en una creptocracia.

En el Virreinato, en general, sólo existieron tres instrumentos de control interno –Juicios de Residencia, Visitas (General y Particular) y Fianzas– que fueron empleados como parte de los mecanismos que la Corona española utilizaba para asegurarse de que los peninsulares realizaran sus responsabilidades y tareas con probidad en el gobierno novohispano. La fiscalización y el sistema de responsabilidades de los servidores virreinales prácticamente fueron inexistentes. Tales mecanismos resultaron insuficientes, se aplicaban de manera discrecional y sólo en contadas ocasiones fueron efectivos. No obstante que en la administración virreinal fue creado como parte del control externo el Tribunal Mayor de Cuentas, éste funcionaba con muchas dificultades para realizar sus labores de control y fiscalización, por lo que tampoco logró detener o contener la corrupción administrativa en el mundo novohispano.

En el México Independiente durante el siglo XIX, se realizó una transformación en la naturaleza de la corrupción administrativa marcada por el tránsito de la corrupción peninsular a la corrupción de los criollos, con mecanismos de controles genéricos enunciados por los documentos fundadores de la República, pero que resultaron insuficientes y sin una instancia específica para aplicarlos. La normatividad prevaleciente en esa época sólo era declarativa y enunciativa, debido a que las pocas instituciones que podían realizar dichas tareas preventivas y de combate a la corrupción, estaban en proceso de formación y consolidación institucional. La corrupción criolla como segunda forma de corrupción administrativa fue producto del movimiento insurgente y de las nuevas posiciones que

lograron alcanzar los criollos en el gobierno, la administración pública y, en general, en la escala de la sociedad. A mayor cargo en el gobierno mayores posibilidades de prácticas corruptas en la administración pública.

El proceso de cambio en la corrupción administrativa peninsular, por la criolla –o de los nativos de la nueva nación– tiene características específicas. Los españoles nacidos en la Nueva España ejercían el mando del gobierno, pero también practicaban formas para corromper y enriquecerse ilícitamente. En la fase de construcción del nuevo Estado mexicano, una variedad de documentos fundacionales de control interno –Constitución de 1824, Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853), Constitución de 1857 entre otros– sólo establecen de forma declarativa y enunciativa el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Los documentos son de tipo genérico, no limitan competencias y en la mayoría de los casos, siguen cayendo en los mismos errores de la etapa colonial. Lo mismo sucede en materia de control externo, con la Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y su transformación en el Tribunal de Cuentas (1838), que no logra combatir a la corrupción administrativa prevaleciente en una época de inestabilidad e incertidumbre política.

En el periodo de la Reforma –en el gobierno de Benito Juárez– se produce el primer intento de establecimiento del control de la corrupción administrativa, mediante dos mecanismos legales emitidos por primera vez, como fueron: primero, la primera ley de responsabilidades de servidores públicos (Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios, 1870); y segundo, el Código Penal (1872). Aunque resultaron insuficientes por el contexto político y social en que se producen, ya que aunque se establecían los mecanismos legales, no existían los órganos administrativos y los servidores públicos encargados de dar observancia al combate a la corrupción, representan el primer intento sistemático de moralización de la administración pública. Por lo que se refiere al control externo o parlamentario, no se producen cambios significativos en esa materia. Pero de haberse contado con una estabilidad política y económica, es posible que los resultados de combate a la corrupción administrativa hubieran sido mayores y más efectivos.

En el periodo del Porfiriato se logra el mayor desarrollo del control interno y externo durante el siglo XIX e inicios del XX. En el control interno destaca la expedición de la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857), la segunda de su tipo. Pese a contar con esta nueva ley de responsabilidades de servidores públicos, la corrupción no fue detenida y se transformó en una corrupción administrativa elitista que corresponde a la alta clase política en todo el país. Las “élites” porfiristas y todos aquellos que tenían posiciones privilegiadas, se apropiaron de la renta del Estado en su etapa porfirista. No obstante que se contaba con un instrumento de control de la corrupción administrativa, ésta comienza a ser sistemática y mucho más evidente. Esta corrupción rapaz y concentrada

en una clase privilegiada, es uno de las razones del movimiento armado revolucionario en el siglo XX.

Por lo que corresponde al control externo el avance es significativo, debido a que se publica en dos ocasiones la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896 y 1904), así como el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904). No obstante, este progreso en el establecimiento de las instituciones para controlar la corrupción administrativa mediante un sistema de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos, las élites gobernantes recibieron beneficios y prebendas que aumentaron su riqueza en forma desproporcionada.

En el México posrevolucionario del siglo XX, el modelo de partido único dominante –PNR-PRM-PRI– utiliza la corrupción como mecanismo de estabilidad del régimen político, incentivo para participar en la política, para comprar y pagar favores políticos, por lo que favorece a las élites políticas aliadas al régimen, aunque al mismo tiempo genera un proceso gradual de deslegitimación del sistema. La corrupción administrativa es un elemento inherente al régimen político, que le permite su reproducción y permanencia. Por ello no resulta extraño que en las casi siete décadas que dura este régimen político, la previsión y el combate a la corrupción no fuera una prioridad en la agenda gubernamental. La corrupción es uno de los mayores incentivos para los políticos que desean alcanzar puestos en el gobierno y enriquecerse rápidamente en un sistema de responsabilidades flexible, discrecional y no sancionatorio.

En el régimen de partido único o hegemónico, prevalecen dos clases de corrupción administrativa: la corrupción de los militares en el caudillismo, y la corrupción de los civiles en el presidencialismo. Ambas formas de corrupción administrativas fueron perjudiciales para el país. El ascenso del caudillismo estableció la corrupción administrativa correspondiente a los militares. La corrupción de los militares era tan escandalosa y no había manera de detenerla, ya que ejercían el gobierno, tenían bajo su mando al ejército y las fuerzas armadas. Los militares se consideraban legítimos herederos de la Revolución, por lo que suponían que tenían todo el derecho para enriquecerse.

Bajo el presidencialismo la corrupción administrativa quedó en manos de los civiles, ya que los militares ya habían tenido su oportunidad histórica. Los civiles comenzaron a realizar una corrupción administrativa más sistemática y tan escandalosa, quizá mayor a la de los militares y por ello, los mecanismos para controlar la corrupción fueron extemporáneos, genéricos y nada efectivos. También destaca la formación de un régimen de partido hegemónico o de Estado que por los resultados, nunca enfrentó a la corrupción administrativa, por el contrario era percibida como parte del “sistema de botín” del gobernante en turno.

En materia de control interno, destacan tres medidas fundamentales: la publicación de la Constitución Política (1917) —que establecía un Título para reglamentar el sistema de responsabilidad de los servidores públicos— y la Creación del Departamento de Contraloría (1917-1932) que contaba con atribuciones de control, fiscalización y sanción de servidores públicos. La polémica con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propició que el Departamento de Contraloría no lograra alcanzar a combatir de forma efectiva la corrupción administrativa. La tercera medida fue la publicación de la tercera ley de responsabilidades de servidores públicos —Ley Cárdenas (1940)— que establecía el procedimiento sancionatorio de los servidores públicos, pero no contaba con la instancia que pudiera aplicar dicho marco normativo. Tendrían que transcurrir 40 años para actualizar esta normatividad con la expedición de la cuarta ley —Ley López Portillo (1980)— de responsabilidad de servidores públicos, que no logró contener los excesos del periodo populista.

En materia de control exterior o parlamentario, los avances son significativos al mostrarse la necesidad de fortalecer su papel como instrumento de control hacia las actividades del poder ejecutivo. Destaca la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917); la expedición de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936); las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963); las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977), y la publicación de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978). Una explicación inicial del porqué el control externo no se consolidó de forma clara durante el siglo XX, se debe a que en el régimen de partido hegemónico —caudillismo pero sobre todo en el presidencialismo— el Poder Ejecutivo tuvo sometido al Poder Legislativo y Judicial. Y debido a que el control externo se ejercía desde el poder legislativo, no tenía las facultades e instrumentos para llevar a cabo una sistemática fiscalización de los recursos públicos.

Durante la etapa fuerte del autoritarismo la corrupción fue increíblemente mayor que la que existía en los últimos tiempos. La razón es muy sencilla: el poder gubernamental, en ese entonces, no tenía contrapeso alguno, no había nadie que pudiera llamar a cuentas a los servidores públicos, no existía un Poder Judicial independiente y el ordenamiento jurídico ni siquiera contemplaba los mecanismos y las instituciones necesarios para hacer efectivas las responsabilidades de los servidores públicos. La corrupción era el régimen. Lo que sucedía, sin embargo, es que la corrupción no era pública: no se denunciaba, no había juicios contra funcionarios corruptos, los medios no informaban de ella y los particulares no la entendían como un proceso ilegal y dañino (Carbonell y Vázquez, 2003: 9).

En la década de 1980, existe lo que Morris (1991) denomina la “crisis de la corrupción”, por lo que es necesario un cambio en la forma de combatir la corrupción administrativa (Morris, 1991: 113). Bajo el lema

de la “renovación moral de la sociedad” el gobierno de Miguel de la Madrid, realiza el mayor esfuerzo por moralizar la administración pública federal en el siglo XX. Primero, procede a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982) –cuyo antecedente es el Departamento de la Contraloría– como órgano central de control y fiscalización en la administración pública federal. Segundo, expide una renovada Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos (1982), con mayores atribuciones para sancionar conductas ilícitas. Tercero, crea en las dependencias y entidades del gobierno federal los Órganos Internos de Control, como mecanismos de seguimiento y control de las responsabilidades de servidores públicos, los que se convierten en instancias de verificación y control de la función administrativa. Por último, realiza adecuaciones al Código Penal (1983) que establece sanciones penales a servidores públicos deshonestos y corruptos. En este gobierno inicia una etapa moderna de moralización de la administración pública federal.

Durante los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, el combate a la corrupción administrativa no representa una prioridad en la agenda gubernamental. En estas administraciones se realizan algunas adecuaciones a la Ley de Responsabilidades (1991), se transforma la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994) y se publica el Programa de Modernización de la Administración Pública (1994-2000), en el que se contemplan algunas acciones generales de combate a la corrupción administrativa. Mientras que en el ámbito del control externo, destaca la publicación en dos ocasiones del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980) y de (1988).

En el régimen de partido hegémónico o de Estado que gobernó durante más de 70 años, como se intenta demostrar en este artículo, es notoria la falta de combate a la corrupción política y la corrupción administrativa. Por el contrario, formaron parte como elementos de cohesión y estabilidad del propio régimen. Las campañas anticorrupción de inicio de cada gobierno en turno, como lo demuestra Morris (1991) contrastan con el ciclo de la corrupción al final de cada sexenio y una práctica muy extendida denominada “año de Hidalgo”. La corrupción política sólo es posible mediante la utilización de servidores públicos dentro de la administración pública que colabora mediante la corrupción administrativa. Por ello, debe combatirse a la corrupción administrativa para disminuir o evitar la corrupción política.

En el inicio del siglo XXI, los gobiernos de transición democrática que acabaron con la hegemonía del sistema de partido único, a pesar de contar con los instrumentos de planeación y control como fueron una nueva Ley de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos y el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, entre

otros, en el gobierno de Vicente Fox, no acabaron con la práctica de la corrupción administrativa. En este sexenio, se da el segundo gran impulso de campañas en contra de la corrupción administrativa en nuestro país, con resultados si bien alentadores, todavía insuficientes en la percepción de los ciudadanos.

En el régimen de alternancia política con la llegada al gobierno federal de Vicente Fox Quesada como miembro del Partido Acción Nacional (PAN) se abre una nueva etapa para moralizar la administración pública federal. En el ámbito del control interno destacan por su importancia: la actualización de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (2002); la puesta en marcha del primer Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006) en la historia del país; la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (2002); y el establecimiento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003). Estos instrumentos impulsaron mecanismos de control y fiscalización actualizados que sentaron las bases de un nuevo arreglo institucional. En materia de control externo existe un avance con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000); la expedición del Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda por Auditoría Superior de la Federación (2000), y en particular, destaca la creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001) como órgano del Poder Legislativo con mayores atribuciones para fiscalizar el gasto público federal.

En contraste con el gobierno anterior, la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa muestra una escasa importancia al combate a la corrupción administrativa. En su gobierno fue publicado el Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, muy poco difundido y casi inexistente en la administración pública federal. Más que un avance o continuidad en el combate a la corrupción administrativa, se trata de un retroceso significativo. Para este gobierno la corrupción no es prioritaria y se combina con otras políticas públicas como la guerra contra la delincuencia organizada. Mientras que en control externo destaca la publicación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009). Las evidencias empíricas hasta el momento muestran que los resultados son modestos.

Las Encuestas Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno realizadas por Transparencia Mexicana en los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón –2001, 2003, 2005, 2007 y 2010– siguen mostrando que la percepción de la ciudadanía es que la corrupción administrativa no ha disminuido, sino que se ha incrementado. De acuerdo con los Índices Nacionales de Corrupción y Buen Gobierno en 2001 alcanzó un 10.6%, en 2003 bajo al 8.5% y en 2005 volvió a colocarse en 10.1%, bajo el gobierno de Vicente Fox. Mientras que con Felipe Calderón la medición en 2007

muestra un 10.0% y en 2011 sube a 10.3% (Transparencia Mexicana, 2001, 2003, 2005, 2007, 2011). En suma, los datos cuantitativos muestran por Estado, los trámites que son más corruptos y los indicadores muestran que las medidas de control interno y externo en las entidades federativas no han dado los resultados esperados. Una prueba contundente de que la corrupción administrativa, no disminuyó sino que su tendencia es que tiende a incrementarse.

En la actualidad, hay cinco modalidades de corrupción y, de ellas, al menos cuatro están presentes en México. Existe la corrupción tradicional y la moderna, luego la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y enseguida la que está presente en los conflictos armados (Castresana, 2008: 40-42). La corrupción tradicional es perfectamente conocida por los ciudadanos mexicanos, es la corrupción individual del agente de tránsito que pide una mordida a cambio de no imponer una sanción. Las modalidades delictivas típicas de la corrupción tradicional son el cohecho, el soborno y la malversación de caudales públicos. La segunda corrupción, la moderna, que es la hija de la globalización, ya no es la individual, es una corrupción estructural, es una corrupción sistemática que se produce, que florece ahí donde confluyen el sector público con el sector privado. Esa corrupción es la del abuso de la información privilegiada, el tráfico de influencias y la financiación de los partidos políticos.

A continuación viene la corrupción privada, porque llega un momento en el que el desarrollo de los Estados modernos ha reducido tanto el papel de las instituciones y dejado crecer tanto el del sector privado, que la corrupción más importante está en las empresas y no en las instituciones. Empresas que son tan grandes que no tienen dueño conocido, son miles o decenas de miles de pequeños accionistas y esas empresas quedan en manos de sus ejecutivos que empiezan por engañar a la propia empresa para enriquecerse personalmente mediante procedimientos de deslealtad. El cuarto nivel es el de la corrupción de la delincuencia organizada, tráfico de drogas, de armas, de seres humanos, contrabando, prostitución, entre otras. Y por último, está la corrupción de los conflictos armados, que es aquella en que las multinacionales financian conflictos armados para hacerse de la explotación ilegal de los recursos naturales escasos, la cual no existe en nuestro país.

En suma, la propuesta marco que se presenta pretende, en la medida de lo posible, que sean confirmadas o rechazadas las tesis enunciadas a lo largo de la investigación que está en curso de publicarse, con el propósito de analizar el fenómeno de la corrupción administrativa en nuestro país, conocer el proceso de establecimiento del control interno y en menor medida la importancia del control externo para combatir la corrupción administrativa.

Conclusiones

De antiguo, la corrupción es un tema sensible en la percepción ciudadana mexicana. Se le atribuye la mayoría de los males del Estado, el gobierno y la administración pública. Es una de las razones predilectas para justificar el bajo nivel de desarrollo del país. Hay quienes la consideran como un mal endémico de la burocracia. La corrupción es percibida como la causa de todos los males en el sector público, aunque no lo sea, se trata de uno de los problemas más negativos percibidos por la sociedad, pero al mismo tiempo de los menos estudiados.

El estudio de la corrupción es una cuestión compleja de abordar por varias razones. Primero, su definición y diagnóstico están sujetos a ambigüedades y complejidades, que dificultan su identificación y eventual sanción. Segundo, el tema es muy sensible de abordar ya que afecta la credibilidad, honra y prestigio de personas e instituciones, activos intangibles de gran valor. Tercero, muchas veces las situaciones de corrupción están, por su mismo carácter, escondidas, protegidas y en la opacidad, por personas o instituciones con poder económico o político. Cuarto, no hay un consenso sobre las soluciones aceptadas para enfrentar y eventualmente poner fin a esta práctica nociva (Solimano, 2008b: 12).

En el caso de México se comprueba la tesis de que la corrupción, si no se combate, se expande sin medida, hasta convertirse en sistemática y colapsar las instituciones de los países afectados, dañando, por extensión, el funcionamiento de la economía nacional e internacional.

La experiencia mexicana confirma la tesis en el sentido que en donde hay corrupción política hay corrupción administrativa. El político corrupto requiere de las habilidades y conocimiento del servidor público para poder acumular una riqueza ilícita. A la corrupción política sólo se le puede detener, a la corrupción administrativa hay que combatirla de forma permanente y sin contemplaciones.

El fenómeno de la corrupción administrativa en México es complejo, poco estudiado, no se cuenta con la profundidad ni la sistematización necesaria. Los enfoques prevalecientes en torno al estudio de la corrupción son el legalista, el histórico y el político, como los más representativos en esta materia. Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, no basta indagar los casos individuales, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo, tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos, a quienes beneficia y a quienes perjudica. El estudio de la corrupción administrativa requiere comenzar a difundirse para conocer mejor las modalidades de corrupción y acabar con ellas.

El análisis empírico confirma la tesis de Morris (1991) de que la corrupción crea un botín para la élite y da cabida así, a las demandas particularistas. En la otra cara de la moneda se hallan la ineficiencia burocrática, el despilfarro y el socavamiento de programas sociales legítimos. Los fondos de los programas sociales, que están ya en condiciones difíciles, no sólo se escamotean por medio de la corrupción, con lo que se socava su efectividad, sino que también se dilapidan con la creación de complejos esquemas y procedimientos corruptos.

Puede afirmarse que la corrupción administrativa a lo largo del estudio realizado ha logrado identificar, controlar y sancionar algunas prácticas corruptas dentro de la administración pública federal. Sin embargo, también es un hecho que los régimenes políticos –partido hegemónico y de alternancia política– han concebido a la corrupción como un incentivo por el hecho de alcanzar el poder. El régimen político, los partidos políticos y los políticos tienen un doble discurso: atacan a la corrupción de forma reiterada en sus discursos, pero cuando se convierten en altos funcionarios gubernamentales ejercen el privilegio del cargo que ostentan.

La corrupción administrativa mexicana puede realmente combatirse con un robusto servicio profesional de carrera, una mayor transparencia efectiva en todos los órdenes de gobierno, mayor rendición de cuenta en todos los órganos y actores de gobierno sin excepción alguna, transparentar todos los partidos políticos, a los políticos y a todos los sindicatos, así como la aplicación irrestricta de las leyes de responsabilidades de servidores públicos, acabar con la impunidad y permitiendo ampliar la participación de la ciudadanía con la contraloría social en mayores programas de gobierno.

Bibliografía

1. Aguilar Camín, Héctor (1982). *Saldos de la revolución, cultura y política de México 1910-1980*. México, Nueva Imagen.
2. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1990). *A la sombra de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena.
3. Berthin Siles, Gerardo (2008). “Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 41.
4. Blanco Moheno, Roberto (1979). *La corrupción en México*. México, Bruguera Mexicana de Ediciones.
5. Caiden, Gerald E. (2004). “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28.
6. Caiden, Gerard E. (1997). “La democracia y la corrupción”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 8.
7. Calsamiglia, Albert (2000). *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona, Paidós.

8. Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). “Presentación”. *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
9. Castresana Fernández, Carlos (2008). “Corrupción, globalización y justicia”. En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura.
10. Cosío Villegas, Daniel (1947). “La crisis de México”. *Cuadernos Americanos*, XXXII.
11. Cosío Villegas, Daniel (1978). *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz.
12. del Castillo, Arturo (2001a). “El soborno: un marco conceptual para su análisis”. *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
13. del Castillo, Arturo (2001b). “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”. *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
14. Diego Bautista, Óscar (2005). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, UCM, tesis de maestría.
15. Diego Bautista, Óscar (2006). “Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción”. *Cuadernos de Derecho Público*. Madrid, núm. 29.
16. Díez-Picazo, Luis María (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona, Crítica.
17. Escalante Goncalbo, Fernando (1989). “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”. *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2.
18. Garzón Valdés, Ernesto (2003). “Acerca del concepto de corrupción”. En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). “Presentación”. *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
19. González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México, Era.
20. González de Asís, María (2001). “Construcción de coaliciones para la lucha contra la corrupción”. *Gestión y Política Pública*. México, CIDE (12, 13), volumen X, No. 2.
21. González Llaca, Edmundo (2005). *Corrupción. Patología Colectiva*. México, INAP.
22. González-Aréchiga, Bernardo (2009). “Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?”. Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
23. Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). “La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista”. En *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre, vol. 10, número 8.

24. Jacobs, James B. y Frank Anechiarico (2001). "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, No. 2.
25. Klitgaard, Robert (1984). "Marco teórico de referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, INAP, Praxis No. 65.
26. Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial*. México Tusquets.
27. López Presa, José Octavio (coordinador) (1998). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E.
28. Malem Seña, Jorge F. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.
29. Malen Seña, Jorge F. (2003). "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
30. Méndez Peña, María (2004). "Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización". *Fermentum*. Venezuela, Universidad de los Andes, vol. 14, núm. 39.
31. Mény, Yves (2003). "Política, corrupción y democracia". En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
32. Montaño Islas, Guillermo (1969). *La corrupción*. México, Editorial Nuestro Tiempo, Colección los Grandes Problemas Nacionales.
33. Morris, Stephen D. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI.
34. Organización de las Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* celebrada en Mérida, Yucatán.
35. Paz, Octavio (1990). *El Ogro Filantrópico*. Barcelona, Seix Barral.
36. Poniatowska, Elena (1973). *La noche de Tlatelolco*. México, Era.
37. Pozas Horcasitas, Ricardo (2009). "Presentación". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
38. Rabotnikof, Nora (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
39. Roemer, Andrés (2003). "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
40. Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. México, Siglo XXI.
41. Rose-Ackerman, Susan (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

42. Sánchez González, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM (por publicar).
43. Sandoval, Irma Eréndira (2009). "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
44. Schamis, Héctor E. (2009). "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
45. Solimano, Andrés (2008a). "Introducción". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
46. Solimano, Andrés (2008b). "La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
47. Tanzi, Vito (2008). "La corrupción y la actividad económica". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
48. Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
49. Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
50. Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
51. Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
52. Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
53. Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010*. México.
54. Vanucci, Alberto (2003). "La corrupción en los sistemas políticos democráticos: Algunas notas para un análisis comparado". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
55. Villoria Mendieta, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.
56. Villoria Mendieta, Manuel (2002). "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.

57. Villoria Mendieta, Manuel (2006). “¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 34.
58. Villoria Mendieta, Manuel (2006). “Prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo”. *Revista Quórum*. Madrid, Universidad de Alcalá, otoño, Núm. 015.
59. Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán (2009). “Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México”. *Buen Gobierno*. México, Fundamespa, No. 6.
60. Warren, Mark E. (2005). “La democracia contra la corrupción”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193.
61. Zaid, Gabriel (1995). *Adiós al PRI*. México, Océano.

Revista de Administración Pública



Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012

Francisco Moyado Estrada*

Introducción

Los retos de la tarea de gobernar, obligan a aplicar, cada vez con mayor frecuencia, modelos de gestión novedosos, innovadores y atingentes; que permitan imprimir mayor racionalidad y eficacia a las políticas públicas. Entre este tipo de modelos, se encuentra la gestión de calidad, que se retomó del sector privado hace más de dos décadas y actualmente se enfrenta al reto de alcanzar su institucionalización y adopción plena en las administraciones públicas.

A partir de lo anterior, este artículo presenta un análisis del proceso de incorporación de la gestión de calidad, en la administración pública mexicana, proponiendo un marco general de interpretación que involucra un posicionamiento sobre las transformaciones del Estado, la gestión pública y la gobernanza.¹

Para ello, el artículo se divide en cuatro grandes apartados. En el primero se analiza la relación entre globalización, Estado y gobernanza. El segundo apartado presenta la vinculación entre nueva gestión pública y gestión de calidad. El tercer apartado se dedica al análisis de la gestión de calidad a partir de las Normas ISO 9000 y la función de la certificación de servicios. El cuarto apartado se concentra en la experiencia de la administración pública mexicana, a partir del análisis de las políticas y programas de calidad, implementados por el gobierno federal, entre 1995 y 2012, destacando los principios básicos y visión general en que se inspiraron.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Cuenta con una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y *The Johns Hopkins University*. Es Profesor de Calidad del Servicio Público en la Maestría del INAP y miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad.

¹ La primera parte de este trabajo está basada en el artículo “Gobernanza y calidad en la gestión pública”, que apareció en el Volumen 27, Número 120, de la *Revista Estudios Gerenciales*, julio-septiembre de 2011, Colombia.

Por último, entre las conclusiones, se presentan las perspectivas de la gestión de calidad en la administración pública y la importancia de considerarla como parte de las capacidades institucionales desarrolladas entre las organizaciones públicas y que habrán de incorporarse en futuros planes y programas de modernización gubernamental.

1. Globalización, Estado y Gobernanza

Desde una perspectiva institucional, la globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos y las administraciones públicas para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo. En este sentido, es claro que, desde los primeros años, los imperativos de la globalización obligaron a muchos Estados a modificar legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza² de sus sociedades.

1.1. Riesgos de la globalización

La globalización ha provocado una serie de impactos de carácter económico, político e incluso territorial, que influyen en la propia estructura y configuración de los Estados nacionales y su interrelación. Los impactos a que se hace referencia, se han caracterizado de diversas maneras. Por un lado se habla de transformaciones globales, en un sentido positivo, y por otra parte, se habla cada vez más de los efectos negativos de la globalización, definiéndolos como nuevos riesgos globales o *nuevos miedos globales* (Bauman, 2008).

Al respecto Innerarity (2010), sostiene:

El actual incremento del miedo no se debe sólo a que hayan aumentado ciertos riesgos que amenazan a la sociedad, sino a que han aumentado las condiciones de incertidumbre en las que discurre la vida de las personas (p. 57).

Para este autor en las circunstancias actuales, el miedo se traduce en parálisis e incapacidad de reaccionar en forma productiva y racional, para edificar un marco institucional que afronte las consecuencias más negativas de la globalidad.

² De acuerdo con Aguilar (2009): "Por gobernanza/gobernación se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización" (p. 90).

Al mismo tiempo, sucede que los dos principales dispositivos para liberar al hombre del miedo –la técnica y la política– han perdido buena parte de su eficacia. La técnica se ha convertido en una multiplicadora del riesgo y la incertidumbre, mientras que la política, en su clásica forma estatal, es incapaz de hacer frente a los desafíos de la globalización (Innerarity, 2010, p. 57).

Lo anterior muestra que si bien en los primeros años la globalización fue vista como un acontecimiento positivo, que prefiguraba una nueva etapa de apertura, competencia y crecimiento económico, recientemente muchos sectores³ consideran que existe también una globalización negativa que es:

Altamente selectiva del comercio y el capital, la vigilancia y la información, la coacción y el armamento, la delincuencia y el terrorismo, todos ellos elementos que rechazan de plano el principio de soberanía territorial y no respetan ninguna frontera estatal (Bauman, 2008, p. 220).

Por tanto, para dimensionar las consecuencias de la globalización y relacionarlas con las transformaciones que sufre el Estado⁴, se debe subrayar que en poco tiempo, se ha pasado de un conjunto de ideas hipotéticas a claras expresiones del curso que han tomado esas transformaciones; las cuales muestran hoy Estados mucho más compactos, en términos institucionales, con mayor porosidad en términos territoriales, una mayor tendencia a la redistribución de facultades y funciones entre figuras supranacionales, gobiernos regionales y locales; incluso, producto de la expansión del espacio público, una redistribución de atribuciones con el sector social y privado; donde también intervienen las llamadas empresas globales y las organizaciones civiles de carácter global (Moyado, 2002).

En suma, la globalización trajo consigo nuevas realidades y retos, en los diferentes planos del desarrollo, para los cuales los Estados y sus

³ Fundamentalmente a raíz de la crisis financiera internacional, que se detonó en septiembre de 2008, muchos analistas entre los que se cuentan los premios Nobel de Economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, pronosticaron el fin de la etapa de la globalización y la recuperación de las capacidades regulativas de los Estados y sus gobiernos.

⁴ El Estado es la categoría fundamental de la ciencia política que designa la forma de organización política, jurídica, administrativa y territorial de las sociedades a lo largo de la historia. Representa la formalización de una autoridad permanente y pública, que se erige como tal por el interés general, dentro de un espacio territorial delimitado. “El Estado es, al mismo tiempo, una comunidad política estable que agrupa una población en interacción social; e institución jerárquica fundada sobre impuestos y leyes que regulan a ese grupo humano” (Molina y Delgado, 1998, p. 48-50).

gobiernos no estaban preparados. Ello mostró cómo las empresas y grandes emporios económicos rápidamente se fortalecieron, adquiriendo paulatinamente un creciente poderío y una mayor autonomía del alcance regulativo público, en grado tal que sería imposible anticipar algunos de los efectos más nocivos en el sector financiero y cuando los Estados reaccionaron, para imponer un nuevo marco de orden y coordinación, el contexto era ya ampliamente desfavorable a la intervención estatal.

1.2. Transformaciones del Estado contemporáneo

Pero si bien el contexto económico y político no favorece una intervención más vigorosa por parte del Estado, hay una creciente preocupación por recuperar algunas capacidades que, en medio de este proceso, se fueron diluyendo y que hoy se muestran como una necesidad para ordenar el funcionamiento económico y fortalecer la cohesión social. Como señala Thwaites (2002):

El Estado democráticamente conducido tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica y social...Pero el Estado que tiene que asumir esas tareas debe ser profundamente reformado. Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. (p. 4)

En esta tesitura, los gobiernos y las administraciones públicas sufren también diferentes transformaciones, como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que fundamentalmente “han abierto un camino que hay que seguir explorando” (Olias, 2001, p. 9). Principalmente, para identificar los aspectos que se deben apuntalar para reformar los Estados y sus instituciones, permitiendo que se adapten mejor a los retos de la modernidad global, misma que ha trastocado algunos principios esenciales que le definían anteriormente.

Hobsbawm ha identificado muy bien los efectos de este conjunto de transformaciones, al sostener recientemente que:

Durante los pasados 20 años, sin embargo, el Estado territorial ha perdido –por diferentes razones– su tradicional monopolio de fuerza armada, mucha de su anterior estabilidad y poder, y cada vez más el fundamental sentido de legitimidad, ó por lo menos de permanencia aceptada, que permite a los gobiernos imponerle a ciudadanos dispuestos, cargas tributarias y conscripción. (Hobsbawm, 2002, p. 17).

Más recientemente, el historiador ha confirmado este análisis, al destacar entre los cinco cambios que identifica en la historia mundial contemporánea, *la erosión y el debilitamiento sistemático de la autoridad de los Estados* y afirmar que “hay prácticas y entidades transnacionales que están en curso

de vaciar al Estado quizá hasta el punto de que colapse" (Hobsbawm, 2010, p. 48).

Tal como se puede apreciar, la capacidad de los Estados para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole (Blanco y Gomà, 2003). Por tanto, es necesario recalcar que no se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino de una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad. Pero en atención al tema que ocupa este artículo, es importante dimensionar cómo es que se afectan los procesos de gobierno.

1.3. Crisis de la capacidad directiva del gobierno

Las estructuras organizativas del gobierno⁵ y la administración pública, también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernanza, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y otro, se refiere a la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atingentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

De manera específica, Aguilar (2010) enmarca esta complejidad como un problema de validez directiva del gobierno (y no de validez institucional o legal) que se relaciona con su capacidad de previsión y sus competencias técnicas, gerenciales y políticas. Para el autor, la problemática que enfrentan los aparatos públicos demuestra que la complejidad se ha trasladado del sujeto/institución gobierno, a la acción del gobierno, es decir, al proceso de gobernanza o gobernanza (Aguilar, 2010). Siendo ahí precisamente, donde se manifiestan nuevos retos para un proceso de gobierno exitoso.

Para ilustrar sobre cómo ha evolucionado la crisis de las capacidades de gobierno, Aguilar cita el libro-diagnóstico *The Crisis of Democracy*, preparado por la Comisión Trilateral en 1975, donde por primera vez se muestra como un problema crítico, el "patrón de gobernar", de los gobiernos democráticos en sistemas de bienestar; advirtiendo que la sobrecarga de demandas sociales, provocaría una crisis fiscal y conduciría a la ingobernabilidad de las democracias. Desde ese punto de vista, el

⁵ Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político (Molina y Delgado, 1998, p. 57-58).

problema de la ingobernabilidad no se ubicó en el diseño institucional o en la estructura económica, sino en el proceso de gobierno, de manera concreta, en la gobernanza de los estados sociales (Aguilar, 2010).

En la misma tesitura, Hanf y Scharp (1978) identifican los riesgos de ingobernabilidad en la capacidad de gestión interorganizativa y la forma en que el gobierno enfrenta los problemas sociales. Los retos de un proceso interorganizativo evidenciaban las limitaciones de un gobierno tradicional basado en la jerarquía y el control, y vislumbraban un nuevo estilo de gobierno descentralizado e interdependiente, que debía fortalecer sus capacidades de organización y dirección (Aguilar, 2010).

De esta forma, el contexto económico, institucional y social que se redimensionó a consecuencia de las transformaciones provocadas por la globalización, los procesos de modernización del Estado y el ensanchamiento del espacio público; demandaría entonces el desarrollo de un conjunto de capacidades de gestión, por parte de los gobiernos, para enfrentar con éxito los retos de ese nuevo contexto. Esta serie de nuevas capacidades mostrarían también un nuevo estilo y patrón de dirección, más orientado a la coordinación y concertación, tanto entre los niveles institucionales, como entre los actores políticos, económicos y sociales, con lo que una nueva gobernanza estaría emergiendo en el espectro gubernamental de nuestro tiempo.

Asimismo, junto a la nueva gobernanza,⁶ la calidad se revela en instrumento básico para promover una regulación económica de calidad y dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco institucional de calidad, una mejora en la gestión de los servicios públicos, así como una participación ciudadana de calidad, para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia.

2. Nueva gestión pública y gestión de calidad

La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos de diferente signo, a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía cada vez más demandante de servicios de calidad. Es así como se ha venido articulando la *nueva gestión pública*, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental.

⁶ El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales" (Aguilar, 2009, p. 140).

2.1. Surgimiento de la Nueva Gestión Pública

En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la Nueva Gestión Pública como un enfoque de transición de la vieja administración pública hacia la importancia en los resultados y en la responsabilidad, en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos (Brugué y Subirats, 1997).⁷

En efecto, la Nueva Gestión Pública significó un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública⁸ hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Este cambio, si bien –hasta ahora– no ha estado exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto, como sostiene Hugues, no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica (Hugues, O. 1996).

En este orden de ideas, de acuerdo con Hood (1996), el concepto de Nueva Gestión Pública surgió para describir los cambios que experimentaban las políticas de gestión dentro del sector público en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos. Fue así como el concepto:

Se abrió paso y se generalizó para describir; valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña, impulsadas inicialmente por la primera ministra Margaret Thatcher y continuadas después por el primer ministro John Major. (Aguilar, 2009, p. 144)

⁷ La obra se centra en una perspectiva de transformación del sector público, junto a una visión de la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La Nueva Gestión Pública constituye entonces una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión (*management*) en un sentido genérico. Por vía normativa, la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad pública, así como por valores como la equidad, la consistencia y la igualdad. Por vía instrumental, la gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia a través de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Brugué y Subirats, 1997).

⁸ “La administración pública consiste en la estructura del Poder Ejecutivo, subordinada al gobierno, que tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas, como institución representa la estructura que hace posible la vinculación entre gobierno y sociedad” (Molina y Delgado, 1998, pp. 8-9).

2.2. La reforma gerencial en América Latina

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la Nueva Gestión Pública, se debe ubicar en el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad; además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Tanto en Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, entre otros, a lo largo de los años ochenta se impulsaron programas de ajuste estructural (*reformas de primera generación*), a los que siguieron otra serie de reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas (*reformas de segunda generación*) (Moyado, 2006).

La primera ola de reformas redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en los sistemas de gestión pública, se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado y se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

No obstante, al reconocer que esta serie de reformas fueron insuficientes para resolver los problemas sociales de los países de la región, se propuso iniciar una nueva generación de reformas que permitieran la reconstrucción del Estado latinoamericano. En este marco, se impulsó un programa de reformas gerenciales que constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional, para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato, que se produjo en las últimas décadas.

En este sentido, en 1998 los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) suscribieron el documento *Una nueva gestión pública para América Latina*, en donde se definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, entendida como “un componente de la reforma de las instituciones políticas y (que) es interdependiente con la redemocratización y la consolidación de la democracia en nuestros países” (Aguilar, 2009, p. 201).

En este documento se afirmaba:

América Latina pasó por una gran crisis en la década de 1980 y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años 90. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para

la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, en la mejor distribución de la renta y en la consolidación de la democracia. (CLAD, 1998, p. 22).

La “Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina”, según el mismo documento del CLAD⁹ sería la siguiente:

- a) Profesionalización del servicio público como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico, es decir, contar con una *élite burocrática* de tomadores de decisión, con gran capacidad técnica encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- b) Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, combatir las politizaciones clientelares y la corrupción.
- c) Descentralización de la ejecución de servicios públicos. Esto favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d) Desconcentración organizacional, delegando la ejecución de funciones hacia agencias descentralizadas.
- e) Evaluación de desempeño y control de resultados, no sólo control de normas y procedimientos, como en el modelo burocrático weberiano, y la integración de un sistema de evaluación del desempeño.
- f) Autonomía gerencial de las entidades públicas mediante control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas y control social.
- g) Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente y consumidor y disponer una infraestructura institucional para brindar servicios con calidad.
- h) Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

Hasta ahora, los países que han incorporado la gerencialización del sector público, lo han hecho con diferente grado de intensidad, sin embargo, el

⁹ “En resumen, la NGP para América Latina, enunciada en el Consenso CLAD, tiene una premisa doble: la insuficiencia de la reforma administrativa entendida como redimensionamiento del Estado (con liberalización paralela de los mercados) y el cuestionamiento de la forma burocrático-piramidal de la AP tradicional. La propuesta consiste en transitar de una estructura basada en normas centralizadas a una que se sustente en un arreglo descentralizado que acentúe la responsabilidad de los gerentes para producir más eficientemente los resultados públicos deseados, pero con la advertencia de que este modelo organizativo-gerencial, inspirado en el formato de la empresa privada, debe adecuarse al contexto del sector público en el que se inserta y debe ser contrapesado por formas de control” (Aguilar, 2009, p. 202).

análisis de esas experiencias refleja que este conjunto de reformas va generando una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos.

Como señala Bresser (2001):

La reforma gerencial está sólo empezando en América Latina. Una sociedad civil activa en la cual el debate público tenga un papel principal como formador de la opinión pública, y la reforma institucional, particularmente la reforma gerencial, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo económico de la región (p. 14).

2.3. La gestión de calidad

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión, inicialmente en los Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Guajardo, 1996).

En este sentido hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX), a su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XXI) (Barba, 2004).

Así, se consolida la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus expectativas; lo cual es congruente con la definición de calidad como “La totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que los hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas” (Aguilar, 2009, p. 136).

A partir de esta visión, se puede observar el potencial de un principio como la calidad en el proceso administrativo, pues como señala Malvicino (2001):

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adaptar los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organi-

zada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (p. 5).

3. Normas ISO 9000 y certificación de servicios

La calidad adquirió mayor fuerza una vez que se difundió la aplicación de las normas ISO 9000, y en cuanto se pusieron en marcha los ejercicios de certificación de procesos, relacionados con la generación de productos y servicios. Por tanto, aseguramiento de la calidad, normalización y certificación, se deben analizar bajo una visión de conjunto, para determinar la contribución de los estándares ISO 9000, al avance y difusión de la calidad entre las empresas, pero también entre las organizaciones del sector público.

3.1. Normas ISO 9000

En este marco, y una vez que el aseguramiento de la calidad mostró sus beneficios en términos de competitividad y producción, surgió la norma ISO 9000, creada por la *International Standard Organization (ISO)* en 1987, como un conjunto de normas o estándares internacionales orientados a controlar, asegurar y evaluar la calidad de productos y servicios, entre las organizaciones privadas y públicas (Munch, 1998).

La norma ISO promueve estándares básicos, para asegurar la calidad de las empresas en el ramo de las manufacturas y los servicios. Precisamente, por esa característica, se ha señalado que constituye el sustento fundamental del avance de la globalización, ya que supone un nuevo contexto de intercambio, más abierto, en donde participan las organizaciones con nuevas capacidades para la competencia, y es evidente que la calidad viene a constituir precisamente una de esas nuevas capacidades.

La serie ISO 9000 se refiere a un grupo de cinco estándares internacionales (9000 a 9004), diseñados para la evaluación de sistemas de administración de calidad. Los estándares no se refieren específicamente a un tipo determinado de producto, ni se dirigen a un tipo de industria en particular, sino que se han diseñado en forma genérica para aplicarse en cualquier caso.

La norma ISO, según Munch (1998):

Más que a la calidad intrínseca de los productos se refiere a la capacidad del fabricante para producir en forma ordenada y confiable de acuerdo con las necesidades y especificaciones del

comprador, es decir en el tiempo pactado y con las características prometidas (p. 148).

3.2. Proceso de certificación

Los procesos de certificación sirven para acreditar la capacidad de un organismo o empresa, para ofrecer un servicio, producto o sistema, en función de los requisitos y estándares comprometidos en las normas. Para ello se recurre a un ente certificador, mismo que constata que efectivamente un producto, proceso o servicio, cumple con los requisitos especificados en un índice de referencia. La certificación se basa en los procesos que generan un producto o servicio y no en el producto/servicio en sí mismo.

Los propósitos de la certificación, dentro de cualquier organización, pueden plantearse de la forma siguiente:

- En primer lugar, se busca desarrollar un conjunto de elementos que aseguren la calidad de productos o servicios y permitan mantenerla a través del tiempo, por medio de la aplicación de normas que se enfocan a las expectativas del cliente.
- En segundo término, se busca establecer directrices que permitan a la organización funcionar en forma sistemática atendiendo a las normas internacionales.
- En tercer lugar, se busca que la dirección asegure el logro de la calidad en los tiempos, y de acuerdo a las especificaciones que fijan las normas.
- En cuarto lugar, se pretende ofrecer a los clientes y usuarios, la seguridad de que los productos y servicios se ajustan a estándares de calidad definidos por las normas ISO 9000.

En general, la certificación fija requerimientos a los sistemas de calidad de las organizaciones y obliga a supervisar el cumplimiento de dichos requerimientos, dando mayor credibilidad a las organizaciones y mejorando la colocación de sus productos y servicios. Por tanto, se debe tener presente que toda certificación es un contrato bilateral entre la organización y la empresa certificadora. Ambas tienen derechos y obligaciones que cumplir en función del sistema de calidad; la certificadora se obliga a auditar y mantener la vigencia del certificado en la medida que la empresa cumpla con los requisitos normativos y comerciales. Por su parte, la organización se obliga a cumplir con los requisitos normativos y a no transgredir la reglamentación respectiva.

4. Gestión de calidad en la administración pública mexicana

En este apartado, se presenta un análisis del proceso que ha seguido la transición hacia la nueva gestión pública en México, así como el

proceso de asimilación de la gestión de calidad, en las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de las políticas y programas de modernización y mejora, implementadas entre los años 1995 y 2012.

4.1. Pasado y presente de la administración pública mexicana

Para el estudio de la administración pública mexicana contemporánea, se proponen cuatro grandes etapas, que comprenden una periodización en décadas y no en sexenios, a pesar de que evidentemente uno de los problemas esenciales de la modernización administrativa, es la dinámica y estilo que en el país le imprime el Ejecutivo Federal en turno (Moyado, 2006).

La primera etapa abarca todo el proceso de *reconstrucción política, económica e institucional del Estado posrevolucionario*. En esta etapa, que iría de 1920 a 1960, se diseñan las instituciones de fomento económico, las instituciones de la banca de desarrollo, de promoción industrial y las grandes instituciones de seguridad social, que van a configurar un modelo de Estado social, el cual se irá fortaleciendo durante la primera mitad del siglo XX.

Sin embargo, en esta misma etapa, el desarrollo de las estructuras económicas y administrativas, no puede entenderse sin otros cambios fundamentales y fundacionales en el sistema político, como son el establecimiento de la no reelección, a partir de 1928; la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 y la consolidación del presidencialismo como vértice del andamiaje político-administrativo, a partir de 1934.

La segunda etapa, se enmarca dentro del proceso de *reforma administrativa* y se ubicaría entre 1960 y 1982. Se trata de la última etapa de crecimiento económico importante, que coincide con la aparición de diversas expresiones y movimientos sociales, que habrán de influir en el inicio de reformas al sistema político, como antecedentes de la transición democrática.

En esta etapa, se producen diversas iniciativas gubernamentales, para dar orden y sistematización al conjunto de dependencias y entidades surgidas en la etapa de desarrollo conocida como el “milagro mexicano” y donde los esfuerzos de reforma se concentran en el proceso de *sectorización*, creando instancias de control global y disposiciones jurídicas como la ley orgánica de la administración pública federal, la ley de presupuesto, contabilidad y gasto público, la ley de planeación, de la cual deriva el sistema nacional de planeación democrática, la ley federal de entidades paraestatales, así como otros instrumentos de coordinación como el plan nacional de desarrollo, los programas sectoriales y la Ley y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La tercera etapa, va de 1982 al año 2000 y se podría definir como la era de *redimensionamiento estatal*; se inicia con un gran proceso de ajuste financiero y privatización de entidades públicas, acompañado del retiro del Estado como empresario, apertura e integración comercial, reestructuración del gasto público, descentralización de funciones hacia gobiernos estatales y municipales y focalización de políticas sociales. Si bien la etapa de *reforma administrativa y sectorización*, se propuso contar con mecanismos de orden, control y sistematización de un gran aparato institucional, la etapa de *redimensionamiento estatal*, constituyó un proceso de alineamiento al llamado ajuste estructural, que buscaba el adelgazamiento estatal y por tanto el retiro del Estado de muchas actividades económicas y sociales, que ya no era capaz de atender con eficacia, ante los problemas financieros que enfrentaba.

Esta etapa, coincide además con una serie de movimientos y cambios, que reflejan un proceso paulatino de *liberalización del sistema político*. Es decir, durante estos años, el sistema político mexicano, fundado en la preeminencia de la figura presidencial, el control y el corporativismo, por medio del partido hegemónico (PNR, PRM, PRI); experimenta un acelerado proceso de transformación, alimentado por la expansión de los partidos de oposición y su creciente presencia en las diferentes regiones del país a través de gubernaturas estatales y presidencias municipales; el fin del dominio absoluto por parte del partido del gobierno, en la Cámara de Diputados y el triunfo de la izquierda, al frente de la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, a partir de 1997.

Pero aun cuando el sistema político experimentó algunos cambios radicales, éstos se fueron reflejando gradualmente en la administración pública, siempre sujeta a los determinantes de la cultura política prevaleciente. Por tanto, como se puede observar, el proceso de transformación de la administración pública mexicana fue largo y azaroso. Respondió principalmente a la dinámica económica y sectorial, en función de procesos sexenales. La problemática que enfrenta, se debe a la falta de continuidad, coherencia e integralidad, en las líneas de transformación de la cultura burocrática, que es evidente se debería transformar para imprimir mayor dinamismo y receptividad, a las estructuras institucionales del gobierno federal.

Desde esta perspectiva, se planteó que la modernización de la administración pública, tendría que responder a la necesidad de contar con una gestión pública receptiva, de calidad y cercana al ciudadano, acompañada de transformaciones institucionales que permitieran imprimir mayor eficiencia en las organizaciones públicas, transparencia y nuevos valores entre los funcionarios públicos, además de promover incentivos para reforzar el sentido de pertenencia institucional y abatir la corrupción. Se esperaba que esta serie de factores facilitarían los cambios sexenales, en un contexto de alternancia política, porque la gestión pública ofrecería

estabilidad, certidumbre y continuidad por primera vez ante un cambio en el partido de gobierno (Moyado, 2006).

Es así como arribamos a la cuarta etapa, que ubicaríamos entre 2000 y 2012 y que conjunta el proceso de transición y alternancia políticas, con la transición desde una administración pública más de corte patrimonialista y preburocrática, hacia las líneas de orientación que definen una *nueva gestión pública profesionalizada, transparente, con mejora regulatoria y de calidad*.

En este periodo, cuatro aspectos han influido de manera determinante en un cambio de perspectiva en la administración pública, por lo que sin duda, hemos entrado en un proceso de modernización que nos coloca en el nivel de los países que han incorporado dentro de sus agendas de reforma del Estado, programas y procesos de innovación para configurar una *nueva gestión pública democrática*, que dé soporte al procesamiento de los asuntos públicos y a la relación con los ciudadanos en un marco de alternancia y pluralidad políticas.

- (i) El primer aspecto tiene que ver con los procesos de *transparencia y acceso a la información gubernamental*. La aprobación de la ley respectiva y su entrada en vigor a partir del año 2003 ha impulsado una relación de proximidad entre dependencias y entidades gubernamentales con los públicos respectivos, un hecho sin precedente en la administración pública mexicana. La posibilidad de acceder a la información que se desprende de los asuntos públicos tiene efectos directos en la salud democrática al menos en dos sentidos: por un lado se fortalece la propia condición de ciudadanía, en la medida en que se materializa el derecho a la información, y por otro, se proyecta una imagen de mayor confianza sobre las instituciones en un esquema de transparencia y rendición de cuentas.

Los procesos de transparencia dan origen a nuevas formas de interrelación entre los funcionarios públicos y la sociedad, encontrando en la receptividad una herramienta estratégica para la accesibilidad de las organizaciones. Así se abandona el concepto de “caja negra” con el que tradicionalmente se ejemplificaba el funcionamiento de la vieja administración pública, para insertarse en la línea de los llamados modelos de gestión postburocráticos, ampliamente difundidos en Europa y los países anglosajones, a partir de los cuales, como ya se ha visto, recientemente el CLAD ha hecho esfuerzos importantes por apoyar su implementación en los países latinoamericanos.

- (ii) El segundo aspecto, también presente en el debate y en la agenda pública nacional desde hace varios años, se refiere a la *profesionalización de los funcionarios públicos*. La referencia al tema ha sido una constante, para llamar la atención sobre la

continuidad de las políticas y programas públicos, con los cambios en las diferentes esferas de gobierno, mismas que están obligadas a reinventarse cada 3 o 6 años, según sea el caso, con la salida de unos servidores públicos y la llegada de otros.

Los cambios que la transición ha permitido en este campo, al aprobarse la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera (LSPC) en 2003, llaman la atención sobre la necesaria estabilidad y continuidad en la gestión y las políticas públicas, ante cualquier cambio político, pero también obligan a pensar en la imparcialidad, neutralidad y calidad que la administración pública y sus funcionarios deben garantizar en toda sociedad democrática (Moyado, 2006).

Esta importante disposición, no puede verse sólo como un mecanismo de protección de la burocracia. Constituye un paso fundamental para separar una parte importante del aparato institucional, de la disputa electoral, que afecta la eficacia de la operación y en otros tiempos comprometió recursos y apoyos, afectando la imagen y el mismo patrimonio institucional. En esta perspectiva la LSPC constituye entonces un mecanismo de protección institucional de la lógica de la contienda político-electoral y en ese sentido protege tanto a las instituciones, como a los sujetos centrales que son los ciudadanos.

(iii) El tercer aspecto se relaciona con el proceso de mejora regulatoria, que tuvo como antecedente los esfuerzos de simplificación administrativa, impulsados desde mediados de los años ochenta en la administración pública federal. Este proceso se ha abocado a la reducción de normas y trámites con el fin de acercar la administración al ciudadano y permitir una respuesta más ágil de la gestión pública, a partir de un marco regulatorio sencillo y comprensible.

Como tal. Implica la identificación y análisis del conjunto de normas emitidas, la eliminación de las que se consideran innecesarias, la modificación de aquellas que así lo requieran y la eliminación de las que han perdido funcionalidad. También abarca la identificación y eliminación de trámites sin sustento normativo y sin ninguna utilidad pública.

En una perspectiva de mejora regulatoria, el proceso se incluyó dentro de la llamada Agenda del Buen Gobierno en la administración 2000-2006. Posteriormente en la administración 2006-2012, el tema se incluyó entre los Diez Puntos para la Transformación de México, que el Presidente de la República presentó el 2 de septiembre de 2009. De esta forma bajo la modalidad de tala regulatoria¹⁰, hasta principios de 2012 se habían eliminado un total de 16, 261 normas y 2, 257 trámites y servicios.¹¹

¹⁰ Para un análisis más a fondo de la estrategia consultar el documento “Menos reglas, mejores resultados. Informe”, Secretaría de la Función Pública, agosto de 2010. www.funcionpublica.gob.mx

¹¹ Información consultada el 23 de enero de 2012, en el Contador de Normas Eliminadas Consolidadas dentro del portal de internet de la Secretaría de la Función Pública <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/manuales>

(iv) Por último el cuarto aspecto tiene que ver con la *introducción de la calidad en la gestión pública*. Los esfuerzos recientes en este sentido se han abocado a la puesta en operación de programas institucionales de innovación y calidad, así como las cartas de servicios, en un esfuerzo por incorporar la filosofía de atención al cliente y la mejora continua, por medio de diversas acciones con impactos relevantes al nivel de la relación con los ciudadanos.

4.2. El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

El Programa de Modernización de la Administración Pública del periodo 1995-2000, se instrumentó para la consolidación de una administración pública accesible, moderna y eficiente, como demanda prioritaria de la población, y exigencia del proceso democrático y como factor para el incremento de la productividad global de la economía. En ese sentido, propuso como objetivos centrales del gobierno de ese periodo: transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.

En atención a estos objetivos, se definieron cuatro subprogramas: Participación y Atención Ciudadana, Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, Medición y Evaluación de la Gestión Pública, Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. A partir de estos objetivos y programas, las dependencias y entidades de la administración pública federal debían definir anualmente un conjunto de proyectos prioritarios que implicarán mejoras “apreciables” y que pudieran realizarse en el corto o mediano plazo en beneficio de la sociedad.

Como parte de las líneas de acción del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana se propuso que entre 1996 y 1997, las dependencias y entidades que prestaran servicios directos al público, deberían definir estándares de calidad que permitieran a la sociedad expectativas claras sobre la atención que podrían exigir y contar con referencias objetivas para evaluarlas.

Asimismo, deberían identificar con claridad los servicios y productos básicos, que cada dependencia o entidad debe proporcionar o proveer a la sociedad y a partir de ellos, analizar la pertinencia de procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que fuesen prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio se concibió como parte de un amplio análisis participativo en cada organización y para ello se propuso el desarrollo de una cultura de calidad y mejoramiento continuo difundida a todos los niveles de la administración pública federal.

No obstante la claridad de los propósitos del PROMAP, los avances en la implantación de un verdadero sistema de calidad se limitaron al establecimiento de 84 Centros de Capacitación en Calidad (CECALES), en igual número de organismos, que de acuerdo con datos proporcionados por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), durante la administración 1994-2000, permitieron capacitar a 350,000 funcionarios.

El PROMAP contribuyó a sentar las bases de una nueva cultura de calidad entre los funcionarios públicos, sin embargo en virtud de que el país se encontraba en la antesala de un gran cambio político, hay que reconocer que la calidad aún no lograba penetrar ni arraigarse en los diferentes niveles de la gestión pública.

4.3. Agenda del Buen Gobierno y Modelo INTRAGOB 2000-2006

Una vez concluida la administración 1994-2000, y luego de que la alternancia política se hiciera posible, el tema volvió a llamar la atención desde que escuchamos a varios miembros del equipo de transición del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), referirse a la necesidad de introducir la filosofía de la calidad en las instancias del poder público, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Otros hablaron incluso de obtener la certificación ISO 9000 para los servicios que presta el gobierno.

Desde el arranque del gobierno se realizaron esfuerzos para lograr la consolidación de una administración pública basada en la innovación y la calidad, así como en el rediseño y la modernización de las instituciones del sector público. En congruencia con este propósito se fue integrando la Agenda del Buen Gobierno basada en seis estrategias para “La construcción de un gobierno más cercano a la gente, con altos estándares de calidad en los servicios que ofrece a la ciudadanía y, en suma, el establecimiento de un gobierno de clase mundial” (Muñoz, 2004). Esas estrategias fueron las siguientes:

1. *Gobierno que cueste menos*, para reducir el gasto que no agrega valor y ofrecer mayores beneficios a la sociedad. La estrategia proponía un presupuesto de egresos de la federación que tomara en consideración las metas y prioridades nacionales, así como un gobierno competitivo y austero que incorpore las mejores prácticas nacionales e internacionales, basado en estándares de gasto y operación.
2. *Gobierno de calidad* para satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan. La falta de un sistema de gestión de calidad certificado impide la asignación adecuada de recursos técnicos y económicos en los procesos y servicios sustantivos.

3. *Gobierno profesional* para atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y a los mejores hombres en el servicio público, garantizando que la administración pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, y asegurando que siendo políticamente neutra, se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país.
4. *Gobierno digital*, posibilitando que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece. Crear confianza entre el gobierno y los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad eficaz. Las tecnologías de la información y la comunicación ayudan a crear confianza porque integran al ciudadano al proceso de gestión pública y contribuyen directamente a crear un gobierno honesto y transparente.
5. *Gobierno con mejora regulatoria*, garantizar que la ciudadanía y los servidores públicos efectúen trámites con facilidad, seguridad y rapidez. El marco normativo actual responde a una arraigada cultura de control enfocada hacia la contención del gasto público y la centralización de trámites de autorización.
6. *Gobierno honesto y transparente* para recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. La sociedad en general tiene una percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción opacidad y discrecionalidad y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público.

No hay duda que, sobre las bases que se habían logrado establecer por medio del PROMAP, la segunda línea de acción de la Agenda del Buen Gobierno, referente a la calidad en la gestión pública, pudo implementarse sin obstáculos relevantes entre las dependencias y entidades de la administración pública federal. El Modelo INTRAGOB, que se diseñó para enmarcar la política de calidad, avanzó rápidamente y podríamos decir que hasta fue bien recibido por los funcionarios del nuevo gobierno.

A partir de los antecedentes expuestos, los propósitos del modelo INTRAGOB, se plantearon en dos vertientes (Muñoz, 2004):

- a) Por un lado, implantar, desarrollar, mantener y mejorar en todas sus dependencias y entidades, un modelo de calidad total que permitiera transformar la administración pública, para proyectar un gobierno de clase mundial, con una imagen confiable, innovadora y con una sólida cultura de calidad.
- b) Por otro, remplazar los esquemas tradicionales de la gestión pública aplicando los más avanzados sistemas administrativos y

tecnológicos, evaluando su gestión con estándares de excelencia; promover la dignificación y eficacia de la función pública y rediseñar sus procesos y servicios, con un enfoque central del quehacer gubernamental y de cumplimiento de las expectativas y necesidades de los ciudadanos y la sociedad.

Los principios y valores sobre los que se sustentó el modelo fueron los siguientes (Muñoz, 2004):

1. *Satisfacción del cliente*, entendida como la efectividad de los sistemas de las instituciones para conocer profundamente las necesidades de sus clientes externos e internos; satisfacer dichas necesidades y expectativas e incorporar los ciclos de mejora de los procesos internos, a los procesos, productos y servicios asociados, a través de la identificación de las necesidades de los ciudadanos y clientes, y las acciones sistemáticas de medición de la calidad del servicio.
2. *Calidad en el servicio*, considerando que la administración pública federal está comprometida a dignificar la función del servidor público, atendiendo consistentemente las expectativas y requerimientos de la sociedad, con un claro entendimiento de los objetivos y metas de calidad, acción en la que todos los servidores públicos desarrollan sus funciones con responsabilidad y manifiesta actitud de servicio.
3. *Comunicación organizacional*, a través de una comunicación clara, efectiva y abierta, se desarrolla en la administración pública la sinergia y la difusión de directrices y logros, lo cual permite un adecuado facultamiento de los mandos medios, una mayor identificación de los empleados con la dependencia y una visión compartida en el establecimiento y cumplimiento de metas.
4. *Respeto al entorno*, línea que busca que todas las actividades de la administración pública federal, deban realizarse conservando y mejorando el medio ambiente; respetando la cultura de las comunidades en donde se localizan las instalaciones del gobierno federal, en armonía con la sociedad para fortalecer el desarrollo sustentable.
5. *Mejora continua*, para que todos los servidores públicos aporten sus conocimientos, habilidades y experiencia en los procesos, a través de propuestas de innovación para mejorar la efectividad de la cadena de valor, los productos y/o servicios, y que conozcan e identifiquen el papel que desempeñan en el proceso productivo de la dependencia, por lo que deben definirse claramente en cada área los procesos de mayor impacto hacia los ciudadanos, clientes o sociedad.

El modelo INTRAGOB, se aplicó en todas las dependencias de la administración pública federal (18 secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y la Oficina de la Presidencia). Asimismo se aplicó en gran parte de las entidades paraestatales, entre las cuales se encuentran las más representativas en cuanto a servicios para la ciudadanía como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y los organismos encargados de la Seguridad Social como el IMSS y el ISSSTE.

En términos cuantitativos bajo el modelo INTRAGOB, entre 2001 y 2006, se logró la certificación, bajo la norma ISO-9000, de 1722 centros de trabajo y 1871 procesos por parte de diversas dependencias y entidades de la administración pública federal.

4.4 El Programa de Mejora de la Gestión 2008-2012

Presentado en el mes de septiembre de 2008, el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal, se diseñó para la modernización y eficacia de las instancias administrativas del gobierno federal, para lo cual integró diferentes herramientas para evaluar y medir el desempeño y calidad de los servicios y programas del gobierno, reducir la complejidad de los trámites burocráticos y lograr que los recursos públicos se usen de forma eficaz.

En el diagnóstico del programa se refiere que durante 2007, la Secretaría de la Función Pública habría realizado 3 consultas ciudadanas en 14 temas relacionados con la gestión pública, a saber: función del gobierno, competitividad, sistema de evaluación del desempeño, marco normativo, mejora de procesos y trámites, recursos humanos, uso de tecnologías de información y comunicación, coordinación intra e interinstitucional, sistema de incentivos, comunicación, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas e información del gobierno.

La problemática identificada mediante estas consultas se resume en los siguientes puntos:

1. *La complejidad de la gestión pública*, el exceso de controles y una regulación obsoleta y en muchos casos autoimpuesta.
2. *La duplicidad de actividades y funciones* entre dependencias y entidades de la APF, aunada a la existencia de estructuras administrativas inadecuadas y poco flexibles afecta el desempeño de las propias instituciones.
3. *Dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas* que intervienen en los procesos.
4. *Falta de involucramiento* de los ciudadanos en la formulación, diseño, implementación y evaluación de las políticas y proyectos del gobierno.
5. *La insuficiencia de información* sobre el desempeño del gobierno federal.

6. *La normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.*

El Programa de Mejora de la Gestión, se concibió como una guía para mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y como un instrumento para *estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno en materia de mejoramiento de su operación cotidiana.*

La mejora de la gestión se definió como crear nuevas capacidades institucionales y ampliar las existentes para mejorar la calidad de la acción pública y para rendir cuentas sobre la administración de los recursos públicos a una sociedad cada más demandante y participativa. Asimismo, se concibió como una estrategia de continuidad de la política pública de modernización administrativa que se habría impulsado desde la administración 1994-2000, con el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), y que se había prolongado con la estrategia de Agenda del Buen Gobierno del periodo 2000-2006.

El Programa de Mejora de la Gestión identificó así cuatro grandes retos que tradujo en i) Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas, mediante la mejora de áreas gerenciales comunes, gracias a la estandarización de mejores prácticas; ii) Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la Administración Pública Federal; iii) Permitir una toma de decisiones presupuestales informada, considerando los resultados de su gestión y iv) Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

Para su implantación el Programa de Mejora de la Gestión se divide en dos módulos, normativo e institucional, a su vez el módulo institucional se divide en componente estándar y componente específico. El módulo normativo se refiere a la mejora de políticas y normas de aplicación general para toda la administración pública federal en áreas como recursos humanos, contrataciones públicas, otorgamiento de subsidios, contabilidad gubernamental, ejercicio presupuestal.

Dentro de este módulo se pretende que las instancias responsables de emitir la normatividad de alcance global, faciliten la gestión de las instituciones evitando la duplicidad, contradicción y sobreregulación en la expedición y modificación de normas; la coordinación efectiva entre las instancias emisoras de normas y los aspectos que las dependencias y entidades consideren necesarios para el cumplimiento de la normatividad.

El módulo institucional se refiere a la mejora de la gestión de las dependencias y entidades en cuanto a sus procesos sustantivos y de

apoyo, se basa en la ejecución de acciones para mejorar su desempeño y se subdivide en los siguientes dos componentes:

- a) Componente estándar, orientado a la mejora de las áreas gerenciales que son comunes a todas las instituciones. Cada una de estas áreas se desagrega en temas específicos definidos con base en las prioridades que, en materia de mejora y modernización de la gestión pública y austeridad, se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo, tales como mejora de la regulación y los procesos, uso de tecnologías de la información y la comunicación, entrega de bienes y servicios de calidad, contrataciones públicas, racionalización de estructuras, eficiencia en la operación y gasto de las instituciones.
- b) Componente específico, es un medio para orientar los esfuerzos de las instancias evaluadoras a la mejora de la gestión en las instituciones de la APF, al permitir que, de manera flexible, los resultados de las evaluaciones de programas e instituciones se traduzcan en acciones para mejorar su desempeño.

En suma, el avance de la administración pública mexicana hacia una gestión pública de calidad, puede analizarse a través de las políticas públicas de modernización, innovación y mejora de la gestión, que se implementaron entre 1995 y 20012. La incorporación de la gestión de calidad avanza de forma paralela a la consolidación de las líneas de orientación de la nueva gestión pública, a las que también se insertan las estructuras gubernamentales en el mismo periodo.

POLÍTICAS DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 1995-2012

PROGRAMA	OBJETIVO	INSTRUMENTOS
PROMAP 1995-2000	Transformar a la administración pública federal en una organización eficaz y eficiente y con una arrraigada cultura de servicio, para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad, además de combatir la corrupción y la impunidad, a través del impulso de acciones preventivas y de promoción.	Participación y Atención Ciudadana. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa. Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

INTRAGOB 2000-2006	Promover la calidad de los productos y servicios, con alto impacto en la ciudadanía, consolidar una cultura de calidad en el servicio público, así como unificar una visión de mejora continua, innovación y competitividad, en las dependencias y entidades de gobierno.	Satisfacción del cliente. Calidad en el Servicio. Comunicación organizacional. Respeto al entorno. Mejora continua.
PMG 2008-2012	Mejorar la función del gobierno de cara a la sociedad y estandarizar los procesos al interior del gobierno, garantizar el uso eficiente de los recursos y dar dirección y sentido a los esfuerzos que realiza el gobierno en materia de mejoramiento de su operación cotidiana.	Orientación a resultados. Flexibilidad. Innovación. Sinergia. Participación Ciudadana.

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Las transformaciones globales, que se han producido en el plano económico y social, han obligado a los diferentes países a impulsar una serie de cambios institucionales, para mejorar el desempeño económico de los gobiernos, a partir del cambio en la cultura burocrática y la incorporación de nuevas herramientas de gestión, con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios, que se brindan a la ciudadanía.

En el caso de México y no obstante las diferencias políticas de los gobiernos recientes, se puede establecer una línea de continuidad entre el PROMAP (1995 y 2000), el Modelo INTRAGOB (2000-2006) y el PMG (2008-2012), en la focalización de los problemas que enfrenta la administración pública y los instrumentos que se incorporan a las soluciones de calidad implementadas, como son la certificación de servicios, el análisis de procesos, la mejora continua y la atención de las expectativas del ciudadano, que son las bases de una cultura de calidad entre los diferentes niveles de la gestión pública.

En este sentido, a partir de 2013, debería considerarse un relanzamiento de la política de gestión de calidad, enfocando las capacidades institucionales desarrolladas. Ese relanzamiento puede hacerse desde algún organismo de alcance global, con objeto de implementarla en una perspectiva transversal, entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, en congruencia con la necesidad de lograr la consolidación de un gobierno de calidad.

El propósito sería evitar que estas capacidades institucionales, vinculadas a la calidad, se diluyeran y que los recursos aplicados se perdieran, incurriendo en un problema crónico de nuestra administración pública, que es la falta de continuidad de aquellas iniciativas que ofrecen resultados en una etapa y que posteriormente se rechazan en otra, sin analizar su verdadera contribución a la modernización y a la renovación de la cultura político-administrativa.

En esta tarea, sería también importante considerar la experiencia española con la integración de la Agencia Española de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos. El momento también resulta propicio, para el relanzamiento de la política de gestión de calidad, a partir de la reciente expedición de la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, suscrita por los 25 países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Bibliografía

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: FÜR DIE FREIHEIT.
- Barba, A. (2004). Calidad total en las organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos, en Montaño, L. (Coord.) (2004). *Los estudios organizacionales en México*. Ciudad de México: UAM, Miguel Ángel Porrúa. Universidad de Occidente, Cámara de Diputados, págs. 453-474.
- Bauman, Z. (2008). *Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Tusquets.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Revista Gestión y Política Pública*, 12(1), págs. 5-42.
- Bresser, L. (2003). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1997). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. www.clad.org/documents/declaraciones
- Guajardo, E. (1996). *Administración de la calidad total*. Ciudad de México: PAX.
- Hanf, K. y Scharp, W. (1978) *Interorganizational policy making limits to coordination and central control*. Saye, Modern Politics Series.
- Hobsbawm, E. (2002). *War and peace in the 20th Century*. London, *Review of Books*, Volumen 24, Número 4, 21 de febrero de 2002, págs. 16-18.

- _____, (2010). El mundo sin sosiego. *Revista NEXOS*, 388, págs. 45-53.
- Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En: Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 467-490). Madrid, Edita Ministerio de Administraciones Públicas.
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 101-132), Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Innerarity, D. (2010, 19 de septiembre). El miedo global. *Periódico El País*.
- Malvicino, G. (2001). La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Molina, I. y Delgado S. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moreno-Luzón, M.; Peris F., y González, T. (2001). *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*. Madrid: Prentice Hall.
- Moyado, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23, págs. 135-145.
- _____, (2006). Gobiernos de calidad, ideas y propuestas desde la nueva gestión pública. *Revista Buen Gobierno*, 1, págs. 134-159.
- Munch, L. (1998). *Más allá de la excelencia y de la calidad total*. Ciudad de México: Editorial Trillas.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- Thwaites, M. (2002). *La calidad de la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Revista de Administración Pública



La función directiva en Latinoamérica: Componentes para el establecimiento de un sistema profesional

Rafael Martínez Puón

Introducción

En el marco de las tendencias de la profesionalización de la función pública a nivel mundial, uno de los temas relevantes o destacados es el vinculado con el diseño de un sistema de profesionalización o carrera para altos directivos públicos o directivos públicos¹, también llamada función directiva profesional, a través de sistemas de profesionalización denominados servicios civiles *senior*² (SCS). Todo ello, en el marco de administraciones públicas respaldadas por servicios civiles o funciones públicas³ consolidadas, que han visto como una franja especial de sus funcionarios, llámense esos directivos a los que se alude, requieren de capacidades o competencias específicas y por lo tanto de un tratamiento especial, de modo que dicho objeto de estudio se convierta en elemento fundamental para el fortalecimiento de sus organizaciones cuyo éxito descansen precisamente en la calidad de su dirección (Brosnahan, 2000). Es más, nos atrevemos a decir que, hoy día, éste es un asunto que

¹ Se anticipa que a largo del texto se estarán utilizando de manera indistinta tanto los términos de función directiva, alta burocracia, alta función directiva o servicios civiles *senior*. En el caso de términos indistintos para personas estarán los siguientes: directivos públicos, altos directivos públicos, gerentes públicos, *managers senior*, servidores civiles *senior* o servidores públicos *senior*, oficiales *senior*, oficiales ejecutivos *senior*, altos funcionarios o incluso en el capítulo tres aparece el término de burócratas también como figura homóloga.

² *Senior* denota el más alto rango en virtud de la antigüedad en el servicio. El término no se utiliza en países como España o Francia, en los que se prefiere usar el equivalente a alto funcionario, alta función pública o haut fonction publique (respectivamente) o en países como Alemania o Austria que se usa el equivalente “cúspide/cima de los servidores civiles” (*Spitzbeamte*).

³ Entiéndase por servicio civil o función pública como aquél sistema de empleo en que las personas ingresan a la administración pública a través de sus propios méritos y en igualdad de oportunidades (OCDE, 2008: 16).

necesariamente debe formar parte de la agenda de toda administración pública que se precie o aspire a ser moderna.

Un dato relevante en cuanto a los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es el que nos aporta Manuel Villoria y Eloísa del Pino en su libro “*Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*” (2009), basándose en un informe de este organismo, denominado *The state of public service* (2008), cuando señalan que: “Casi todos los países de la OCDE tienen un sistema de directivos profesionalizado, los que quedan por debajo de la media son Turquía, Japón, República Eslovaca, Islandia, Italia (a pesar de todos los intentos), Alemania, Irlanda, y en último lugar de ese índice de institucionalización está España”. Agregaríamos a este comentario y por encima de este supuesto último lugar, el caso de México que ni siquiera cuenta con una ley o norma en la materia, aunque con intentos escasos, derivados de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal en el año 2003.

En efecto, tal como lo menciona Ferrel Heady (1996), en décadas recientes a la función directiva se les ha proveído, ante un escenario de países con estabilidad política y una burocracia desarrollada, de herramientas e insumos de carácter político y administrativo, que los ha llevado a que se les denominen como “*The Western Mandarians*”, no como sustitutos del personal administrativo perteneciente al servicio civil, ni de los políticos, sino como una franja de personal que se posiciona entre ambos. Esencialmente como hacedores de políticas y que a la vez tratan de conciliar a las dos esferas de personal antes mencionadas.

Para ser más precisos en cuanto a la definición de estos servicios llamados *senior* o SCS: “verticalmente es una institución mediadora entre los políticos designados y los miembros del servicio civil, y horizontalmente es un mediador entre los diferentes ministerios o departamentos o agencias (OCDE, 2008)”. Adicionalmente sobre la función directiva se han pronunciado algunos organismos internacionales como la propia OCDE (1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2008); el Banco Mundial (BM) en 2003; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2003; el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2003, que han señalado la necesidad de fortalecer la capacidad directiva de las organizaciones, ya sea a través de estos sistemas especiales o esquemas similares.

En cuanto a fundamentos teóricos, la idea de mejorar la capacidad directiva de las organizaciones y de formar directivos públicos tiene su

respaldo, principalmente por los postulados de la Nueva Gestión Pública⁴ cuya pretensión ha sido el replanteamiento del quehacer administrativo tradicional y proponer, entre otras cosas, precisamente a los directivos públicos como factor de cambio, a partir de entender que no hay capacidad directiva o gerencial donde la actividad es, en lo fundamental, la mera aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos establecidos (Longo, 2006:70). De modo que la atribución jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva (Brosnahan, 2000). En ese sentido, se habla de un “derecho de gestionar” de los servidores públicos como precedente constitutivo de la dirección pública.

Es conveniente señalar que el tema de la función directiva profesional no se agota exclusivamente en el diseño de leyes, como bien pudiera ser una solución o propuesta inmediata para países como los latinoamericanos, en los que prevalece una cultura preponderantemente legalista. Este asunto también tiene que ver con identificar y fortalecer capacidades o competencias directivas y en crear los entornos propicios para que las personas sean capaces de dirigir de mejor manera a sus organizaciones, en mejorar sus desempeños y disminuir sus niveles de improvisación y corrupción. Los resultados nos parecen que están a la vista con los países, que se han enlistado al inicio de la exposición, que cuentan con sistemas de profesionalización para sus directivos públicos.

Sin embargo, la gran pregunta que surge ¿Qué acontece en Latinoamérica con relación a este tema? Salvo el caso chileno que es de lo más destacado, y una que otra legislación de algún otro país (Colombia, República Dominicana, Brasil) que enuncian el tema, la realidad es que hablar de una función directiva profesional es un bien escaso. Si ya de por sí, el asunto de la profesionalización de las administraciones públicas

⁴ Sobre este tema hay una amplia literatura. Algunos apuntes señalan a la Nueva Gestión Pública, como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, y con sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. La Nueva Gestión Pública de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública... dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

latinoamericanas, no nos señala indicios de su consolidación en la mayoría de los países, el asunto de la función directiva profesional es todavía más lejano.

De hecho, se está consciente de que un posible punto de debate que irrumpre inmediatamente, y éste sería en parte el planteamiento del problema, giraría en torno a preguntar: ¿Por qué crear un sistema de profesionalización para altos directivos públicos si no se ha podido consolidar un servicio civil? lo que nos situaría en el terreno del abc obligado. Al respecto, es importante señalar, que se considera que no necesariamente se tendría que aplicar tal fórmula; incluso se puede partir de dos supuestos a considerar: poder hacerlo de manera simultánea o que lo segundo reimpulse al primero.

No obstante, se considera que sobre esta asignatura habría que trabajar en los próximos años, de ahí el establecer algunos de los posibles componentes como bases para un sistema profesional en la función directiva; objetivo principal de este estudio. Este documento se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la función directiva; 2. Modelos ideales de función directiva; 3. Componentes para la instauración de un sistema profesional para la función directiva, y 4. Conclusiones.

1. Aproximaciones conceptuales y teóricas a la función directiva

Hablar de función directiva o dirección pública, nos obliga a tomar como referencia algunos estudios, entre los más importantes realizados a lo largo del siglo XX, que van desde las escuelas clásicas de la función directiva como los de Henri Fayol, 1916 (1961); Harry Hopt, 1933 (1961); Paul Holden, 1941 (1968); Luther Gulick, 1936 (1987), así como Harwood Merrill y Elizabeth Marting, 1952 (1959), que principalmente vinculan el tema de la función directiva con el ciclo de gestión. Conceptos más, conceptos menos, encontramos como elementos comunes a la *Previsión, Planificación, Programación, Organización, Dirección, Coordinación, Motivación, Información, Control*, etc. Por supuesto, que el tema de ninguna manera se agota ahí. Por el contrario, éste presenta una serie de hallazgos que van más allá de las funciones de gestión, y tiene que ver con capacidades, habilidades, componentes afectivos, aspectos informales, relaciones interpersonales, tiempo destinado al trabajo de oficina y fuera de ella, entre otros. El interés se centra en saber ¿Quiénes son y qué realmente hacen los directivos públicos? ¿En dónde los ubicamos? entre otras cosas.

Con relación a los elementos mencionados, se indica que son pocos los estudios que han intentado ir más allá de lo estrictamente vinculado con

la gestión. Al respecto, al igual que en el primer párrafo, se tiene que hacer alusión a estudios que ya resultan ser clásicos, como los de Stewart (1988), Likert (1961), Sayles (1964), Kotter (1983) y principalmente los de Mintzberg (1983, 1996, 2002, 2005) cuyo desarrollo no sólo ha sido en el ámbito privado sino también en el público, así como los trabajos de Laufer y Burlaud (1989). O estudios muy particulares en algunas funciones públicas como los Price Waterhouse Coopers (1998) o de la propia OCDE (1999). En el ámbito latinoamericano destaca el trabajo de Kliksberg (1983). Y en el caso específico de México, están las investigaciones de Monsanto (1986), Cabrero (1995) y Hartasánchez (2002).

De tal manera, siendo probable, que con la combinación de ambas visiones llámeselos la de gestión con la de elementos adicionales, hoy día existan definiciones como las siguientes: “La dirección no es un simple componente de la gestión, tiene que ver con múltiples talentos, entre los que deben figurar la integridad, la intuición, la capacidad de inspirar a los demás, una profunda conciencia de sí, el valor de innovar y un discernimiento rápido e infalible. La dirección supone un espíritu inquebrantable, un espíritu visionario, y un real afecto por las personas a las que se dirige” (Brosnahan, 2000). “La dirección como la movilización de personas para hacer frente a realidades problemáticas, afrontarlas y resolvérlas” (Heifetz, 1994) o “La dirección como el proceso de persuasión o el ejemplo por el que el individuo (o un equipo) conduce a un grupo a perseguir objetivos defendidos por los directivos o compartidos por el directivo y sus seguidores” (Gardner, 1990). Como se puede observar, el tema nos abre una serie de posibilidades de cómo entender y abordar un asunto de esta naturaleza.

1.1 ¿En dónde ubicamos a los directivos públicos desde el punto de vista organizacional?

Para ello, cabe hacer algunas consideraciones previas vinculadas sobre todo a aspectos de carácter organizacional. Primero, se tiene que señalar que en toda organización burocrática los temas relacionados con la división del trabajo, la jerarquía funcional dividida en puestos que desempeñan diversos roles, procedimientos de trabajo, la comunicación por escrito, así como el nivel de especialización de las personas integrantes con una retribución adecuada, se presentan como elementos operando un todo “aparentemente” armonizado, que de forma racional a través de rutinas, procesos y cumplimiento de normas alcanzan los diferentes objetivos de la organización (Weber, 1979). Todo en el marco de una suerte de plantilla o modelo descriptivo que responde a la “lógica de lo adecuado” (Peters, 2003).

Palabras más, palabras menos, es el esquema formal en el que se han inspirado la mayoría de las burocracias o administraciones públicas

occidentales⁵. Para ello, uno de los temas principales, es cómo se distribuyen los puestos de acuerdo con la jerarquía funcional y cuál es el nivel o porcentaje que le tendría que corresponder a las distintas esferas de personal. Sobre este punto, se coincide con lo que señala Guy Peters (1995: 90) que señala lo siguiente: "La controversia de la designación política o de la designación por méritos –por mencionar los ejemplos centrales– es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas –con frecuencia posiciones de 'elaboración de políticas'– y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta qué nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. En esto consiste el meollo de la cuestión".

No obstante este argumento, si se tuviera que recurrir a un esquema simple, en el que se mostrara la forma en que está organizada una estructura burocrática, éste sería el siguiente:

Gráfico 1. Estructura burocrática tradicional.



Fuente: Elaboración propia.

⁵ Al respecto, cabe señalar que la moderna aparición de una organización burocrática no obedece al azar; sino que es el resultado de presupuestos económicos y sociales muy concretos, que sólo han surgido en un momento histórico determinado: desarrollo de una economía monetaria, desarrollo cuantitativo de determinadas bases sociales, especialmente el Estado y de los partidos de masas, desarrollo cualitativo de las actividades administrativas, superioridad técnica sobre cualquier otra forma de organización (puesto que es más barata, más rápida, más objetiva y de resultados previsibles), concentración de los instrumentos materiales en manos de las *dominus* y nivelación de las diferencias económicas y sociales de los dominados (Weber, 1979: 709).

Sin embargo, se sabe que bajo este esquema tradicional suele haber entre cada una de estas divisiones una clasificación mucho más sofisticada de puestos, que pueden ser sumamente diversos e incluso únicos con base en las características particulares de algunas estructuras burocráticas. Por lo que aunado a las categorías de personal mencionadas en la pirámide, se tienen que sumar a esta plantilla otros tipos de personal, llámeselos personal que desempeña funciones de asesoría, gente contratada por servicios profesionales, etc. (Dussauge, 2008).

El riesgo de seguir utilizando este esquema simple, pero de acuerdo también con lo que acontece en la mayoría de las burocracias que lo usan, es que los puestos políticos suelen ser cubiertos a través de la designación política⁶; para el caso de los puestos administrativos (en el supuesto de existir un servicio civil), se suelen cubrir por concurso o un sistema de mérito. En la parte baja de la pirámide, llámeselos operativos, suelen existir diversos mecanismos, desde que estos puestos formen parte de sindicatos, hasta que su cobertura sea por designación o mérito.

Hay que señalar que este esquema, ha sido objeto de muchos análisis y cuestionamientos, que van desde la coordinación existente entre estas esferas de personal, de su nivel de comunicación, y de los roles que les corresponde desarrollar a cada una de las personas que ocupan puestos, hasta de su nivel de contribución para alcanzar los diferentes objetivos y metas de la organización.

Por ejemplo, en cuanto a roles desempeñados, de acuerdo con Longo (2002), en primer término están los políticos que son las personas que asumen y ejercen responsabilidades de gobierno en las instituciones administrativas públicas. En segundo término, están los administrativos

⁶ Por mencionar un ejemplo, para el caso de nombramientos o designaciones políticas, es interesante ver el caso de los Estados Unidos, en el que se establecen una serie de reglas del juego que delimitan muy bien las fronteras para con los otros tipos de personal y no haya una interferencia. Primero, la proporción de nombramientos políticos de los servidores civiles es muy reducida y ellos normalmente no se integran al servicio civil de carrera cuando su mandato termina. Segundo, es transparente y claro para ambos partidos políticos que después de cada cambio, los nombramientos políticos pueden removese. Tercero, el Congreso está encargado de reunir toda la lista de posibles nombramientos para todo el mandato presidencial (el llamado Libro Ciruela). Cuatro, muchos nombramientos políticos se han ratificado por el Senado. En este proceso, los Presidentes tratan de nombrar gente con credenciales relevantes. Como explicó la Casa Blanca en una entrevista oficial, los nombramientos políticos se filtran y clasifican antes de enviarse al Presidente para el nombramiento. En consecuencia, los méritos de los candidatos terminan considerándose muy serios, aunque no hay una competencia formal. Finalmente, los nombramientos políticos no interfieren con el proceso de nombramiento de los servidores civiles senior, quienes son nombrados a través de un sistema de mérito o un proceso competitivo (OCDE, 2008).

que forman parte de esa línea media que responde ante los políticos del funcionamiento de parcelas concretas de la actuación administrativa. Esta franja representa un espectro heterogéneo en el que pueden confluir distintas categorías de funcionarios o servidores públicos. Por último, está el personal operativo, llamado por algunos autores como Lipsky (1980), como *Street-Level-Bureaucracy*, que en su mayoría es personal de atención a ventanilla y que preponderantemente está representado por los sindicatos, que asumen tareas de representación y de defensa de intereses del personal, en la esfera laboral. Cada uno de estos actores, independientemente de su descripción arquetípica, suelen responder a lógicas de interés distintas y la actuación varía de acuerdo con los diferentes contextos existentes. De modo que es posible que en algunos casos exista mayor proclividad hacia la cooperación entre actores y en otros no.

Pero sin duda, el debate más frecuentado tiene que ver con la clásica dicotomía política-administración (Weber, 1979; Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Suleiman, 1984) ¿Qué sucede cuando ambas partes no se encuentran en un diálogo adecuado? ¿Cómo afecta esta disfuncionalidad en el funcionamiento del sistema burocrático? ¿Cómo encontrar un balance adecuado entre ambas partes? ¿Políticos versus administrativos profesionales? ¿Política versus administración pública? ¿Qué sucede cuando la esfera de los políticos es preponderante sobre la esfera administrativa profesional o al revés⁷?

Cabe señalar que estas supuestas disfunciones fueron en su momento detectadas entre los múltiples diagnósticos al modelo tradicional de administración weberiano, como señales de agotamiento y con propuestas de avanzar hacia un campo de posibles alternativas de cambio. Entre las múltiples alternativas de solución a esta dicotomía política-administración, está la de crear un vaso comunicante o “bisagra” entre la política y la administración, que recae precisamente en la función directiva o en el rol de los directivos públicos, al otorgarles el ejercicio de funciones polivalentes a lo largo de toda la administración; en el interés de que en

⁷ Sobre estas últimas preguntas, también desde hace muchos años, se ha registrado un debate diverso e interminable y con múltiples visiones que va desde buscar el balance adecuado, advertir los riesgos de tener burocracias desbocadas o como rehenes de los sistemas de partidos, hasta de clasificar a las burocracias con base en su vínculo con las características de los sistemas políticos. Véanse los trabajos de Jacoby, Henry (1973), *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California; Rowat, Donald (1988), *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA; Peters Guy (1995), *The Politics of the Bureaucracy*. Ed. Longman, USA; LaPalombara, Joseph (1963), *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA; Riggs, Fred W. (1970), *Frontiers of Development Administrations*. Ed. Duke, University Press, USA, y Morstein, Fritz (1957), *The Administrative State*. Ed. Chicago University, USA.

su calidad de negociadores y coordinadores con otros actores distintos a los de la estructura burocrática y a nivel interministerial, puedan mantener un permanente dinamismo en el funcionar de las administraciones. Por supuesto, en ellos recaería el darle respuesta a muchos de los problemas político-administrativos precisamente en su calidad de enlaces, que un solo poder o ministerio no resolvería. Por lo que de los directivos públicos se demandaría un enorme liderazgo estratégico (esto es, hacer que las cosas sucedan) para darle solución a diversos problemas y a las demandas de los ciudadanos, de ahí que su papel se convierta en fundamental en el proceso de transformación de las administraciones públicas.

De modo que si regresamos al esquema burocrático con el que hemos venido trabajando en este estudio, tendríamos que insertar o resaltar a la categoría de los directivos públicos de la forma siguiente:

Gráfico 2. Estructura burocrática que incluye a los directivos o altos directivos públicos



Fuente: Elaboración propia.

En el mismo orden de ideas con respecto a la regulación de la función directiva, el Informe de la Comisión 2005 del Estatuto Básico del Empleado Público español (2005: 64), considera que la regulación de esta figura, ha asumido connotaciones muy distintas en unos u otros países, conforme a sus tradiciones y a su evolución. En casi todos ellos ha tropezado con dificultades, ya que supone no sólo introducir un modelo de gestión pública que contrasta con usos burocráticos muy asentados, sino también crear un nuevo grupo profesional que se inserta en la dirección política y la función pública superior de carrera, precisamente en ese espacio difuso y nunca bien delimitado en que se separan y confluyen al mismo tiempo la política y la administración.

Es en este argumento que se centra parte de la atención destinada a la función directiva como un objeto particular de estudio, que se ha venido materializando de diversas maneras, que van desde la creación de una normatividad específica, procesos de selección diferenciados, así como de formación. Se sostiene que esta corriente surge de la necesidad, en cuanto a que los sistemas tradicionales de servicio civil han manifestado su incapacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida y para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos públicos se ha convertido en una prioridad para los reformadores y ha exigido concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil (Longo, 2004:203).

Dicha selección de puestos ha demandado la instrumentación de reglas básicas específicas, que al final han llevado a una plena diferenciación de la carrera confinada al servicio civil. Ciertamente, la tendencia ha consistido en diferenciar la carrera de directivos públicos a la del servicio civil como se puede ver a continuación en la siguiente tabla:

Tabla 1. Función Directiva ¿Está diferenciada?

PAÍS	SI/NO
Alemania	NO
Austria	NO
Bélgica	SI
Canadá	SI
España	NO
Estados Unidos	SI
Francia	NO
México	NO
Holanda	SI
Italia	SI
Japón	NO
Reino Unido	SI
Suecia	SI
Chile	SI
Colombia	NO
Nueva Zelanda	SI

Fuente: Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad", *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. Con agregados propios de otros países.

Esto también conlleva a una cierta definición o término propio de este segmento de personal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Definición propia de servidores civiles senior (muestra de los países de la OCDE).

País	Término	Definición central	¿Define el SCS?	Fecha de creación
Alemania	Alto Servidor Civil (Spitzenbeamte- la cima del servidor)	Niveles organizacionales/ Grupos salariales	No	-
Australia	Servicio Ejecutivo Senior	Grupo salarial/ Niveles organizacionales	Si	1984
Bélgica	Altos Funcionarios (Haut fonctionnaires)	Niveles organizacionales	Si	2000
Canadá	Grupo ejecutivo	Escalas	Si	-
España	Alta Función Pública	Niveles organizacionales	No	-
Estados Unidos	Servicio Ejecutivo Senior	Grupo salarial	Si	1979
Francia	1) Cuadros ejecutivos (Cadres dirigeants)/ Altos cuadros (Cadres supérieurs) 2) Altos Funcionarios (Haut fonctionnaires)	Niveles organizacionales y selección de miembros corporativos	No	-
Italia	Dirigenza (1º. y 2º. nivel ejecutivo-prima y segunda fascia)	Niveles organizacionales	Si	1998
Países Bajos	Servicio Civil Senior(Algemene Bestuursdienst) ¹	Escalas del servicio civil/ Niveles organizacionales	Si	1995
Nueva Zelanda	Servicio Ejecutivo Senior	Niveles organizacionales	Si	1991
Reino Unido	Servicio Civil Senior	Grupo salarial	Si	1996

Fuente OCDE (2008). *The senior civil service in national governments of OECD Countries.* Ed. OCDE, París, France.

Con referencia al tamaño de esta estructura, el número puede variar según la magnitud de los servicios civiles existentes, pero según estudios de la misma OCDE (1999:19) el porcentaje no va más allá del 2% con

relación al personal que forma parte del servicio civil. Sobre esta cantidad enfatiza que los servicios civiles *senior* varían según el país, en términos de diversidad y tamaño. Los países más pequeños tienen menos de 1,000 servidores civiles *senior* (Bélgica, Nueva Zelanda y los Países Bajos), mientras que los más grandes tienen más de 2,000 (Australia, Canadá, Francia, Italia, y el Reino Unido). Están las grandes excepciones como los Estados Unidos que cuenta con alrededor de 7,000 funcionarios de esta naturaleza (OCDE, 2008: 7). Lo mismo acontece con los niveles o límites hasta los cuales llega la carrera de directivos públicos y que marcaría las fronteras entre éstos y los políticos. Esto por supuesto que también varía de país a país⁸.

Ahora bien, si se tuviera que definir una carrera para directivos públicos, según la OCDE (1999:9), se diría que es una estructura y un sistema reconocido de gestión para altas posiciones no políticas (llámese para funciones de directivos públicos) en el gobierno. Es un sistema de servicio civil que entrena y forma directivos para el desempeño de funciones *ad hoc*. Es un servicio que principalmente es gestionado a través de instituciones y procesos apropiados para proveer estabilidad y profesionalismo a este grupo de altos directivos, pero con la necesaria flexibilidad en la composición de los gobiernos.

De esta definición se tienen que destacar los siguientes elementos (OCDE, 2008):

- ***Las posiciones más altas en el gobierno:*** Los puestos ocupados por el servicio civil *senior* son los más altos en jerarquía (en departamentos centrales y agencias), normalmente se sitúan justo debajo de los nombramientos políticos que se dan mediante procedimientos no competitivos. El número de niveles que comprende el servicio civil *senior* depende de la definición usada por cada país. Los puestos más altos del gobierno pueden definirse por medio de un rango específico de posiciones (secretarías generales o directores generales), estableciendo un grado o escala personal que sean atribuibles a la persona y al puesto o mediante un grupo salarial.
- ***Nombramientos competitivos:*** El nombramiento abierto significa que hay una adecuada convocatoria para candidatos internos y externos, y basado en el mérito, las capacidades, experiencia, desempeño de los candidatos.

⁸ Sobre este punto, se recomienda ampliamente el estudio de Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007), *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París, página 16. En este estudio en el que se expone la situación de 12 países como Bélgica, Dinamarca, Corea, Italia, México, Nueva Zelanda, Polonia, Reino Unido, Suecia, Francia, Estados Unidos y Sudáfrica, se explican los niveles hasta los que llega la carrera de directivos públicos o los sistemas *senior*.

- **Instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos:** Nombramiento, remociones, promociones, evaluación del desempeño, salarios y demás, se determinan por procesos en los que se introducen mecanismos de “equilibrio de poder”. Este equilibrio es necesario para asegurar la competencia abierta y evitar la interferencia política. En algunos casos, hay una comisión que hace los nombramientos dentro del departamento, la cual evalúa y clasifica a los candidatos. Este trabajo puede ser verificado por un cuerpo independiente, o el propio cuerpo independiente puede organizar todo el proceso de nombramiento o parte de él. En estos ejemplos, las instituciones y los procedimientos otorgan una competencia real al reclutamiento. En otros países, el candidato es seleccionado sólo por una vacante superior. En estos casos, los criterios de competencia a menudo se anulan en la práctica, por ejemplo, simulan la descripción del perfil del puesto para anunciarlo en la gaceta oficial para potencial preselección del candidato, incluso publican antes la vacante. No existe una definición universal de instituciones y procesos adecuados de gestión de recursos humanos, ya que las instituciones tienen contextos específicos.
- **Funciones:** Los servidores civiles *senior* pueden desempeñar una o varias funciones esenciales: *i)* asesoría política: analizando e informando sobre contenidos políticos a ministros, normalmente sin incluir la opinión de partidos políticos, que podría ser el trabajo de los asesores o nombramientos políticos; *ii)* eficacia operativa: administrando recursos para alcanzar los resultados esperados de los programas y servicios; y *iii)* eficacia en servicios corporativos: gestión de recursos financieros, personal, tecnología e infraestructura.
- **Separación formal de un grupo definido:** La separación significa que el personal perteneciente al servicio civil *senior*, tiene diferentes reglas y planes del resto del servicio civil. Aquellos planes diferentes podrían ser: estructura salarial, contratación, nombramiento, acuerdos de desempeño y evaluación, sistema de equilibrio de poderes, etc.
- **Flexibilidad respetando los procesos:** La flexibilidad quizá necesite homogeneizar los procesos competitivos en el nombramiento, para la correcta relación entre servidores civiles *senior* y el ministro (o nombramientos políticos). Podría acompañarse de procesos adecuados, cuando por ejemplo, los ministros tienen la oportunidad de aceptar o rechazar un nombramiento de una comisión autónoma, o acceden a evaluación independiente cuando hay un desempeño poco confiable o inadecuado, pueden destituir a un servidor civil *senior*. En estos casos, deberían de respetarse los procesos para evitar la arbitrariedad de los políticos.
- **Dirección centralizada:** los servicios civiles *senior* deben estar centralizados o monitoreados para prevenir la interferencia política

que se da en el nivel ministerial individual, especialmente en promoción, descenso y salarios basados en el desempeño.

En la misma línea de pensamiento, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004) señala: “los directivos públicos corresponden a aquel segmento de cargos o dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de los profesionales de las políticas públicas que integran la función pública ordinaria. La adecuada definición y consolidación de una dirección pública profesional son básicas para un correcto diseño institucional de los sistemas públicos contemporáneos”.

No obstante los avances conseguidos, se siguen reconociendo déficits de institucionalización y de estudios por realizar; este es un tema que está, seguramente como otros tantos, sujeto todavía a profundas revisiones que reta a nuevos descubrimientos. El caso latinoamericano (Figueroa, 2002) es un campo sumamente fértil para explorar estas nuevas líneas de estudio.

2. Modelos ideales de función directiva

Un elemento particular para diferenciar los sistemas de profesionalización de la función directiva, está en la identificación de ciertos tipos o modelos configurados a partir de ciertas características, a pesar de la existencia de una multiplicidad de ellos que bien podrían ser únicos e incluso por cada país. De modo que es posible hablar de “Modelos Ideales de Función Directiva”. Una breve distinción entre ellos es la siguiente (Jiménez Ascencio, 2006):

a. Modelo corporativo o cerrado de función directiva

También denominado como modelo de carrera o burocrático. Se caracteriza por ser un modelo de función directiva cerrado; esto es, que carece de ventanas abiertas al exterior. Lo distintivo es que la función directiva se extrae de la propia organización; es decir son los propios funcionarios quienes, tras un largo período de desempeño de funciones estrictamente funcionariales, pasan a desempeñar funciones directivas y ocupan los puestos directivos en el sector público como una especie de coronación de la función directiva.

De manera que, principalmente, se caracteriza porque el servidor público es reclutado y seleccionado en pie de rama para la realización de una carrera específica en el servicio público, en la que las promociones

y remuneraciones están reguladas estatutariamente. Hay una serie de requisitos para el ingreso ligados preponderantemente a méritos académicos. Estos sistemas son altamente jerárquicos con respecto al desarrollo de la carrera y sus niveles. El servidor público que forma parte del sistema de carrera, contara con una posición de carácter permanente, una vez que haya demostrado o aprobado el período de prueba. Las condiciones de trabajo, la remuneración, las pensiones y las regulaciones relacionadas están decididas por autoridades y negociadas con los sindicatos. Cabe señalar que, las competencias directivas no están definidas formalmente y la selección sigue criterios de carrera y cooptación interna. Los ejemplos de países próximos a este modelo, lo son Francia e Inglaterra (hasta antes de la reforma *Next Steps*).

Según Jiménez Ascencio (2006: 39-40), los mayores inconvenientes que presenta este sistema de dirección pública radican en el dato que el nombramiento como directivo público de un funcionario es una especie de continuidad de la carrera administrativa (lo que puede implicar una ocupación de los niveles directivos por lógicas funcionariales y directivas) y que, por lo común, se otorga su desempeño con carácter vitalicio, circunstancia que, dada la garantía de permanencia, impide evaluar hasta qué punto el directivo público desempeña bien sus cometidos. Su mayor ventaja tal vez estriba en el hecho de que los directivos públicos son captados dentro de la propia organización, lo que supone que conozcan bien el contexto, el entorno y sus propios límites.

b. Modelo de politización u ocupación por la política de los puestos directivos

Éste es un sistema abierto, que parte del principio de que los servidores públicos no son empleados para una carrera específica sino para un puesto particular. Los puestos directivos en el sector público pueden ser ocupados por cualquier persona independientemente de sus capacidades y de su procedencia. Es un modelo que arranca desde los parámetros típicos del *spoil system* y que implicaba, en su acepción más primaria, que todos los empleos de la administración se debían proveer por criterios de confianza política, en cuanto a su desempeño no ofrecía especiales dificultades. De modo que la designación se realiza con discrecionalidad absoluta. Este modelo de politización de la función directiva se caracteriza porque el elemento determinante en la provisión de puestos es la confianza política hasta el punto de que el resto de criterios (profesionalidad, capacidad o mérito) resultan puramente adjetivos.

Éste es un sistema vigente todavía en muchos países, al menos en lo que corresponde a la ocupación de los niveles superiores de la administración pública o próximos a la política. Aunque algunos países anglosajones lo han desterrado por completo. Los ejemplos, son desde casi todos los

países latinoamericanos, asiáticos, africanos, y el caso español, mientras no se implemente del todo la nueva normatividad publicada en 2007.

En cuanto a ventajas y desventajas, el propio Jiménez Ascencio (2006: 44) señala que siempre se ha indicado que la gran ventaja es la flexibilidad que presenta el reclutamiento y cese como consecuencia de la enorme discrecionalidad (absoluta libertad) que tiene el órgano que designa y cesa. En relación a las desventajas se dan en función del propio proceso, esto es, los directivos públicos al ser reclutados con base exclusivamente en la confianza política y sin ningún tipo de exigencias (en algunos casos ni siquiera académicas) de mérito ni de capacidad y, por tanto, son personas imbuidas de un fuerte “amateurismo”, con un desconocimiento profundo del sector público en el que deben de actuar. Asimismo, la dependencia del mandato del directivo público del propio ciclo de la política, provoca que el capital directivo se esté constantemente renovando y se pierda una fuente de experiencia y conocimiento que una organización no puede prescindir.

c. Modelo gerencial o profesional de dirección pública

Este modelo surge como reacción a los otros dos modelos, y es en el mundo anglosajón en el que se arraigan los elementos básicos de este modelo de dirección pública, cuya característica fundamental no es otra que la identificación de una función directiva en el sector público dotada de una serie de rasgos profesionales que la singularizan frente a la actividad estrictamente política y frente a la tradicional tarea de la burocracia profesional (el servicio civil). El rasgo fundamental de este modelo gerencial es el descubrimiento de que hay una función directiva específica y que el correcto desempeño de esas funciones directivas requiere de fuertes dosis de profesionalización. Las experiencias gerenciales de determinados países anglosajones como Estados Unidos, Reino Unido y Nueva Zelanda dieron impulso a este modelo gerencial que más tarde se reconstituyó a partir de la Nueva Gestión Pública (Jiménez Ascencio, 2006: 46).

Éste es el modelo resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público. Tiene cierta influencia del sector privado y exige la caracterización de puestos directivos. Como ya se señaló, se parte del reconocimiento que la función directiva es una actividad de naturaleza profesional, que por tanto se requiere de una serie de conocimientos y habilidades vinculadas con las tareas directivas (que son diferentes desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo de los conocimientos y habilidades exigidos para el desempeño funcional). Por lo que se estaría hablando en este rubro más de competencias sobre cualquier otro precepto. De forma que existe un procedimiento público de selección o designación basado en la demostración de la posesión de competencias. Por otro lado,

los directivos públicos una vez seleccionados, disponen de poderes propios o delegados para dirigir la organización (personal, organización, presupuestos). Se intenta dejar que los gestores gestionen, en el marco de planes o contratos programa definidos por el gobierno (Villoria y Del Pino, 2009: 502). Todo ello, en un marco de responsabilidades y de rendición de cuentas específico, con un sistema de premios y castigos propio, con una cierta temporalidad o plazo definido, pero sin que el cese se realice de manera discrecional o con interés político.

Según Manuel Villoria y Eloísa del Pino (2009: 502-503) tras analizar los tres modelos parece que el único que responde a los criterios de una función directiva profesional es el modelo gerencial. El primero es profesional pero no es directivo. El segundo puede ser directivo pero no es profesional y sólo el tercero permite articular dirección con profesionalidad.

3. Componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva.

El establecimiento de un sistema de profesionalización para la función directiva, plantea necesariamente la construcción de una serie de componentes para su diseño e implementación. Desde nuestra perspectiva, tales componentes tienen que girar en torno a los siguientes puntos:

- a. Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas.
- b. Construir los necesarios arreglos institucionales entre políticos y directivos.
- c. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías, derechos y deberes profesionales) y una estructura que se haga cargo de ello.
- d. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva.
- e. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva.
- f. Proponer el modelo de profesionalización de la función directiva.
- g. Crear los entornos institucionales indispensables.
- h. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva.

Pasemos a analizar cada uno de ellos.

a. Contar con el apoyo desde el más alto nivel tanto de autoridades ejecutivas como legislativas

Este componente tiene que ver principalmente con un elemento fundamental para el debido éxito de este tipo de iniciativas con la “voluntad política” requerida. La experiencia comparada demuestra que las iniciativas de profesionalizar la función directiva han requerido del

apoyo desde el más alto nivel y no de manera casual, la dirección de este proceso está cercana a la primera magistratura; tales sistemas son administrados en su mayoría por oficinas o dependencias de personal, directamente vinculados con el Presidente o Primer Ministro del gobierno. Por su parte, los poderes legislativos (en el que están representados los partidos políticos) participan en la elaboración de leyes y normas ligadas a su funcionamiento y, sin duda, con su intervención avalan su proceder y funcionamiento. Desde ahora, afirmaríamos que sin este soporte difícilmente una función directiva profesional prosperaría. Por lo que el apoyo de estas instancias es básico, tanto por la legitimidad que aportan, como por el impulso e importancia que se le tendría que dar a esta figura para el fortalecimiento de la administración pública y el sistema político en su conjunto.

El escenario antes descrito, trae consigo dos asuntos de carácter relevante: en primer lugar, que el tema de la función directiva esté en la agenda política-administrativa y esperaríamos también en la agenda de los partidos, y que una vez que se enlacen esfuerzos tanto de carácter legislativo como administrativo, en su conjunto den lugar a la implementación de una política pública en la materia, reconocida y ligada además a esfuerzos colectivos por mejorar las condiciones de los servidores públicos en general.

b. Construcción de arreglos institucionales entre políticos y directivos

En palabras de Carles Ramió (2006):

“el elemento más problemático de la regulación del espacio directivo en la Administración pública es el encaje de la política y su relación con la dirección profesional. Éste es un tema clásico de estudio de la Ciencia Política, de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Administración. Es sin duda la dirección, la parte más estratégica de las organizaciones públicas ya que tiene una ineludible y necesaria naturaleza política ya que en esta circunstancia pivotea la legitimidad democrática y el engarce del sistema administrativo con el sistema político. También es cierto que en un punto más o menos estratégico aparece la dirección profesional y que la vinculación de ésta con la dirección política tiene sus problemas de lenguaje o prioridades. Por otro lado, es evidente la ingenuidad de la división wilsoniana en la que se podía diferenciar claramente en las administraciones públicas la dimensión política de la dimensión profesional. Más bien al contrario, en nuestra opinión, ambas dimensiones están en la gestión pública real muy interrelacionadas y mezcladas. Pero una cosa es reconocer esta interrelación y otra muy distinta es considerar este espacio político-profesional como un confuso magma en el que todo está mezclado y en el que no caben

reglas ni regulaciones. Esta interpretación suele ser interesada y tiende a generar de facto una excesiva politización de los aparatos administrativos. En contra, nuestra posición considera que, a pesar de la interrelación entre la dimensión política y la dimensión administrativa, es necesario regular el espacio de cada componente no tanto para separar, finalidad carente de sentido, sino de clarificar unas posiciones y reglas del juego que pueden favorecer el rendimiento institucional de las administraciones públicas”.

En efecto, un asunto clave en la instrumentación de una función pública profesional, será la de establecer con claridad las reglas del juego tanto para los políticos como para los directivos. Precisamente, como lo apunta Ramió (2006), no en el ánimo de separar, sino sobre de todo de clarificar espacios y posiciones en el interés de conjugar esfuerzos para la elaboración de políticas públicas, entre las cosas más importantes. Este componente es clave, y está vinculado principalmente con la identificación de roles y niveles de responsabilidad que le corresponde realizar tanto a los políticos como a los directivos.

La definición de tales posiciones y responsabilidades o espacio necesario que debe tener cada uno de estos actores, requerirán como soporte una serie de normas y reglas escritas, pero también vale considerar a las no escritas, relacionadas más con la construcción de acuerdos, códigos y un sistema de valores para ambos autores. Que en su conjunto, más allá de explicar límites de actuación también denoten una comunicación clara y precisa de lo que le corresponde hacer a cada uno de ellos.

No está demás señalar, que en la identificación de posiciones y la construcción de espacios propios, pareciera ser que –al menos en países de Latinoamérica– se tiene una mayor claridad de lo que es y representa el rol del político, más no es así, para el caso del directivo y también agregaríamos al servidor público en general. En lo que corresponde a los directivos, la imagen es difusa, poco reconocida. En gran parte, se considera que esto se debe, por la carencia de un sistema profesional que los respalde, que hace que a los directivos por ser designados en su mayoría por los políticos en calidad de sus jefes, por ende se les identifique también como políticos. Caso contrario, de haberse instrumentado medidas de profesionalización que hubieran coadyuvado a contar con una función directiva profesional institucionalizada, esto hubiera derivado en situación más de *primus inter pares* entre los políticos y los directivos, en lugar de una relación de subordinación de los segundos en relación a los primeros.

De manera que es importante advertir, porque sin duda éste es uno de los componentes más complejos de la implementación de esta figura, lo que señala Francisco Longo (2006: 65-66) en cuanto a pesar de tener una

primera gran aproximación del qué y para qué de los directivos públicos, es importante señalar que sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica, ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una delimitación conceptual de la figura. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, en un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si pensamos en la complejidad de los entornos institucionales en los que los directivos públicos están llamados a arriesgarse y a ser analizados, o lo que viene a ser lo mismo, la diversidad de factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación. Esto por supuesto, hace más atractivo su estudio y análisis.

Un tema relevante, en el estudio de los arreglos institucionales entre políticos y directivos radica, por una parte, en el análisis de la evolución de los directivos y su lugar cada vez más destacado en las administraciones públicas y, por el otro, en las relaciones que se establecen entre ambos actores. De modo que se observa a una función directiva que como colectivo de personas, gana cada vez mayor autonomía con relación a la clase política, basándonos en el enfoque promovido por Goodsell (1994), Rohr (1986) y Friedrich (1940). De igual modo, esto tiene que ver con las relaciones que se establecen entre directivos-políticos/políticos-directivos a través del análisis de diversos modelos teóricos de relación entre ambos actores. Para ello, la base teórica principal está en los trabajos de Joel Aberbach; Robert Putman y Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*; Guy Peters (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" en *Bureaucracy and Public Choice* de Jan-Erik Lane (coordinador), y de Poul Erik Mouritzen y James Svara (2002) *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Por cierto, literatura escasa en su desarrollo y aplicación para países latinoamericanos.

c. Diseñar una legislación específica para su regulación (garantías, derechos y deberes profesionales)

Las legislaciones específicas lo que pretenden precisamente es refrendar el tratamiento especial que requiere una figura como lo es la función directiva profesional. Legislación que estipule una serie de derechos y deberes para los directivos, con los que cuentan los diferentes tipos de personal que forman parte de la burocracia. Legislaciones que, como ya se dijo en el primer capítulo, bien pueden ser distintas a las que regulan al personal del servicio civil u otro tipo de personal como pudiera ser el operativo.

Para el caso de Latinoamérica, bien se pudieran establecer dos alternativas, la primera de ellas es contar con una legislación y normas propias para la función directiva, o en el marco de sus legislaciones marcar la distinción

para la función directiva. Por ejemplo, tal como está previsto en el Estatuto de la Función Pública de España publicado en el 2007.

En el mismo sentido, el hecho de contar con una legislación particular está asociado con el hecho de prever la existencia de un aparato u organización responsable de su administración, con características de funciones especializadas para llevar a cabo las tareas por realizar, llámeselos oficina particular, que tenga la responsabilidad de la gestión de la función directiva profesional.

Ahora bien, todo esto en cuanto a lo que correspondería a la parte formal o normativa, pero también cabe aclarar que para impulsar un función directiva profesional no se necesitaría una legislación específica, están los casos que se mencionaron en la introducción de esta investigación como lo son Alemania, Dinamarca, Francia, que si bien no hay reglas específicas, si hay una atención sólida, además de reconocer la importancia del directivo y de la posición que juega en la elaboración de políticas públicas y como agente de cambio.

Lo que es una realidad es que con legislaciones o sin legislaciones, la importancia de la función directiva profesional, por sí misma, obliga en los tiempos actuales a su atención, revisión y estudio sino es que a su necesario desarrollo.

d. Establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva

Este punto se refiere a cuál será el ámbito de aplicación para la función directiva. Que va desde considerar, por un lado a los diferentes órdenes de gobierno, a identificar al interior de cada uno de ellos, si la institucionalización de la función directiva profesional será sólo para la administración pública centralizada o también considerará a la administración pública paraestatal. O como ha acontecido en otros países de que no sólo se ha circunscrito a los ministerios y departamentos, sino también a nivel de agencias.

La definición del ámbito de aplicación estará en función de los intereses en boga y del nivel de profesionalización alcanzado por las propias administraciones públicas. Desde nuestro punto de vista, la implementación de una función directiva profesional para el caso de Latinoamérica, tendría que ser transversal tanto a la administración pública centralizada como paraestatal. O bien, se pudiera pensar que su construcción fuera gradual, siendo la centralizada un primer escenario de desarrollo.

De igual modo, el ámbito aplicación por delimitar también nos da indicios del nivel de centralización o descentralización que podría aplicarse en la implementación de esta figura. La experiencia comparada nos indica

que a mayor amplitud en la selección de organizaciones suele darse una mayor descentralización. En este punto, también habrá que considerar escenarios en el que sea un órgano de la administración el responsable de su manejo, un órgano externo, o que cada organización establezca su propio sistema de gestión de recursos humanos bajo directrices de carácter general. En esto también hay un mundo de posibilidades.

e. Delimitar el número de puestos a ser sujetos para la función directiva

Tal como ha acontecido en otros países, que han construido su función directiva delimitando ciertos puestos para ella, ya sea que su diseño se hizo a partir de haber tomado niveles tanto de cargos directivos y políticos para su conformación, en efecto el interés consiste en identificar una serie de niveles o puestos de una estructura próximos a perfiles directivos que serían sujetos de profesionalización.

Por ejemplo, para el caso de México, la propuesta para la función directiva profesional consistiría en seleccionar dos puestos del servicio profesional de carrera, en este caso, el de Director General y el de Director General Adjunto, y un puesto político correspondiente al de Titular de Unidad. Con esos tres puestos, se considera que se podría iniciar un sistema de profesionalización para directivos públicos, tomando en cuenta que el escalafón a nivel vertical no es muy amplio. Pero en contraparte, por cada puesto seleccionado para la función directiva profesional, se apueste hacia la horizontalidad, con incrementos salariales diferenciados, todo a partir de una banda amplia de niveles.

f. Proponer el modelo de profesionalización de la función directiva

El modelo de profesionalización para la función directiva, parte de la distinción de ser un sistema de empleo o un sistema de carrera o un sistema mixto. Esta definición es esencial, ya que a partir de ahí, se tienen que diseñar y desplegar procesos tan relevantes como el tipo de concursos (por ejemplo, si serán abiertos o cerrados o de los dos tipos), la carrera profesional (propio más de un servicio cerrado), el modelo de evaluación del desempeño (si es por competencias, más próximos a puestos o sistema de empleo), los contratos de desempeño, el desempeño ligado a retribuciones económicas vía resultados, el tipo de capacitación, el uso de tecnologías de la información y la comunicación, entre los más sobresalientes.

g. Crear los entornos institucionales indispensables

La construcción de una función directiva profesional y las expectativas en torno a contar con directivos con niveles de actuación, diferentes con lo que se pudiera identificar con estilos directivos tradicionales, no es

una tarea fácil. Sobre todo porque esta labor no sólo se circunscribe al fortalecimiento de la función directiva como tal, ya sea a través de normas, herramientas de gestión de recursos humanos, así como la propia construcción de una cultura directiva. El reto va más allá, y tiene que ver con la alineación y desarrollo de condiciones externas que hagan fértil y productiva la función directiva.

Por ejemplo, no se le puede pedir a un directivo que se conduzca sobre la base de un esquema por resultados, cuando su entorno presupuestal no tiene tal orientación. De igual manera, no se le puede pedir a un directivo, que su actuación esté ligada hacia la innovación, si de por medio están presentes los controles administrativos tradicionales, que en lugar de incentivar están más próximos a inhibir. En esta misma línea de ejemplos, si al directivo no se le construye un sistema de estímulos e incentivos difícilmente también se le podrá exigir mayores resultados de los que podría adoptar. Todo ello, aunado a una reivindicación tanto de su posición ante los políticos como ante la sociedad.

Este componente es, seguramente, el más complicado de todos los que se han mencionado, ya que, como se puede observar, el nivel de participación de otros temas y actores, es mucho más elevado, complejo y diverso. Pero sólo así, teniendo como base una idea común y una construcción colectiva es como se podrían conseguir bases sólidas para hacer posible la existencia de una función directiva profesional en toda la extensión de la palabra.

h. Impulsar un proceso de socialización de la función directiva

La socialización es un elemento también fundamental, tomando en cuenta que se percibe una falta de comprensión y conocimiento de lo que es y representa la profesionalización de los servidores públicos, y no se diga para el caso que nos compete: la función pública directiva. Si partimos que para ciertos sectores de la clase política, en países de Latinoamérica, en el que hay un abierto desinterés y desconocimiento sobre lo que es y representa el tema de la profesionalización en esa esfera, está claro que no podemos esperar más con respecto a la ciudadanía. En efecto, si no se sabe con certeza que representa tanto un servicio profesional de carrera y una función directiva profesional, y si a eso se agrega el desdén y la predisposición negativa existente por parte de la ciudadanía, pues simplemente será difícil reconocer su utilidad.

En ese sentido, es menester que la utilidad en un sistema democrático se conozca y se difunda, a través de toda una “Red de aliados” en los que no sólo estén presentes los propios gobiernos y administraciones públicas, sino también las universidades, los colegios de profesionistas, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, entre otras instancias.

Como se puede observar, una vez mencionados todos estos componentes, hay muchos retos por llevar a cabo, que al mismo tiempo dan lugar, por un lado, a múltiples preguntas y por el otro, a líneas de investigación que desde nuestro parecer, resulta conveniente abordar desde ahora, algunas de ellas con mayor nivel de dificultad que otras, que incluso llevarían más tiempo, y que darían material para el desarrollo de estudios individualizados. Sin embargo, se considera que se está en la coyuntura adecuada de poder avanzar en estos momentos, para crear las bases de una función pública directiva profesional en los países de la región latinoamericana.

La función directiva profesional es uno de los principales temas de la reforma y modernización de las administraciones públicas. El simple hecho de mencionar el enunciado resulta ser sumamente atractivo; evidentemente que la parte más retadora consistirá en cómo se puede hacer factible el impulso de un esquema de esta naturaleza entre todo el engranaje institucional del país. Este trabajo de investigación, pretende precisamente dar algunas orientaciones a fin de construir los elementos suficientes para avanzar en esta asignatura.

4. Conclusiones

Como se puede observar, la construcción de componentes para el establecimiento de un servicio profesional para la función directiva, no se presenta como una tarea fácil y sencilla. No sólo en esta empresa se tienen que combinar aspectos de carácter normativo y técnico, sino también elementos de carácter político y cultural.

Aunado a todo esto, vale la pena hacer establecer una serie de preguntas por contestar para la construcción de un sistema de profesionalización para directivos públicos en Latinoamérica vinculadas a su diseño institucional, y tendrían que ser las siguientes:

- ¿Qué tipo de administración pública se quiere y a partir de ello qué tipo de directivos públicos se necesita definir?
- ¿Qué se requiere de los directivos públicos? ¿Qué objetivos deben de conseguir?
- ¿Qué tanto el sistema político de los países de Latinoamérica es proclive a producir directivos públicos con las capacidades necesarias? Pero sobre todo ¿Es propicio el sistema para retener el talento necesario y desarrollarlo?
- ¿Están, hoy día, las personas responsables de la política como de la administración compartiendo la misma visión y los mismos valores para impulsar una propuesta de profesionalización de directivos públicos?
- ¿Cuál es la percepción que tienen nuestros políticos de los directivos públicos?

- ¿Les interesa realmente a nuestros políticos electos y designados este asunto de la profesionalización? ¿En ellos se tiene un verdadero apoyo y aliado?
- ¿Se han construido los suficientes argumentos y evidencias para convencernos y convencer a los demás de la importancia de la profesionalización de nuestros servidores públicos?
- ¿Está presente en la cultura política administrativa del país el papel y la importancia de los directivos públicos?
- ¿Cuáles son los obstáculos y resistencias por abatir para poder establecer una carrera de directivos públicos en Latinoamérica?
- ¿En qué aspectos se verían afectadas las relaciones entre políticos y servidores públicos con la inserción de una carrera de altos directivos públicos?

Por otro lado, desde la perspectiva de la gestión de recursos humanos para directivos públicos, irremediablemente nos obliga a explorar las siguientes líneas de investigación:

- Diseño de procesos de selección para directivos públicos.
- Elaboración de procesos de formación de directivos públicos.
- Revisión de sistemas de evaluación del desempeño para la función directiva.
- Construcción de una familia de capacidades genéricas y por área.
- Identificación y/o creación de herramientas para medir capacidades directivas.
- Desarrollo de habilidades de personales y emocionales para los directivos públicos.
- Definición de áreas encargadas de la selección de directivos públicos, así como posibles centros de formación y análisis de perfiles de personal responsable de la gestión de la función directiva.
- Revisión de tabuladores alineados con la evaluación del desempeño.
- Análisis de procesos presupuestarios para orientarlos a resultados.
- Revisión de sistemas de competencias para directivos públicos.
- Registro y análisis de los que están haciendo otros países en esta materia.
- Revisión de tecnologías de la información para la gestión de la función directiva.

El sistema de profesionalización para altos directivos públicos requiere, al igual de lo que se ha venido construyendo en materia del servicio civil, de un tiempo importante y de elementos que le den forma, así como de lecciones aprendidas, para que pueda ser de interés en el medio en el que se quiere implantar, además de elementos adicionales como lo son el análisis de condiciones normativas y de operación, dinámicas internas, trabajo *in situ*, la adecuada preparación de esos directivos, pero también de los políticos, entre lo más relevante. Adicionalmente, de un amplio apoyo

por parte del titular de la administración pública, que incluye un desarrollo de negociaciones con diferentes actores, así como la construcción de redes que hagan sostenible el proyecto, y que tenga como horizontes no sólo a la Administración Pública, sino también a los otros Poderes Públicos, así como a otros órdenes de gobierno.

Bibliografía

- Aberbach, Joel; Robert Putman y Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Ed. Harvard University Press, USA.
- Brosnahan, Jo (2000). "Public Sector Reform requires leadership" *Government of the future*. Ed. OCDE, Paris, France.
- Cabrero, Enrique (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. Ed. INAP, México.
- Cardona, Peretó Francisco (2007). "Tendencias en la gestión de la Función Pública. Países Unión Europea y OCDE". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 7, primer semestre, México.
- Catalá Polo, Rafael (2005). "Directivos Públicos". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 41, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2008). "Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 9, primer semestre, Ed. Fundamespa/Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.
- Fayol, H. (1961). *Administración Industrial y General*. Ed. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.
- Figueroa, Ramón (2002). "Regímenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado del arte, análisis y conclusiones". *Documento de Trabajo/Diálogo Regional de Política*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. USA.
- Gardner, John (1990). *On leadership*. Ed. The Free Press, A division of Macmillan, Inc. New York, USA.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. Ed. MacMillan, New York/London.
- Goodsell, Charles (1994). *The case for bureaucracy: A public Administration Polemic*. Ed. Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Gulick, L. (1987). "Notes of the theory of organization" en J.M. Shafritz y J.S. Ott. *Classics of Organization Theory*. Ed. Dorsey Press, Chicago, USA.
- Hartasánchez, José Miguel (2002). "Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11 octubre, Lisboa, Portugal.
- Heady, Ferrel (1996). *Public Administration. A comparative perspective*. Ed. Marcel Dekker, USA.
- Heifetz, Ronald (1994). *Leadership with out easy answers*. Ed. University Press, Cambridge, London, England.

- Holden, Paul, Pedersen C.A and Germone G. (1968). *Top Management*. Ed. McGraw-hill, USA.
- Hopf Harry Arthur (1961). "Scholarly Practitioner and Pioneer in Management". *The Journal of the Academy of Management*. Vol. 4, no. 3, USA.
- Jacoby, Henry (1973). *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California
- Jiménez Ascencio, R. (2006). *Directivos Públcos*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, País Vasco.
- Keraudren, Philippe y Hans Van Mierlo (1998). "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Coombes (comps.) *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, UK.
- Kliksberg, Bernardo (1983). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Ed. Fondo de Cultura Económica, INAP-CLAD, México.
- Kotter, John (1983). "Lo que hacen realmente los buenos directores generales" *Harvard-Deusto Business Review*, tercer trimestre, España.
- LaPalombara, Joseph (1963). *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA.
- Laufer, Romian y Alain Burlaud (1988). *Dirección Pública: gestión y legitimidad*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Likert, Rensis (1961). *New Patterns of Management*. Ed. Mac Graw-hill Book Company, USA.
- Lipsky Michel (1980). *Street level bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Ed. Russell Sage, New York, USA.
- Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ____ Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- ____ Longo, Francisco (2006). "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional" en *Revista Reforma y Democracia*, No. 35, junio, Caracas, Venezuela.
- ____ Longo, Francisco (2002). "Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas". *Pensar en lo público*. (Francisco Longo y Manuel Zafra, coords.) Ed. UIM y ESADE, España.
- Matheson, Alex; Boris Weber; Nick Manning and Emmanuel Arnould (2007). *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París.

- Merrill, Harwood and Elizabeth Marting (1959) "Developing Executive Skills: New Patterns for Management Growth". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, no. 3 april.
- Mintzberg, Henry (2002). "Developing leaders? Developing Countries?". *Working Paper*. McGill University, U.S.A.
- _____ (2005). *Directivos, No MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial* Ed. Deusto, Barcelona, España.
- _____ (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Ed. Ariel, Barcelona, España.
- _____ (1996). "Managing Government, Government Management". *Harvard Business Review*, (mayo-junio), U.S.A.
- Monsanto, J (1986). "Estudio sobre la formación y la capacitación para gerentes de empresas públicas industriales en México". *Praxis* 72, Ed. INAP, México.
- Morstein, Fritz (1957). *The Administrative State*. Ed. Chicago University, USA.
- Mouritzen Poul Erik and James Svara (2002). *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Ed. Pittsburgh Press, Pittsburgh, USA.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa Barcelona, España.
- _____ (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" in *Bureaucracy and Public Choice* Jan-Erik Lane Ed. Sage Modern Politics Series Volume 15 sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR , London.
- _____ (1995). *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.
- Price Waterhouse, (1988). *Straight from the CEO*. G. William Dauphinais and Colin Price, editors, USA.
- Ramió, Carles (2006). *Política y Gestión: la regulación del directivo público en España*. Ponencia, Barcelona España.
- Riggs, Fred W. (1970). *Frontiers of Development Administrations*. Duke, University Press, USA.
- Rohr, John (1986). *To run a constitution*. University Press of Kansas, USA.
- Rowat, Donald (1988). *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA
- Sayles, L.R. (1964). *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*: Mc Graw-Hill, New York.
- Stewart, R. (1988). *Managers and their jobs*. Ed. McMillan. London.
- Suleiman, Ezra (1984). *Bureaucrats and Policy Making*. Ed. Holmes and Meyer, New York.
- Villoria Manuel y Eloisa del Pino (2009). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- Weber, Max (1979). *Economía y sociedad*. Ed. F.C.E., México.
- Wilson, Woodrow (1887). "Study of the Administration Political" in *Science Quarterly*, Vol. II, U.S.A.

Documentos Institucionales

- Ministerio de las Administraciones Públicas (2007). *Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. MAP, viernes 13 de abril, Madrid, España.
- _____ (2005). *Informe de la Comisión del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, España.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001). *Estatuto de la Dirección Pública*. Santiago de Chile.
- OCDE (2000). *Government of the future*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- _____ (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas de la OCDE*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- _____ (1998). *Managing the Senior Public Service a Survey of OECD Countries*. París, France.
- _____ (2003). *Managing senior management: Senior civil service reform in OECD member countries*. Ed. OCDE, París, France.
- _____ (2008). *The senior civil service in national governments of OECD Countries*. Ed. OCDE, París, France.
- _____ (1999). "The state of the higher civil service after reform; Britain, Canada and the United States". *Public Management Service*, París, France.
- _____ (2008). *The state of public service*. Paris, France.
- _____ (1995). "Top management service in central government: Introducing a system for the higher civil service in central and eastern european countries". *SIGMA PAPER No. 1*. París, France.
- Office of Personnel Management (2001). *Guide to the Senior Executive*. USA.
- Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público. "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (2004). en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 2, Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.
- State Services Commission, (2001). "A cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand". *Working Paper*, No. 13, New Zealand.
- World Bank (2003). *Making Services Work for Poor People 2004*. World Economic Report. The World Bank Group and Oxford University Press, USA.

Revista de Administración Pública



**Recuperación de inmuebles abandonados en
la Ciudad de México para su integración ambiental
y cultural al espacio público**

José Arturo Alvarado Ortega

Introducción

La recuperación de los espacios arquitectónicos abandonados lleva de forma implícita la sustentabilidad como un fenómeno de integración, si bien, aquí se habla de recuperación, revitalización y reintegración, el objetivo es entenderlos de forma en que los procesos del desarrollo sustentable queden impregnados en dichos conceptos. Así mismo, la arquitectura sustentable adquiere cada vez más relevancia para las sociedades de nuestro tiempo. Si bien no se trata de un tema nuevo para la agenda arquitectónica, esta rama debe revalorizarse debido a la actual demanda ecológica que exige el máximo aprovechamiento de los recursos naturales en nuestros proyectos. Estamos a tiempo de aplicar la ciencia, la tecnología y el uso de elementos y conocimientos de primer nivel, para desarrollar una arquitectura que disminuya su impacto con el medio ambiente, que se conjugue en armonía con el paisaje y mejore la calidad de vida del individuo.

La Ciudad de México es un buen laboratorio para estudiar e implementar medidas contra la erosión del suelo, la contaminación del aire y del agua, y la pérdida de la flora del lugar. Si bien las últimas administraciones gubernamentales de la ciudad han delineado distintos programas de conservación ambiental, éstos han sido insuficientes debido al crecimiento demográfico y a la escasa planeación urbana. Por otro lado, se ha desdeñado el uso de conocidas y distintas alternativas sustentables básicas, así como también nuevas estrategias de planeación que permitan un mayor aprovechamiento del agua y áreas verdes.

Estos elementos permiten ofrecer alternativas metodológicas que se usan en otros países y que, adaptándolas al problema de nuestro país, podrían ser implementadas en el mediano y largo plazo. Como ejemplo de ello, basta mencionar la recuperación del paisaje degradado que, mediante

la recualificación de espacios arquitectónicos abandonados, puede recuperar funcionalidad otorgándole un uso distinto al inicial. Adquiriendo los conocimientos necesarios para aportar a la sociedad una arquitectura que se integre con el medio ambiente; que sea capaz de responder a las necesidades del usuario y, a su vez, disminuir considerablemente la explotación de recursos naturales.

Tomando en cuenta el principio que afirma: "la materia no se crea ni se destruye, sólo se transforma"¹, se plantea que al reinterpretar y generar una metamorfosis del espacio arquitectónico abandonado, se enfatizará sobre la cultura de la rearquitectura; promoviéndola y generando mayor importancia en el reciclaje de las edificaciones. En consecuencia, se estará transformando su uso y su conceptualización inicial, sin necesidad de destruirlo para crear uno nuevo, sino sólo modificando algunos espacios del mismo a través de la revitalización, para darle un nuevo uso social, ambiental y arquitectónico.

El hecho de pensar que los espacios arquitectónicos abandonados, tales como mercados, mataderos, fábricas, cines, vecindades, etc., dentro de la Ciudad de México, puedan ser rescatados arquitectónicamente, y no precisamente de la misma manera en que fueron conceptualizados inicial y funcionalmente, es un reto considerable. Si bien podemos hacer esto con espacios vacíos y olvidados, el transformarlos en beneficio de la sociedad y el Estado debe ser el objetivo principal.

Este tipo de transformaciones favorecen a una reinterpretación del lugar y de su contexto, de igual forma modifican la cotidianidad de las personas que lo viven día a día. Por otro lado, la disminución del desgaste y el deterioro de recursos naturales se potencializa al evitar la destrucción de estos espacios, utilizando los recursos que habrían de ser desperdiciados en su demolición en la posterior construcción de un proyecto de rehabilitación.

Desafortunadamente, nuestro país no se caracteriza por la recuperación de espacios que han sido abandonados; se asume a un espacio abandonado con el sinónimo de *espacio basura, lo que se coagula mientras la modernización está en marcha*². A través de la rearquitectura es posible regenerar estos espacios y formular otra perspectiva del problema: convertirlo en una solución integral, un espacio que resurja, reactive una zona específica y contribuya a la recreación del mismo. México posee un gran potencial para hacer uso de las herramientas que le lleven a aprovechar los espacios arquitectónicos abandonados y en desuso, revitalizar puntos específicos dentro de la Ciudad de México y a

¹ Antoine-Laurent de Lavoisier, Conservación de la materia / Primer principio de la Termodinámica.

² Rem Koolhaas, "El Espacio Basura", Barcelona, 2007.

su vez crear un esquema que sirva como modelo para atacar este mismo problema en otros Estados de la República Mexicana.

Antecedentes

Se han generado, y no precisamente desde hace poco, innumerables textos, modelos prácticos, medidas y acciones donde se ve reflejada la conciencia del hombre ante este tema que nos pertenece a todos. Quizá uno de los problemas más grandes actualmente, en este sentido, es el pensamiento capitalista y neoliberal por parte de algunos gobiernos que no ha permitido valorar los recursos naturales, viéndolos como un capital natural infinito.

En la medida que avanzamos en el tiempo y vamos haciendo historia, nos damos cuenta cada vez más, que los recursos son finitos y que incluso algunos de los que son renovables requieren de un periodo de tiempo que rebasan al tiempo del hombre.

En este sentido nuestra preocupación debe no sólo alertarnos, sino llevarnos a realizar acciones planteadas en foros internacionales como el de Rio en 1992, que mostró fundamentalmente su preocupación sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reafirmando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, y tratando de basarse en ella. Este foro tuvo como objetivo principal establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial, y sobre todo, reconociendo la naturaleza integral e interdependiente de la Tierra, como nuestro hogar.

De esta forma, durante varios siglos y hasta la fecha, podemos encontrar una gran variedad de construcciones, elementos urbanos y equipamiento que no representan o contienen elementos sustentables como quizás aparecen dentro de la arquitectura vernácula, pero el punto no es evidenciar que dichos espacios urbanos o arquitectónicos fueron hechos de esta manera, ya que quizás “no requerían que fueran hechos así, no había una cultura de hacerlos de esta forma o simplemente no se quiso”, sino remarcar la importancia que ahora requiere la arquitectura y el urbanismo de una conciencia ecológica, ambiental y sustentable.

Sin embargo, a partir del siglo XX, comienza a ser más notable la particularidad de algunos espacios arquitectónicos en ser rehabilitados y revitalizados para el mejoramiento del paisaje urbano o para mejorar la calidad de vida de su contexto, sin llegar a ser precisamente centros

históricos. Opuestamente, el núcleo urbano crece en medida que se extiende la población y se rellenan los huecos con cemento sin contemplar el abandono de muchos espacios arquitectónicos para su transformación y recuperación.

La regeneración de estos espacios se basa en conceptos como la reutilización y el reciclaje, teniendo como premisa básica la sustentabilidad. Si bien hay innumerables causas y motivos por las cuales un espacio arquitectónico pueda ser abandonado, tenemos un punto de referencia importante de nivel histórico: la revolución industrial. Con ella, iniciada en México hasta principios del siglo XX, fue cuando comenzó la transición de espacios pequeños dedicados al trabajo manual, a los grandes espacios dedicados a la manufactura y a la industrialización, la cual con ayuda del ferrocarril y la máquina de vapor contribuyó a extender la comercialización de productos propiciando el desplazamiento y el crecimiento urbano.

Sin embargo, posteriormente, como segundo elemento entra la modernización en Latinoamérica, la cual trajo como consecuencia que éstos y algunos otros espacios arquitectónicos, tales como comercios, teatros, cines, industrias, entre otros, dejaran de fungir como tales, o bien, se requirió que fueran expulsados de los centros (en su caso) y fueran abandonados, causado por la ideología de este movimiento que buscaba básicamente el crecimiento y la acumulación capitalista, teniendo como clave dos pensamientos políticos esenciales: la democracia y la burocracia.

Historia ambiental

La historia ambiental en la actualidad es un paradigma, en el cual debemos reforzar y ahondar sobre conocimientos que nos permitan realizar estudios geográficos, biológicos, históricos, ecológicos, antropológicos y hasta económicos sobre una determinada región, para entrelazarlos con la finalidad de romper con modelos, conceptos y transformaciones mal entendidas sobre este desarrollo.

Tiene como objetivo el poder entender los procesos de transformación de las actividades humanas que cambiaron la naturaleza, como consecuencia de un modo de producción determinado, así mismo, los procesos culturales y científicos que también formaron parte de este cambio ambiental. Pero siempre recordando que la Geografía es la clave de estos procesos junto con la historia del hombre.

Para entender el proceso de formación de la historia ambiental en relación a nuestro contexto, debemos ubicarnos en torno a la ideología propia de la civilización occidental. De esta manera, debemos empezar por definir el concepto de lo que es naturaleza y a sintetizar elementos sobre aportaciones en cuanto al estudio de la vida de nuestro hogar, el

planeta Tierra. No obstante, debemos abordarlo desde la perspectiva de la biología así como desde la ecología, y a la evolución natural dentro de la misma historia como disciplina.

La historia ambiental va más allá de la historia misma, en el sentido natural: se ayuda de ella, recoge datos y los plasma sobre una línea de tiempo, la cual nos permite ir analizando y comparando los procesos evolutivos y el desarrollo de un sector geográfico específico, para así entender de manera más objetiva el porqué del estado actual natural de dicha región y saber qué llegó a ser en su momento.

El desarrollo de la historia ambiental como concepto, tiene sus bases dentro de *la historia natural y la historia humana*, ya que se ven como dos caras del mismo proceso general; se modifican mutuamente y, en caso extremo, se determinan entre sí. Por eso es imposible dibujar simples flechas causales entre la historia natural y la humana, ya que cada una es el contexto y el contenido de la otra.³ En este sentido entendemos que las dos historias van ligadas continuamente y modificando la cultura humana y la naturaleza.

El fenómeno del abandono

Circunstancias y Procesos Económicos que lo propiciaron

Los lugares y los espacios arquitectónicos tienen vida propia: nacen, se fundan, se modifican, mutan, pueden morir, se abandonan, pueden renacer. El fenómeno del abandono y la decadencia del lugar o de espacios arquitectónicos, se manifiesta de modo diverso, dependiendo del contexto en el que se encuentra y de acuerdo a circunstancias específicas: cambios históricos, sociales, políticos y naturales.

Los repentinos cambios que se han producido durante el siglo XIX y el XX, han modificado totalmente el mundo en el que vivimos. Como antes lo hemos mencionado, la revolución Industrial, que tuvo lugar en el siglo XIX, ha dejado claramente huellas importantes de cambios radicales en el uso y la explotación de los recursos naturales. Cambia la idea del espacio y del tiempo y, con esta precisión, del mundo. De hecho, fue el movimiento que revolucionó la producción en masa, provocando una aceleración de la producción en la sociedad, a la cual se agregó la necesidad de construir rápidamente espacios que posteriormente serían los protagonistas de este periodo de desarrollo. Se transformó completamente el paisaje urbano a una velocidad exasperante, comparado con la permanencia del lugar en los periodos precedentes. Se modificó la geografía del lugar, fueron desviados cauces de agua, se realizaron deforestaciones, se crearon montañas de deshechos.

³ James O'Connor, "Causas Naturales", Siglo XXI, México, 2001.

Junto a los contenedores de la actividad de producción, fueron construidas nuevas infraestructuras para permitir el transporte de los materiales, como calles, avenidas o el ferrocarril que bordeaba las zonas industriales. Esta última se manifiesta como la gran transformación espacial y económica de la ciudad, disminuyendo los tiempos de traslados y comunicando, a través de varias rutas, las industrias con las ciudades.

Como consecuencia del continuo aumento de la producción industrial, el fomento de la construcción de nuevas estructuras fue mayor, favoreciendo así, al abandono de aquellas que fueron construidas durante la primera etapa de la industrialización.

El progreso se abrió camino con todos sus nuevos pros y contras y con la misma velocidad que llegó se fue, llegando al final y dejando en el ámbito urbano una enorme cantidad de cicatrices espaciales al interior de la ciudad, incrustadas entre el viejo centro y la nueva periferia, condición propiciada gracias a la explosión del fenómeno de la urbanización. Un gran golpe si se piensa que sectores completos de ciudades reunían numerosas fábricas e industrias y otros elementos arquitectónicos que fueron abandonados.

Sucesivamente, la cara de la ciudad y de los paisajes urbanos han continuado modificándose durante el siglo XX, el siglo de la devastación y de la reconstrucción. La destrucción ocurrida durante la Revolución Mexicana ha dado lugar a un nuevo periodo de reconstrucción y transformación, fuertemente influenciada por grandes desplazamientos de masas poblacionales, de la organización del tráfico y de las migraciones.

De esta forma, continuamente presenciamos el fenómeno del abandono de lugares o espacios al interior de una ciudad o de un territorio más grande. A menudo estos espacios vacíos se encuentran estrechamente unidos con aquellos que están completamente llenos: terrenos no productivos, zonas carentes de una función concreta, circundando la ciudad o infiltrándose en ella, *dibujando en bajo relieve las zonas de incertidumbre*⁴, dejando sin respuesta las preguntas de dónde inicia la ciudad y dónde termina. Y que constituyen un territorio de prueba para poder explorar la posibilidad de la nueva ciudad.

Se trata de lugares aparentemente olvidados, donde la memoria del pasado parece predominar sobre el presente, lugares donde se insertan nuestras interrogativas sobre la ciudad y el paisaje contemporáneo. Zonas que generalmente aparecen o parecen lejos de la ciudad aunque formen parte de la misma. *Estos lugares desolados, centros sin alma, en ocasiones mortificados, devastados, objetos sin cura y de especulación,*

⁴ Augé, Marc, "El tiempo en ruinas", Barcelona, Gedisa, 2003.

*pueden ser definidos como no lugares, pero que aspiran a volverse, a ser reconocidos y reafirmarse como nuevos lugares.*⁵

El sentido de estos espacios debe ser comprendido propiamente como aquellos que corren el riesgo de desaparecer, de ser cancelados, de ser abandonados, eliminados y devastados. Es necesario capturar e interrogar los sentidos de la vida y de la memoria, pero no en lugares habitados y vividos, llenos de gente, de objetos, de edificios, de autos, sino de manera paradójica, donde en el lugar parece terminar la vida misma, reencontrando las semillas de la vida donde el hombre corre el riesgo de perderse, perder su lugar y su relación con él.

De esta manera, los lugares abandonados nunca mueren aunque aparentemente sea así. Se solidifican en la dimensión de la memoria de los que vivían ahí, hasta construir un elemento irreducible de identidad, viviendo de su propia materialidad, de su coherencia sustancial y material. No pretenden la estaticidad, sino al contrario, el movimiento, el camino físico y mental de su continua reconquista. Generalmente se piensa que estos lugares no tienen un sentido: no tienen más sentido si nunca han tenido uno. Sin embargo, hay un sentido en estos lugares, un sentido que comprender, un sentido para escuchar, un sentido por vivir.

A menudo se puede pensar que el abandono es provocado y ocasionado por la falta de uso, pero no es ésta falta de uso la que genera la decadencia de un espacio, va más allá de esta simple deducción, ya que el desuso es solamente consecuencia de una serie de circunstancias desfavorables que al sumarse dan como resultado la pérdida de identidad y la pérdida de la imagen sobre el contexto.

Una característica urbana de estos espacios es que buscan su significado dentro de su contexto histórico, arquitectónico y social, por lo que es claramente notable cuando aparece uno de ellos, debido a que se hace presente una incompatibilidad y una incongruencia que choca con la composición urbana.

Reciclaje de arquitectura

Rearquitectura

Hablando de arquitectura, hablamos del arte del espacio, como el público, el privado, el de relación, el intersticial, entre otros, adquiriendo nuevos significados que nunca se rompen. El espacio se recicla y la arquitectura se alimenta continuamente de la existente, teniendo en cuenta las circunstancias que se presentan.

⁵ Teti, Vito, "Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati", 2004.

El psicoanalista Ernst Kris dijo: *Durante mucho tiempo hemos entendido que el arte no se produce en un espacio vacío, que ningún artista es independiente de aquellos que lo preceden o lo modelan, y que el mismo artista, como el científico o el filósofo, es parte de una tradición específica y trabaja en un campo de problemas estructurados.*⁶ Para esta arquitectura es difícil encontrarse con una tabula rasa, porque nunca vuelve a ser la misma arquitectura pura y original.

El concepto de reciclaje está introducido por la necesidad de elaborar nuevas respuestas a los complejos urbanos que se han quedado obsoletos. Proyectos de reactivación que puedan tener lugar en varios escenarios, como son: las antiguas fábricas, polígonos residenciales, periferias o suburbios no funcionales. Así mismo, frenar el proceso de envejecimiento y de abandono a través de operaciones de redefinición y reestructuración, permitiendo crear nuevas relaciones entre el edificio y su entorno.

Aparte del valor arquitectónico intrínseco que una obra pueda tener, un edificio preexistente también tiene la ventaja de haber ganado el respeto de su entorno, de ocupar un espacio único y reconocible, donde la recuperación de este último implica la recuperación del espacio circundante, evitando así, su descontextualización.

A diferencia de la cultura de la rehabilitación de principios del siglo XX, que exigía después de un período de abandono, rehabilitar y dejar en su estado original algún espacio arquitectónico que haya tenido cierta función; la cultura del reciclaje puede construir algo nuevo sobre la base existente. *Aplicando una inyección de vida a los edificios que son parte de nuestra historia y reconociendo al mismo tiempo la especial importancia de la arquitectura.*⁷

Cuando se construye un edificio, se piensa en él insertado en un espacio determinado, pero no siempre se piensa en insertarlo en el tiempo. Sin embargo, los edificios son capaces de desarrollar vida propia como respuesta a la vida que se desarrolla en su interior, siendo capaces de cambiar, adaptarse y renovarse. Los arquitectos, en su trabajo, deben pasar de ser artistas del espacio a ser también artistas del tiempo, así como afirma Stewart Brand, *trabajando por tanto con el tiempo más que en su contra.*⁸

Un edificio que ha perdido su función original, no ha perdido su importancia, *no conduce necesariamente a su muerte como la pérdida de*

⁶ Ernst Kris, "Psychoanalytic Explorations in Art", Londres, 1952.

⁷ Gausa M.; Guallart V.; Muller W.; Morales J.; Porras F. y Soriano F., "Diccionario Metrópolis de arquitectura avanzada", ACTAR. Barcelona, 2001.

⁸ Brand, Stewart, "How Buildings Learn: What Happens After They're Built", 1994.

función no empobrece la capacidad semántica de la arquitectura⁹, pero se encuentra simplemente en un estado de transición, de cambios que, efectivamente, gracias a esta pérdida, le permite ser más receptivo a una posterior regeneración y revitalización, mas no se considera momificado, justificando la presencia del edificio como un objeto de museo, sino como un acto de innovar y entrar en un nuevo ciclo en su interior.

El aspecto arquitectónico sigue manteniendo su importancia, aun cuando su función es totalmente diferente a la anterior. Siempre habrá signos inevitables que permitan leer la estructura de la historia del pasado sin obstaculizar la nueva realidad en el presente.

Cabe destacar que el reciclaje puede asumir diversos aspectos dependiendo del caso tratado y se puede manifestar con diferentes métodos. Esto puede obedecer a reglas económicas cuando la valorización de las áreas centrales de las ciudades donde se encuentran las antiguas industrias, zonas de las que se había huido antes, conduce a la recuperación de la arquitectura existente, porque no podemos permitir una renovación simple y pura.

El reciclaje se puede ver sobre todo como el mejor procedimiento para preservar la arquitectura, pudiendo considerarse como un medio de su propia supervivencia. Siempre debe contar con su dimensión histórica, tanto en materiales como en ideales.

Cuando nos encontramos ante un edificio histórico se debe entender las relaciones con su autenticidad. Si su verdadera naturaleza es la original, si presenta una multiplicidad de orígenes o si se ha depreciado tanto por la misma caída del círculo de la actividad productiva. En función de estas diferencias cambia la forma en que nos enfrentamos al edificio, la recuperación puede ser a través de la restauración o de la *reanimación*.¹⁰

La restauración permite la conservación, garantizando la continuidad material de un edificio. Los cambios no suelen afectar a la función, pero si al contenedor, la forma. De esta manera se restaura el orden perdido volviendo a dar unidad y singularidad al edificio.

Con la reanimación el edificio se adapta a sus necesidades actuales, principalmente para modificar el contenido, el fondo, porque ahora el edificio ha perdido su continuidad y debe ser revitalizado. Las diversas historias fragmentadas y discontinuas se entrelazan para devolver la continuidad al edificio, que de no haber estado rotas, no habrían dado lugar a la reutilización.

⁹ André Corboz, "Edificios Viejos con Nuevas Funciones", *Revista "Lotus International"*, No. 46, Electa, Milán, febrero, 1985.

¹⁰ *Ibídем*.

Se crea un continuo que surge de la discontinuidad que tiene la misma estructura y que gracias a esta oscilación en el tiempo, entre la estructura y las funciones concedidas, podemos obtener un cambio de destino.

¿Porqué el estado se interesaría en recuperar los inmuebles abandonados?

Como se ha mencionado anteriormente, la complicación social que estos espacios fomentan se puede controlar e incluso se puede llegar a redirigir la perspectiva conflictiva de los mismos.

Sabiendo las fortalezas que la recuperación, reutilización y revitalización producen en estos espacios olvidados y abandonados, así como en su contexto urbano-social y arquitectónico, y la cantidad de soluciones positivas de tipo ambiental, ecológicas y sustentables que se pueden aplicar a estos inmuebles, es objetivamente claro y evidente el beneficio explícito que implica a nivel estatal.

Sin embargo, dentro de este marco, el Estado juega al mismo tiempo un papel muy importante para poder validar e impulsar todas las medidas, leyes y reglamentos que soporten y den bases sólidas para poder llevar a cabo *planes de recuperación arquitectónica*. Por lo tanto, el Estado es un organismo capaz de motivar, incentivar y dar las pautas necesarias para la realización, la creación e implementación de estas acciones ya que en un sentido ambiental, urbano-paisajístico y social, los beneficios son íntegramente para el Estado, elevando la calidad de vida y mejorando el entorno social.

Está demás remarcar que todas las secuelas que generaría estas reformas recaerían propiamente en el organismo estatal, beneficiándose de la regeneración de espacios más sanos, en todos los sentidos, y por lo tanto permitir la exploración de nuevas formas arquitectónicas y expresiones artísticas, culturales y ambientales, a través de la recuperación de este tipo de espacios, que bien, ahora se pueden considerar estos inmuebles como una mina de recursos renovables.

Así mismo, la cohesión social aumenta en torno a este tipo de re-proyectos y de forma global y gradual se puede considerar como un mejoramiento en la calidad de servicios e infraestructura ofrecidas por el Estado. Siendo sobretodo él, además de los habitantes y personajes que se encuentran dentro de un radio próximo al espacio recuperado, el beneficiario económico, turístico, ambiental, social, urbano y hasta político, en relación a los cambios que se extiendan en todas las partes que lo conforman y forman parte de este nuevo espacio, re-proyectado sobre un elemento ya proyectado.

El Estado es consciente del gran número de inmuebles abandonados dentro del Distrito Federal, y al presentar una propuesta de rescate de los espacios arquitectónicos abandonados se estaría, de alguna forma, erradicando la descontextualización y la desvalorización de los mismos, así como varios de los focos rojos. Tomando a estos espacios como una fuente de recursos renovables de manera integral, que impulse la reactivación económica, social y cultural, así como ambiental de estas zonas, y sirvan como focos verdes dentro de la Ciudad de México.

No obstante, viendo que se cumplan con los objetivos planteados de estos *planes de recuperación arquitectónica*, se trataría de retomar este “modelo” con la finalidad de introducirlo en otros estados de la República Mexicana en un futuro cercano. Teniendo microcosmos sustentables que sean capaces de autosatisfacerse y recrearse, siempre de una forma única y diferente, valorando y procurando las necesidades de su contexto. La recuperación de espacios públicos es una actividad que los gobiernos a todos los niveles deben de realizar.

Economía

Renovar la vieja estructura significa también nuevas actividades económicas, visto que a menudo estos espacios se preparan para aceptar actividades de cultura o de esparcimiento. Si tomamos en cuenta el hecho de que la economía es la que ofrece el impulso decisivo al reúso, se debe contemplar que al alterar los destinos de uso; se marca una creciente incertidumbre debido a que el destino de uso original, se quedó estancado, pasando a uno más ligero y con flujo hasta que la economía llegue a confrontarse con la cultura. Al contrario, con la recualificación de los elementos originales, presentados en la ciudad o en los pequeños poblados, se puede crear un circuito turístico-cultural. La valoración de elementos arquitectónicos-culturales existentes potencia el flujo de visitantes y consecuentemente el flujo económico.

La cultura se manifiesta como un ideal dentro de la intervención para su reutilización, ya sea en museos, bibliotecas, centros culturales, auditorios, archivos, otorgando nueva vida a los edificios, históricos o no, y a muchas partes de la ciudad abandonada tras el cambio de la economía.

Basta pensar en algunos edificios famosos como: a) el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, en Madrid, que en el pasado solía ser un hospital, o el Centro Cultural Caixa Forum, también en Madrid, creado de la reestructuración de una vieja central eléctrica por los arquitectos suizos Herzog & De Meuron; b) el Centro Nacional para las Artes Visuales de Bernard Tschumi, en Le Fresnoy, Francia del norte, donde nuevas y antiguas estructuras se unen para crear nuevas formas urbanas aptas para hospedar un conjunto de edificios entre los cuales se encuentra un

centro para la danza y un set cinematográfico; c) la recuperación de la Roundhouse, un antiguo depósito de trenes de vapor situado al norte de Londres, famoso por ser durante los años 60's y 70's un punto de encuentro para la música rock y que tras su clausura ahora reabre sus puertas para contener un Centro de Arte para los niños proyectado por el estudio de John McAslan & Partners; d) hasta llegar al edificio emblemático del Tate Modern, donde, los espacios recuperados en la ex central eléctrica de Londres, también realizada por los arquitectos Herzog & De Meuron, constituye un óptimo escenario para la exposición de las obras de arte, y e) la Plaza Loreto en la Ciudad de México, realizada por la Asociación Carso S.A., la cual era la antigua fábrica de papel Loreto y Peña Pobre, reestructurada y regenerada para ser hoy en día un centro comercial y cultural, revalorando un ángulo de la ciudad y favoreciéndola de tal manera que produzca grandes flujos de visitantes, economía y patrimonio.

Al alejarse de la ciudad, pasando a través de viejos sitios mineros, se encuentran otros sitios como el Centro de Diseño de Norman Foster en Essen, donde se encuentra conservada la mayor parte de los espacios interiores de la sala de máquinas, que más tarde se utilizaron como lugar para las exposiciones del nuevo Diseño Alemán; o el Museo de Arte Contemporáneo el Grand-Hornu en Bélgica.

Los ejemplos de revitalización de centros de cultura que tomaron el lugar del inmueble olvidado son bastantes, y generalmente grandes nombres de la arquitectura contemporánea interpretan estos proyectos de ampliación y readecuación de edificios existentes para la creación de museos y centros de arte.

Parafraseando las palabras de Manuel Gausa, se puede notar que nuestra sociedad de trabajo se está transformando en la sociedad del tiempo libre, del ocio. Por esto se favorece la transformación de grandes zonas libres en paisajes para la relajación, con la creación de pausas a lo largo del territorio y pausas en nuestras actividades productivas. De esta manera nuestra vida y nuestro trabajo, se encuentran rodeados por el juego, por una hibridación de programas culturales, deportivos y lúdicos.

Recuperación ambiental

En cuanto a la relación de la recuperación del contenedor, se puede decir que el patrimonio arquitectónico en desuso se revela como una “mina” cuya explotación equivale a un movimiento ecológico debido al reciclaje de materiales y del suelo, así mismo, podemos decir que recuperar es una forma de preservar.

En efecto, el proceso de reutilización de la arquitectura, incluye la readaptación de edificios, el desmontaje conservado y la reutilización

de materiales recuperados. Generalmente cuando pensamos en daños ambientales los asociamos a las industrias pesadas y a la explotación de los recursos naturales debido a la producción, donde al mismo tiempo sus “residuos” pueden ser una oportunidad de rescate propuesta por la explotación de materiales existentes que promueve el desarrollo humano como otra de las claves, pero es también un daño ambiental el permitir que estos espacios inmersos en el olvido y el desuso no se reutilicen explotando al máximo los recursos contenidos en él.

Los beneficios de la reutilización van más allá de la conservación de nuestro patrimonio cultural. El reúso de edificios completos permite disminuir la utilización de recursos naturales, disminuir los costos de materiales, de preparación del sitio, evitando también los costos de demolición. Si se debieran demoler determinadas estructuras, se procuraría causar el menor daño al suelo, así como también en caso que se produjera un residuo difícil de eliminar y no se pudiera recuperar.

Estrategias de reactivación

La riqueza material e inmaterial de los inmuebles abandonados hace surgir interrogativas sobre su futuro, y aún más cuando la construcción se encuentra en peligro de extinción. En los inmuebles abandonados existe un serio problema de reutilización que prescinde de múltiples factores. La variedad tipológica de edificios no se identifican sólo por permanecer en desuso, sino comprende aspectos geográficos, geológicos, económicos, históricos y antropológicos.

Para efectuar un proceso válido de reutilización siempre será necesario llevar adelante un proyecto que sea capaz de innovar, manteniendo al mismo tiempo las relaciones entre las personas y los signos característicos de la vieja estructura, llegando a un equilibrio comprometido con la transformación requerida y la salvaguardia del enlace existente entre los modelos de construcción, el territorio y la cultura ambiental.

En la recuperación de las estructuras se necesita distinguir la conservación intensa del patrimonio que existe para la reconstrucción de lo que se necesite, hasta encontrar la posibilidad compatible entre artefactos existentes, exigencias de protección y nuevas necesidades.

En vista de una valorización y redefinición de uso del lugar olvidado o abandonado, se necesita activar la atención de las Entidades Locales y de la colectividad. “La hipótesis de revitalización pueden cubrir espacios que renazcan espontáneamente con otra función”¹¹, por ejemplo,

¹¹ Columbu, Danila, “El Espacio Arquitectónico Abandonado como un Recurso Renovable: Recuperación y Reactivación del pueblo Ex-Enel Taloro en Cerdeña”. Tesis de Maestría. MAYAB. Madrid, 2011.

reconversiones a polos culturales, de investigación o educación, laboratorios artísticos, de experimentación y/o ambientales.

Se pueden realizar, quizá, acciones específicas enfocadas sobre un solo inmueble y que den pauta a la formación y valorización de un instrumento tipo; o bien, acciones diversas por parte de instituciones que busquen revalorar una serie de inmuebles a través de sus diferentes tipologías. Estas dos tendencias representan dos modos complementarios de enfrentar el problema del abandono a través de la revitalización.

Cualquiera que sea la estrategia que se aplique en un determinado espacio, habiendo determinado la estrategia adecuada, es necesario recabar información obtenida durante una fase precedente de la lectura del contexto. Los datos que se identifican, constituyen la base para la construcción de un sistema que indica cuales serán los instrumentos para poder actuar en un posible proyecto de reactivación.

Se necesita identificar los recursos del área para entender mejor que favorece el desarrollo del área, y encontrar las posibles soluciones a los problemas identificados. Cada realidad debe adaptar una estrategia diferente según los propios recursos y sus condiciones. Quizá la estrategia es la descripción de un plan de acción a largo plazo usado en conjunto y sucesivamente coordinando las acciones tejidas, llegando a un propósito determinado.

La estrategia se aplica a todos los campos en donde para llegar al objetivo sean necesarios una serie de operaciones separadas, la elección no es única y/o el resultado incierto. Se hace referencia a continuación a la identificación de posibles alternativas que permiten el logro de uno o más objetivos, en el caso de reactivación, que representa la misión del objeto, los objetivos son la seguridad de la población, el mejoramiento de la economía y un aumento de la calidad de vida.

En base al contexto estudiado y a las características socio-demográficas, económicas y territoriales, se necesitan definir los instrumentos necesarios para llevar a cabo la estrategia. Se pueden analizar ejemplos ya existentes para evaluar los instrumentos, ver cuáles son los beneficios y cuales los problemas.

Medidas ecológicas

Hablando de la recuperación de los espacios y elementos arquitectónicos abandonados, podemos afirmar que esta práctica nos permite reducir la utilización de recursos naturales y energéticos, consintiendo la reanimación del contexto urbano y social. A esto se puede agregar el hecho que la rehabilitación de estos espacios permite la integración de elementos

bioclimáticos. De esta forma se refuerza el impacto positivo debido a la revitalización.

La rehabilitación puede ser considerada como un proceso sustentable en caso de que la vida útil del nuevo edificio sea mejor o al menos igual al anterior, se puede asegurar que la manutención y el uso de aquello que está rehabilitado no determina previamente un residuo energético, a menos que en el edificio se incluyan técnicas o implantes típicamente ecológicas, como por ejemplo la instalación de sistemas que permitan la captación de energía solar.¹² De hecho, los sistemas bioclimáticos pueden ser pasivos o activos, siendo los sistemas pasivos preferibles a los activos, porque no requieren de ningún mecanismo para poder funcionar, además de una buena realización con materiales, técnicas y estrategias adecuadas.

En definitiva “rehabilitar un edificio supone en la mayoría de los casos un ahorro energético del 60% respecto a derribarlo y volver a construirlo y evitar numeroso impactos ambientales.”¹³ De hecho, rehabilitar un edificio con criterios de sustentabilidad, manteniendo los muros y los forjados, sólo cambiando partes internas, sustituyendo algunos cerramientos, dotando de aislamiento y cambiando las plantas arquitectónicas, supone en cualquier caso un ahorro energético y de producción de contaminación, como se ha dicho anteriormente, del 60%. El resto serán criterios que se apliquen de acuerdo al proyecto de regeneración.

Conclusiones

El fondo de las transformaciones y mutaciones no recae únicamente en la reconstrucción de la imagen urbana, o en la integración de elementos plásticos, artísticos y culturales a estas revitalizaciones, como una casa de cultura, una biblioteca, salas de cine de arte, talleres, cursos, etc., sino también en la integración general de elementos y espacios para la aplicación de técnicas ambientales, elementos bioclimáticos, producción de energías limpias, y esto en beneficio del Estado y de los usuarios y habitantes.

Es importante remarcar la capacidad del Estado, como gobierno, para poder redefinir programas y planes normativos que permitan y apoyen la recuperación de dichos inmuebles. El beneficio es mutuo; tanto el Estado como la sociedad son partícipes de los cambios positivos dentro de los proyectos de recuperación, y de esta manera, se transforma el contexto

¹² Margarita de Luxan, disponible en la red: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/74FCECEE-AFE7-41D7-86C9-9A045978DF0C/98663/MLUXAN1.pdf>, 9 noviembre 2010.

¹³ Higueras García, Esther, “Buenas Prácticas en Arquitectura y Urbanismo para Madrid. Criterios Bioclimáticos y de Eficiencia Energética”, Madrid, Ed. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, 2009.

otorgando un nuevo uso al espacio arquitectónico capaz de contener nuevas actividades dedicadas al esparcimiento, la recreación, la cultura y el arte.

Así mismo, la virtud ambiental debe integrarse dentro de estos re-proyectos, ya que los elementos de la arquitectura bioclimática son totalmente flexibles al espacio y al clima en cada proyecto. De esta forma la reactivación económica nace como consecuencia de los fenómenos anteriores llegando a generarse un proyecto integral e interdisciplinario, propiciando un proyecto con un contexto socialmente más sano, activo y seguro, un contexto arquitectónico integrado con su paisaje y al ambiente y un contexto económico revitalizado.

De alguna forma, esta investigación engloba los temas que recaen directamente en la reutilización de inmuebles abandonados, desde sus antecedentes hasta los fenómenos que ocurren alrededor de ellos, haciendo un análisis y llegando a la conclusión que parte importante y fundamental para poder llevar a cabo los proyectos de recuperación, debe existir un fuerte apoyo por parte del gobierno estatal así como de las administraciones públicas.

Así mismo, las medidas generales y las propuestas desarrolladas a lo largo de la investigación pueden resumirse para los proyectos de readecuación y revitalización en cuatro puntos principales; la aplicación de medidas ambientales integrando elementos de la arquitectura bioclimática; la reactivación económica del entorno; la cohesión social, y la recuperación del paisaje degradado (urbano y arquitectónico). Se puede concretizar este trabajo de investigación con la propuesta final de la *Ley de Rescate de Inmuebles Abandonados del Distrito Federal*¹⁴. La cual pretende fomentar e impulsar la iniciativa de reusar inmuebles que por cualquier razón hayan sido desocupados y actualmente se encuentren en estado de abandono.

Bibliografía

- Alvarado Ortega, José Arturo, *Reinterpretación del Espacio Arquitectónico Abandonado en la Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, para su integración ambiental y cultural al espacio público*, Tesis de Maestría, UNAM, México, 2011.
- Augé, Marc, *El tiempo en ruinas*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Brand, Stewart, *How Buildings Learn: What Happens After They're Built*, 1994.

¹⁴ José Arturo Alvarado Ortega, "Reinterpretación del Espacio Arquitectónico Abandonado en la Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, para su integración ambiental y cultural al espacio público", Tesis de Maestría, UNAM, México, 2011.

- Columbu, Danila, *El Espacio Arquitectónico Abandonado como un Recurso Renovable: Recuperación y Reactivación del pueblo Ex-Enel Taloro en Cerdeña*. Tesis de Maestría. MAYAB. Madrid, 2011.
- Corboz, André, *Edificios Viejos con Nuevas Funciones*, Revista *Lotus International*, nº 46, Electa, Milán, Febrero 1985.
- Gausa M.; Guallart V.; Muller W.; Morales J.; Porras F. y Soriano F., *Diccionario Metápolis de arquitectura avanzada*, ACTAR, Barcelona, 2001.
- Higueras García, Esther, *Buenas Prácticas en Arquitectura y Urbanismo para Madrid. Criterios Bioclimáticos y de Eficiencia Energética*, Madrid, Ed. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, 2009.
- Koolhaas, Rem, *El Espacio Basura*, Barcelona, 2007, 62 pp.
- Kris, Ernst, *Psychoanalytic Explorations in Art*, Londres, 1952.
- Lavoisier, Antoine-Laurent de, *Conservación de la materia / Primer principio de la Termodinámica*.
- Luxan, Margarita de, disponible en la red: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/74FCECEE-AFE7-41D7-86C9-9A045978DF0C/98663/MLUXAN1.pdf>, 9 noviembre 2010.
- O'Connor, James, *Causas Naturales*, Siglo XXI, México, 2001.
- Teti, Vito, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, 2004.

Revista de Administración Pública



Ernesto Velasco (comp.), *Gestión estratégica*, México,
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
(eapdf) - Siglo XXI, 2010, 163 pp.

Jorge L. Zendejas R.

A partir de la década de 1970 surgieron críticas en el ámbito académico a los modelos de desarrollo del Estado. Jürgen Habermas, por ejemplo, consideraba que había una falta de legitimidad del sistema que lo hacía inestable y propenso a crisis. También se señalaba una crisis en los modelos democráticos. En *The Crisis of Democracy* (1975), Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, sugerían que el Estado tenía una sobrecarga de demandas que impedían que respondiera adecuadamente; es decir, había “desplazamiento o ahuecamiento” —*hollowing out*— que mermaban capacidades de respuesta. Por lo tanto, en el escenario de la crisis del petróleo y de la deuda de la década de 1980, muchos Estados enfrentaron crisis fiscales que se convirtieron en crisis de gobernabilidad. El Estado de Bienestar tenía que modificarse.

Se propuso desde Estados Unidos y Reino Unido, en los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, un modelo redimensionador del Estado. Éste consistía en reducir y acotar el poder del Estado por medio de la liberalización o apertura. Por otra parte, surgieron reformas a la administración pública enfocadas en que el mercado desempeñara un papel más importante con base en las 3 e's —eficiente, efectivo y económico— del paradigma de Nueva Gestión Pública (NGP); asimismo, se propusieron herramientas de gestión estratégica.

En esta línea, el libro de Ernesto Velasco Sánchez, *Gestión Estratégica*, realiza una compilación de artículos que demuestran la conveniencia de adoptar perspectivas estratégicas en la planeación de políticas y gestión de organizaciones públicas de manera que se haga frente a los desafíos del entorno. Forma parte de la colección —de nueve volúmenes— *Biblioteca Básica de Administración Pública* de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, coordinada por Luis F. Aguilar; ésta busca elaborar materiales académicos de trabajo para funcionarios y personas interesadas en la administración pública. La compilación de

textos de *Gestión Estratégica* —que comprende seis artículos, un artículo introductorio y cinco textos clásicos— es una buena aportación tanto para los estudiosos de la administración pública, la ciudadanía, pero sobre todo, para los servidores públicos en ámbito federal o estatal.

El concepto de estrategia, sugiere Velasco en el capítulo introductorio —“Las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público”—, no equivale sin distinción, “a lo importante, lo de largo plazo, lo prioritario”; propone definir estrategia como:

“acciones que realiza una persona u organización para aprovechar las oportunidades y lidiar con las adversidades que se le presenten con el fin de colocarse en una situación ventajosa o de liderazgo que le permita ofrecer un valor único o superior a los actores interesados en su actividad de manera eficiente, eficaz y sustentable” (p. 17).

En ese sentido, la NGP busca mejorar la productividad del sector público y fortalecer las capacidades de dirección del gobierno. Tiene dos supuestos principales: primero, afirma que la manera más adecuada de asignar bienes es mediante mecanismos de competencia; segundo, afirma que es posible trasladar herramientas y enfoques del sector privado al público. De este modo, hay dos enfoques: por un lado, la *marketización*, que busca introducir mecanismos de mercado y simular competencia en el sector público y por otro, el *gerencialismo*, que intenta introducir formas posburocráticas de organización con base en prácticas del sector privado. La gestión estratégica corresponde a esta vertiente.

Velasco destaca tres fuentes del enfoque estratégico: la escuela de la estrategia militar, la teoría de juegos y la dirección estratégica de negocios. La escuela militar de la estrategia interpreta la realidad de la guerra; sugiere que “el deseo de gobernar o someter a otros es una constante que nace de fuentes tales como la necesidad de seguridad, la búsqueda del honor y el egoísmo”. También describe los límites de la acción humana sobre el entorno y por último, considera que aspectos “intangibles” de carácter psicológico y moral determinan el éxito de la estrategia, por ejemplo, la base moral y la legitimidad del líder.

La teoría de juegos, por su parte, considera que los participantes en una situación estratégica son racionales y por ello, elegirán la alternativa que les otorgue mayor recompensa. Por lo tanto, tienen preferencias que pueden ordenarse y buscan la maximización de resultados. Esta teoría también distingue entre distintos tipos de estrategias. En las dominantes, el participante elige siempre la misma estrategia sin importar el competidor con base en la distribución de incentivos positivos y negativos. Las estrategias bajo incertidumbre o riesgo se caracterizan porque los actores maximizan el valor que se espera de las alternativas haciendo un cálculo

probable de las decisiones. Sin embargo, también hay obstáculos, como los costos de transacción y el problema del agente principal; para solucionar esto, Mancur Olson, por ejemplo, propone aplicar incentivos negativos o sanciones a los actores que no cooperen e incentivos positivos a los que lo hagan, de manera que haya contribución a objetivos comunes.

Por otra parte, la distinción entre la planeación y el pensamiento estratégico es una característica de la dirección estratégica de negocios. Esta fuente busca que las empresas tengan una ventaja competitiva e interpreten la realidad no sólo con base en estadísticas; en esta línea, como afirma Henry Mintzberg, las estrategias “más exitosas” son visiones, no planes. Aquí, es relevante el concepto de “posicionamiento”; es decir, la capacidad de una organización de colocarse en un lugar privilegiado que permita hacer frente a los adversarios y superarlos para “asegurar subsistencia y crecimiento”. Velasco también señala que hay cinco componentes del sistema de gestión estratégica: primero, la formulación de la estrategia (planeación estratégica); segundo, la implementación de la estrategia (ejecución de proyectos estratégicos); tercero, la evaluación de los logros y por último, la evaluación de la estrategia y del sistema de gestión estratégica.

No suele haber consenso sobre el significado de estrategia, hay distintas perspectivas como lo sugiere el texto de Velasco. No obstante, Henry Mintzberg propone una solución en “Las cinco P’s de la estrategia”; considera distintos significados de estrategia y sugiere interrelaciones entre éstas. Primero, define estrategia como *plan* entendido como un curso de acción “conscientemente determinado” que permite tratar una situación específica. Asimismo, la define como una *pauta de acción* o como una “maniobra” para hacer frente al competidor. La estrategia es también un *patrón* o flujo de acciones. Aquí distingue entre estrategias deliberadas —intenciones asumidas de manera consciente— y estrategias emergentes, donde se desarrollan patrones en ausencia o en resistencia de la intencionalidad.

También puede significar *posición* o la ubicación de la organización en el entorno; de modo que la estrategia acopla el escenario interno y externo. Se busca que las organizaciones cooperen entre sí, también entre competidores. De manera que implica, no sólo la selección de una posición, sino desarrollar una visión de mundo (*Weltanschaung*) que permita analizar el funcionamiento del entorno; por lo tanto, la estrategia es una *perspectiva* compartida entre los miembros de una organización, unidos por “por afinidades de pensamiento [o] comportamientos”. Por último, Mintzberg considera que con base en el uso de diferentes definiciones será más fácil comprender y dirigir los procesos de la estrategia.

Desde el campo de la dirección estratégica de negocios, Michael Porter en “Cómo forman la estrategia las fuerzas de la competencia” propone

un modelo con cinco fuerzas competitivas que definen la estructura en la industria; afirma, que éstas determinan las alternativas de posicionamiento de las organizaciones. Recomienda entender las fortalezas y debilidades de las organizaciones y comprender la de los competidores de modo que se pueda posicionar a la compañía y aprovechar los cambios. Las organizaciones o la industria tienen “una estructura subyacente” económica o técnica que permiten que haya fuerzas competitivas. La primera fuerza competitiva es la amenaza de ingreso de nuevos competidores. Ésta depende de las barreras previas de modo que, con base en éstas, la amenaza varía —hay barreras en forma de economías de escala, diferenciación del producto, acceso a canales de distribución, entre otras. La segunda es la posibilidad de que haya productos o servicios sustitutos; éstos “limitan el potencial de una industria”, estableciendo precios y pueden desplazar otros productos.

El nivel de competencia en el sector, es la tercera fuerza competitiva; aquí se evalúa si el sector tiene actores que otorgan servicios parecidos y la posición que éstos ocupan en la industria. La cuarta fuerza competitiva describe el papel que desempeñan los proveedores de recursos y la disponibilidad que tienen las organizaciones de obtenerlos de otras fuentes. Por último, la quinta fuerza, evalúa el poder de los compradores; es decir, el comportamiento de las organizaciones que demandan bienes y servicios. Porter recomienda que una vez evaluadas estas fuerzas, se debe elaborar una estrategia que reconozca las debilidades y fortalezas de la organización. Con ello, se puede construir una defensa que haga frente a la competencia y que permita posicionar a la organización; es decir, “anticiparse a los cambios en los factores subyacentes”.

Isabel Bazaga, por su parte, analiza la planeación estratégica en el sector público. Considera que las organizaciones deben anticiparse a cambios y rendir cuentas a los ciudadanos. De modo que deben acabarse las formas de organización de “paradigma burocrático” tomando en cuenta el entorno. Reconoce que esto ocurre cuando las organizaciones entienden que el “éxito” de la gestión no depende sólo del escenario interno, pues las organizaciones no son un sistema cerrado. Debe haber, por lo tanto, *sinergia*; es decir, obtener el máximo rendimientos de las redes y experiencias en áreas donde la administración no desempeña un papel “comparativamente superior” o que “no contribuye”.

Por otra parte, Bazaga, considera necesario que los programas y servicios públicos legitimen la actuación administrativa, respondiendo a los ciudadanos; no obstante, éstos no pueden continuar sólo como objeto de la acción público, también deben desempeñar el papel de actores en la elaboración de políticas y acciones públicas. Asimismo, se deben identificar los *actores críticos*, es decir, aquellos “individuos o grupos sociales que recibe[n] o genera[n] efectos o impactos de la acción de... organizaciones públicas”.

En este sentido, la planificación estratégica es una herramienta que establece acciones, prioriza objetivos y permite consenso. Hay tres etapas de planeación estratégica: primero, el consenso estratégico, donde se analizan los estilos de dirección y se identifican actores críticos internos y externos. Despues se genera información para la formación de estrategias y acciones; finalmente, en la tercera etapa, se busca “la visión de éxito de la organización” por medio de la formulación e implantación de acciones estratégicas.

También desde un análisis del sector público, Luis F. Aguilar en “Gerencia Pública, dirección estratégica”, describe la estrategia gubernamental y propone dos modelos de estrategia. “La toma de conciencia gubernamental” permitió tratar al gobierno como un agente en el entorno complejo con desafíos y distintos actores. Por lo tanto, es necesario adoptar la planeación estratégica (PE); ésta permite proyectar resultados deseados que se convertirán, en el proceso de agendación, en objetivos de acción.

Los componentes o pasos esenciales, de la PE son: primero, definir la misión y visión de la organización; segundo, entender o “registrar” el escenario interno y externo de esta organización. Despues de ello, se debe realizar un análisis FODA –fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas– de este modo relacionando el escenario externo (amenazas y oportunidades) y el interno (fortalezas y debilidades), se establece “la posibilidad, el costo y la agenda de realización de la misión y de la visión”. Con base en lo anterior, se pueden elaborar estrategias y determinar el esquema de gestión.

En esta línea, Aguilar presenta dos enfoques para la elaboración de planes estratégicos: por un lado, el enfoque bélico competitivo, que intenta “derrotar al adversario” asegurando una ventaja competitiva, y por otro, el enfoque de mejora/excelencia/liderazgo que busca mejorar “la capacidad de respuesta” a la demanda de usuarios externos.

Por último, Robert S. Kaplan considera que las Organizaciones No Lucrativas (ONL) pueden obtener una mayor disciplina en servicios si utilizan el cuadro de mando integral; así, tendrán un mejor posicionamiento en el mercado y más beneficios sociales. Las ONL no suelen tener sistemas de medición de desempeño, por lo tanto, no tienen rendición de cuentas, ni información de eficiencia y efectividad. Tomando en cuenta lo anterior, Kaplan propone que establezcan un mapa estratégico y definan a su usuario o cliente, distinguiendo entre donadores y beneficiarios. Para ilustrarlo, utiliza los ejemplos de la Ópera Lírica en Boston y de la Enseñanza para América. Defiende, el Cuadro de Mando, pues integra por medio de relaciones causa-efecto las medidas operacionales y permite coordinar el planteamiento de la misión y visión organizacional con el desempeño demostrable.

El libro de Ernesto Velasco otorga un panorama general de la literatura sobre gestión estratégica. Funciona bien como un primer acercamiento a las distintas fuentes y perspectivas del pensamiento y planteamiento estratégico. Asimismo, coloca a la gestión estratégica en el debate sobre reformas administrativas y resalta su importancia para el sector público; sugiere que éste permite entender la interactividad entre organización y entorno, ayudando a posicionar a la organización con base en una ventaja competitiva. Lo anterior, facilita la respuesta a distintos escenarios económicos, políticos y sociales. También defiende la idea que para que el gobierno pueda generar un valor superior para la sociedad, necesita posicionarse en su entorno, alienando las condiciones entre el orden interno, los recursos y las capacidades institucionales.

Sin embargo, un lector conocedor del tema, hubiese agradecido mayor énfasis en el sector público y quizá, por lo menos, un par de estudios de caso sobre el tema. También, aunque se menciona que se debe valorar el uso conceptos y herramientas provenientes de otros sectores, no se menciona con qué criterios se deben seleccionar los más relevantes para el sector público. Tampoco si se han llevado a cabo reformas de ese tipo en México y cuál es la situación de éstas.

Las críticas, no obstante, pueden parecer injustas, pues éste no es el objetivo del libro. Bajo advertencia, no hay engaño. Como se señala de manera explícita es otorgar una mirada a vuelo de pájaro de las principales perspectivas del enfoque estratégico. En esta línea, los artículos se leen sin problemas, en una sentada y son amenos. Asimismo, hacen una revisión interesante y útil. Ojalá contribuya a que haya una reforma administrativa eficaz en el sector público en México e incentive el interés en el posicionamiento de las organizaciones frente al entorno. Finalmente, si bien el libro no abruma al lector con un estilo académico muy riguroso de incontables citas, sí se está ante un trabajo serio y bien hecho. Es una excelente compilación de textos destinado a estudiantes, servidores públicos, y para el lector que se acerca por primera vez a la gestión estratégica, es un buen punto de partida.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

125

Volumen XLVI, N° 2
(mayo-agosto 2011)

**Present subject of the
Public Administration**



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública



Presentation

There are cross-cutting issues in the world's Public Agenda, which Public Administration in Mexico has not ignored; it has dedicated multiple efforts to achieve the State's goals: stability, security, social peace and sustainable development. These efforts include the Administrative Modernization and Reform, Transparency, Accountability, Governance and Good Government, etc. Based on these pillars we find topics focused on achieving great renovation goals and improvement of public administration. This issue of the Public Administration Journal deals with some of these topics through renowned administrators' reflection and study.

José Juan Sánchez González in his paper *Administrative corruption in Mexico: study approach*, describes a typology of public corruption –political, administrative and judicial corruption– to state how they are connected to each other and emphasize the scope of processes in the Mexican bureaucracy. He also presents a proposal to study and understand the nature and complexity of this phenomenon.

In *Public management and quality: an analysis of the Mexican experience. 1995-2012 period*, Francisco Moyado analyzes public management quality and institutional transformations the State has undergone in the global context. On the other hand, he reviews the reforms implemented in Latin American countries, based on New Public Management framework. All of this, to identify the elements shared by modernization, quality and management improvement programs put into practice by the Mexican public administration in the 1995-2012 period and suggest the re-launching of quality policies in the near future.

A review of worldwide and Latin-American directive function trends can be found in Rafael Martínez Puón's paper titled *Directive function in Latin America: components to establish a professional system*. The "ideal models" of directive function: corporate or closed, politicization model and management or professional model are described. Finally, it identifies and analyzes components to implement a professionalization system for directive function.

José Arturo Alvarado Ortega's *Recovery of abandoned buildings in Mexico City for environmental and cultural integration into the public space*, reflects on the requalification and recycling of architectural spaces that have been rendered obsolete or have been abandoned –such as old factories, residential areas, non-functional outskirts or suburbs- to make them functional through transformations; rescue them for the benefit of society and the State based on the basic premise of sustainability.

We thank everyone who has collaborated in this issue of RAP, we trust these papers will generate discussions and actions regarding the aforementioned topics and thus give continuity to the contributions made by our house, INAP, in favor of a better Public Administration in our country.

**José R. Castelazo
President**

Revista de Administración Pública



Administrative corruption in Mexico: Study approach

José Juan Sánchez González

Introduction

Corruption is a big problem, not only for countries that have been gravely affected by it, but also for market economy; thus, it is a topic that becomes relevant in the academic arena. These thoughts which are based on empirical investigations of great rigor and reliability have spurred multiple initiatives to try and stop its global expansion and fight its different forms and fronts. It must not be forgotten that if corruption is not fought, it can expand limitlessly, become systematic and collapse the affected countries' institutions and by extension, harms national and international economic performance (Villoria, 2006: 136). If corruption is not controlled, it spreads (Caiden, 1997: 17). If corruption is set free, it will extend, multiply, intensify, systematize and eventually it will be institutionalized, becoming the rule not the exception (Malen, 2002: 4).

Corruption has always walked hand in hand with politics, government acts and social life. It is not strange that corruption is one of the most ancient activities in the world. However, in this increasingly globalized world people, companies, national and international institutions or States interact regularly, rapidly through increasingly asymmetrical relationships; ergo, like never before, extraordinary situations to exhibit parasitic or opportunistic behaviors happen (Malen, 2002: 12).

Currently, corruption is a common topic in international circles. It is not a new situation, far from it; corruption has been around for as long as governments have existed. Nonetheless, the world has decided the problem has become dysfunctional for global development, it is necessary to face it. Without a doubt it has become so threatening, that taking care of it is urgent (Caiden, 2004: 1). It is obvious that corruption is a potential problem. Clearly, not all political systems care about it in the same way. There are places where, on principle, society has drawn a line between market and politics; public and private interests; and where society pushed

the limits of patrimonialism, patronage and nepotism, corruption is seen as pathological. Corruption “oils the wheels” of a jammed system. Corruption brings destruction to any society, whether dictatorial or authoritarian; however, it is especially damaging to democratic governments (Mény, 2003: 123-124).

Corruption is transformed into a global phenomenon with standardized environments that cross every border, typical of the contemporary world (Pozas, 2009: 7). Corruption has become, in the last decades of the 20th century, widespread in government arenas. It affects institutional efficiency, creates non-fulfillment of goals and objectives in government programs, prevents the solution of citizen's demands which makes citizens distrust the government and creates discomfort in the population (Diego, 2006: 141).

Corruption is a research topic that has been very popular in the past and is currently popular again. For the longest time, the topic of corruption was considered taboo (Villoria and López, 2009: 3). Supposedly, extensive economic liberalization and privatization programs which were promoted in the eighties in developing countries and the post-communist world would focus on dismantling rents derived from import substitution and statism system. However, this did not happen. Economies were privatized massively, market mechanisms were widely accepted, commercial and financial regimes were deregulated; nonetheless, all of these changes in economic policies did not dissolve distributive coalitions (Schamis, 2009: 44). In fact, it appears it only restructured them. From Russia to Argentina and Mexico to the Middle East, economic reforms took place behind closed doors through opaque mechanisms. In Mexico, two conspicuously opaque episodes were bank privatization (Sandoval, 2009: 122) and the banking sector rescue of the Banking Fund for the Protection of Savings (Fobaproa) that later became the Institute for the Protection of Banking Savings (IPAB) (González-Aréchiga, 2009: 136). The study of corruption, which was popular under the modernization paradigm in the seventies, has come back big time.

The phenomenon of corruption has a multidimensional nature. It involves moral dilemmas, economic incentives, personal benefits, degree of professionalism in State management, size and effectiveness of the public sector, legislative and legal institution functioning, degree of press freedom, citizen access to public employees and other factors that influence this phenomenon (Solimano, 2008a: 17). In fact, a systematization effort can be made to find all kinds of factors, variables and operations regarding corruption that show the complexity of its study (Méndez, 2004: 2).

When speaking of Mexican public management, administrative corruption has only been mentioned peripherally, at best, as one more variable within

the action of public management. Currently, there exists a variety of study sources regarding the State's organized activity, some scholars considered it as an internal variable of the Mexican political system or as a dependent variable of other prevailing political factors in the one party or hegemonic regime.

The proposal presented here intends to show administrative corruption as a historic phenomenon, inherent to the government system, which has not been controlled effectively –despite internal and external control– and even in the political alternation regime, has not decreased but increased. This paper tries to answer these questions and others derived from it through a study approach that allows us to confirm the effectiveness or the ineffectiveness of these control mechanisms –internal and external–, as well as other instruments to fight administrative corruption.

This paper is divided into three sections. The first one defines corruption etymologically and also includes wide and complex definitions. The second part describes the typology of public corruption –political corruption, administrative corruption and judicial corruption– so as to tell the difference between them and emphasize the scope of administrative corruption which we intend to study further. The third part presents a proposal to study Mexican administrative corruption; some preliminary inferences to begin to understand the nature of administrative corruption are made. Lastly, some ideas that can be considered as conclusions are stated.

I Corruption: Definition

The study of corruption starts with knowing the origin of this word. Its etymological root comes from the Latin words *Corruptio, corruptiones*. The words *corruption* in English, *corruzione* in Italian, *korruption* in German are derived from them, as well as *corrupción* and *corromper* in Spanish (González, 2005: 48). The word corruption comes from the Latin *rumpere* and it refers to breaking good citizenship codes, laws and regulations. The term also refers to the deterioration of the forms of government of a country, city or territorial unit (Solimano, 2008a: 59). Corruption is a moral category, its meaning is similar to the concept of putrefaction (Rose-Ackerman, 2009: 23).

Corruption is a complicated phenomenon with multiple causes and diverse effects. Corruption includes a simple illicit payment as well as the endemic functioning of the economic and political system (del Castillo, 2001a: 375). The problem of corruption has been considered not only as a structural problem, but also as a moral, cultural and individual one. Thus, definitions can include strict legal terms –that describe this phenomenon as a mere act of bribery that involves at least one public employee and a transfer of funds– as well as economic explanations –which perceive it as regressive tax and a form of extra income–.

Corruption is “breaking unwritten legal rules or ethical ones which socially dictate how the public service must be exercised, to provide services or benefits to certain groups or citizens in a hidden way to willingly earn a direct or indirect profit” (Villoria, 2002: 3). Corruption is a felony or an infraction, a violation of an obligation, an act of disloyalty or even treason to the relevant normative system (Garzón, 2003: 23-24). Corruption can be seen as using power of public office to obtain private profits (del Castillo, 2001b: 275). The World Bank defines it as: “The abuse of public power to obtain private profit” (ONU, 2003). Although this definition is highly quoted, there are various reasons to consider it limited (Hodgson and Jiang, 2008: 60-61).

The word corruption means things are not how they should be. They have been perverted, twisted, manipulated, distorted, deviated or taken out of their predicted path. Due to this process, corrupt people have obtained unfair profits or have improperly benefited at the expense of everyone else, who may or may not know they have lost (Caiden, 2004: 3).

Each one of these definitions is valid because they recognize the same essence of this phenomenon. An agent of authority reaps a benefit for himself or a group of people when taking a decision regarding a citizen. Corruption entails an indirect use of public power to obtain private benefits. Thus, public function is illicitly turned into a source of private enrichment (Diego, 2005: 51). Essentially, the corrupt one takes control of something that is public and privately and personally benefits from it, breaking the established rules.

To study this phenomenon in depth, definitions can be classified into four groups according to Villoria (2000). The first group has definitions linked to abuse of *public office* or failure to comply with legal regulations by public officials. Corruption is the abuse of authority for private benefit which is not necessarily monetary. In comparative legal terms, bribery is usually linked to the presence of a public employee with corrupt intentions, reaping benefits of corrupt actions, whose official acts are directly related to the achieved value and when there is an intention of influencing or being influenced in the exercise of public office (Villoria, 2000: 3). Acts of corruption can be defined as those which actively or passively violate positional duty or fail to carry out a specific function within a discretionary framework to obtain an additional benefit, of any nature (Malen, 2002: 35). In this sense, corruption also involves legal matters when public employees abuse their office (Rose-Ackerman, 2009: 24). Every State has laws against bribery and fraud in the public sector; most of them want to regulate contributions made to electoral campaigns, expenses in these processes and also inhibit the development of conflicts of interest. Other States penalize commercial bribery and other kinds of frauds sponsored by big companies. There are also international and regional treaties that try to control bribery across borders and facilitate law enforcement.

The second group has definitions focused on the *market*. These definitions are used in contexts that lack appropriate legal development to classify every corrupt conduct correctly. They are also appropriate to make an economic analysis of corruption. A corrupt public employee would be the one who uses his job as private business and seeks to maximize its results. The volume of his income depends on the market's situation and of his talent to find the point of maximum gain in the curve of public demand. Corruption is an economic phenomenon; to fight it we must think about its costs and also the costs to fight it. The fight against corruption must continue until the costs to fight it equal its costs (Kitgaard, 1984: 15-16).

In the third group we can find definitions focused on *public interest*. Corruption exists when a person in public office, with defined functions and attributions is convinced –by monetary or other illegal means– to favor the provider of the benefit, harming the public and its interest (Villoria, 2006: 14). Every action that places private interest over public interest is considered as corrupt. The idea that public employees serve public interest includes a specific conception of politics and government action; however, this is not far from the citizenry's idea of politics (Jacobs y Anecharico, 2001: 321). This definition could refer to every public policy or program adopted or implemented taking into account only the interests of the affected part, due to the benefits this part can provide public employees. In fact, any action taken to privately influence public policies, without prejudice to the substantial effects caused by such action.

Corruption is taking partial decisions because of direct monetary benefits, like bribery. Corruption is also the elaboration of rules that benefit a specific social sector over the community in exchange for direct or indirect private benefits (...). Corruption would also mean passing on privileged information to an individual or collective actor in exchange for some kind of reward. Without overanalyzing, corruption could be any act that benefits a part of society in exchange for votes, when the general interest is harmed (Villoria, 2006: 10).

Lastly, in the fourth group, some authors criticize the moralist approaches and introduce a sociological and historical concept linked to the phenomenon's *social perception*. In reality, the political, economic and social environment of certain African countries is very different to that of the US or the United Kingdom; the implementation of certain Anglo-Saxon criteria to analyze corruption in said countries is totally inadequate (Villoria, 2006: 26). For example, empirical works show that overall, presidential systems are more corrupt than parliamentary democracies and proportional representation systems are more corrupt than those of relative majority. The worst systems combine strong presidencies with proportional representation systems; the powerful executive negotiates with some equally powerful party leaders to share power privileges in a corrupt way (Rose-Ackerman, 2009: 33).

Finally, there is another way of understanding corruption. It goes beyond defining it, it can be seen a set of inappropriate conducts such as: monetary payments (extralegal) to public officials in exchange for service provision; permit approval; authorizations to establish companies; granting of exclusive operation licenses that allow the beneficiary to restrict competition; and obtain monopoly rents for the sale or operation of goods and services (Solimano, 2008b: 14). In some cases, the transfer or use of State's assets does not involve direct monetary payment, but an exchange of favors and influences.

II Corruption: Typology

Corruption can be found in four different levels: political regime, politics, public management and judicial power (Villoria, 2002: 1). In political regimes, experience shows that if these are corrupt, public employees may tend to show fidelity to this regime. This can be due to the fact they obtain favorable benefits or certain privileges they could not otherwise have. A corrupt political regime has few corrupts, but very powerful ones. In political corruption we are facing a lot of corrupt people with little political power. Some think the first case is less harmful for the economy of a country than the second one, which can cause a spiral of corruption which cannot be easily stopped; however, this is not true (Rose-Ackerman, 2001: 53).

Administrative corruption cannot be separated from political corruption because one hand washes the other (Caiden, 2004: 3). However, the ruling corruption is the administrative one: if politicians are corrupt it is easier for administrative corruption to rise, even when public service's professionalism can slow the expansion of said phenomenon. On the contrary, if there is no political corruption, administrative corruption will be marginal; politically, there are appropriate mechanisms to implement reforms and controls to limit administrative corruption. "Consequently, if politicians want eradicate or seriously reduce administrative corruption they have the appropriate mechanisms to do so; however, bureaucrats immerse in political corruption do not have this" (Villoria, 2002: 2). In any case, corruption is a danger to democracy.

Another way to differentiate political corruption and administrative corruption is proposed by del Castillo (2001). Public service is exercised by political institutions (the ones that make the rules) and structures (the ones that implement the rules). In other words, public authority is exercised by elected (politicians) and designated public officials (bureaucrats) that carry out their public policy creation and execution functions. The improper use of a public service or authority in the formulation of policies, i.e. laws, could be seen as political corruption and administrative corruption when executing them. Although it is not always easy to differentiate political corruption from administrative corruption; it can be said its main actors are, firstly, politicians and secondly, bureaucrats (del Castillo, 2001b: 277).

Judicial corruption –purchase and sale of justice– is extremely toxic for democracy, it harms the Rule of Law. Although it has not been studied thoroughly, its analysis adequately explains political corruption and administrative corruption. Judicial corruption can protect the latter or not exercise any action against them (Jacobs and Anechiarico, 2001: 323). In this sense, another way to classify corruption is offered by Solimano (2008).

Table 1
Types of corruption

Types of corruption	Description
State corruption	Most common conception of corruption, identified as the one that involves public employees, agencies and State bodies –centralized (ministries) or decentralized level (public companies)–. Occasionally, the phenomena of corruption can also affect other State powers, not only the Executive branch.
Political corruption	This kind of corruption affects certain members of political parties that want to extract State resources and exploit influential positions to finance political parties. Corruption pathologies that involve rulers or autocrats are of political character.
Corruption in the private sector	Corruption is not exclusive of the public sector. It can also be observed in the private sector: corporations and other private entities.
Corruption in the nongovernmental sector	Corruption situations can also be observed in nongovernmental organizations subject to tax breaks and donations.

Source: Andrés Solimano. "Introducción". In Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob, 2088, pp. 12-13.

The types of corruption that have been studied thoroughly are political, administrative and judicial. Although our object of study is administrative corruption, it is also important to describe political corruption, which can be found very close to administrative corruption, even though it is very different to judicial corruption. There are ties between these types of corruption; this is why it is necessary to analyze them.

Political corruption

Political corruption is one of the first forms of corruption (Diego, 2005: 55). This one appears when politicians, moved by greed, privately divert funds from public coffers, extort individuals and companies to obtain resources,

take bribes to carry out illicit operations and buy votes for the elections. They also receive legal and illegal contributions for their party or political campaign that get labeled as “anonymous” to hide their origin; this is reprehensible because they know they come from wealthy groups with special interests that trade them for favors.

It is important to have a clear initial concept of political corruption: abuse of office for private gain. This concept was developed by the State-nation consolidation and public administration professionalization. However, this concept forgets: a) *political* dimensions of corruption; especially, corruption in debate processes used to create rules and standards; b) institutional patterns that support and justify corruption, and c) political cultures that classify as corrupt certain actions, institutions and discourses (Warren, 2005: 113).

The history of political corruption is vast and uninterrupted. There is testimony to their existence in different times and cultures, in every region and in every known political system. The phenomenon's permanence suggests corruption is inherent to human beings, it has always existed, whatever the political system or the historic time. No actor, researcher, historian or analyst has questioned this evident truth. Corruption has even been classified as endemic to all government forms (Diego, 2005: 47).

As a politically deviated behavior, corruption is a political conduct that goes against political regulations. This definition highlights its normative and behavioral components. The normative aspect has to do with evaluative criteria or regulations that determine political correction: criteria used to judge the legitimacy or illegitimacy –corruption– of a political act. The behavioral aspect refers to observable actions (Morris, 1991: 18).

Political corruption is a threat to the core of democracy because it is “the purchase of public decisions”, this does not mean all power is juryfied, there are power channels that influence decisions made by procedures that are different to those established by the rules of the game (Calsamiglia, 2000: 20).

Political corruption can also be called “government criminality”, although this expression is merely conventional which defines criminal acts done by rulers. Under this view, the conclusion is obvious: government criminality blurs the equation between State and legality; thus, the States become delegitimized before the eyes of the citizens (Díez-Picazo, 2000: 11-13). Political corruption is the corruption of politics, its logic, its boundaries regarding the private spheres and its own values (Rabotnikof, 2003: 46). Political corruption substitutes public interest for private interests; it erodes the roots of a democratic society and denies the principle of equality and transparency to give certain actors privileged access that is hidden from public resources (Mény, 2003: 126).

Political corruption –or of politicians or those exercising public office– can be individual, a single politicians or by a group of politicians that obtain canonries and privileges of all kinds. Although it also refers to what happens with political parties and their representatives. Certain authors and institutions think political corruption is part of corruption in general; it is different because of the nature of its actors. Political corruption is carried out by politicians; administrative corruption corresponds to public employees.

Citizens consider political corruption thrives in political parties and elected representatives. However, political parties are institutions which have thousands of members; society's idea that every member of said political parties is corrupt does not seem true. Political parties are instruments to select political leaders and the main actors in democratic politics; citizens think that political parties, as organizations, are currently not fulfilling their social labor. This failure is a result of their incentive system, which can often be perverse; they are not consistent with democratic policy duties. As collective actors they are not fulfilling the obligations derived from political action in democracies. "Corruption in political parties is political corruption; corruption of politics" (Villoria, 2006: 11).

Thus, political corruption can be analyzed as a hidden transaction in which a public agent violates pre-established rules, exchanges discretionary power (information or classified resources derived from its position) in exchange for private resources (Vanucci, 2003: 84-85). In this sense, the political system has legal regulations which limit internal power of the public organization and the power outside it. Corruption can be seen as an activity capable of blurring this line. Thus, political corruption is a governance problem and not necessarily a culture product. Corruption can be understood as "the misuse of bestowed authority for personal benefits" (Berthoin, 2008: 6-7).

Administrative Corruption

The second form of administrative corruption is different to political corruption and has a nature of its own. Administrative corruption is limited to public employees. Administrative corruption cannot be separated from political corruption; one hand washes the other. *Administrative corruption rises where politicians are corrupt*, professionalization of the public service can weaken the phenomenon's expansion. It is likely that administrative corruption of high level public employees, directly related to functioning and State legitimacy, is more toxic than that of low level employees (Jacobs and Anechiarico, 2001: 324).

Administrative corruption is mainly found in the public scope of public management, particularly public employees. It is characterized by public

employees' abuse of public office to obtain benefits. Some common places to find corruption are: purchase areas, acquisition, customs, licenses and permits, etc (Diego, 2005: 57). Public administrative corruption is a serious problem, it distorts public policies' goals, wastes and redistributes resources towards socially unproductive activities, creates instability and government distrust. Administrative corruption is not just an offense or crime that transfers resources from one group to another within society; overall, it is a social problem that damages institutions and diminishes the Rule of Law by disobeying the law and being detrimental to the political, economic and social environment of the country (Roemer, 2003: 246).

Administrative –or bureaucratic– corruption gets the attention of the public and of those who write about the subject. It is a “detail” or “small change” that prevails in many countries. The use of permits and authorizations is more and more common, so is this type of corruption. Public employees that get involved in these kinds of acts violate the relationship between them and the authorities (government) that should exist. These public employees use the discretionality they have over specific decisions (including the time to respond to a petition and if it is approved or not) to obtain bribes and on occasion gifts, favors or gratifications (Tanzi, 2008: 30-31).

Corruption incentives, like in any illegal activity, increase if there is the slightest chance of getting caught or punished. The risk of being penalized is linked to the internal dynamic of the corrupt exchange and the efficiency of external controls over respect for regulations and norms of legal and administrative nature. An uncorrupted bureaucracy is an essential monitoring and balancing element in politicians' activities. Frequently, public employees which are in a position of denouncing politicians' acts of corruption do not follow necessary executive procedures. Politicians define the essential lines of activity in public administrations, conditioning opportunities and risks of bureaucratic corruption (Vanucci, 2003: 107).

Punishable behaviors committed by public employees that are considered as administrative corruption are: embezzlement of funds –the employee's misappropriation of goods under their care or provide consent for a third party to have them–; fraud –a public employee agrees with a third party to defraud any public body or entity–; illegal exactions –a public employee demands unjust rights, tariffs or bills or demands an amount greater than what is legally established–; disclosure of secrets and information –to obtain economic or other benefits for himself or a third party; if there is no benefit, there will be a felony but not an act of corruption– (Malen, 2002: 51).

Corruption as a phenomenon is not only a criminal problem; it is also a political problem that needs to be taken care of by public management

(Jacobs and Anechiarico, 2001: 325). A corruption scandal can trigger a political and government crisis. It can take down governments even in countries with stable democracies. Groups in favor of good government, the media and political opposition demand government units to do everything possible to avoid corruption and hold responsible high government officials of any act of corruption that happens under their watch.

Some people see political life and public office as a business opportunity to enrich themselves and reward their friends and family members by taking advantage of the trust democracies have in their public institutions and their leaders; they fool the public and exploit their opportunities (Caiden, 1997: 2). Patrimonialism is a form of administrative corruption that tends to increase and harm adequate public management.

Summarizing, one of the ways to fight administrative corruption is creating coalitions between civil society and State. The opening of channels, for both civil society and groups of interest can demand greater responsibility on both sides; this will generate and sustain a citizen-government dynamic that will substantially help reforms (González, 2001: 309). The understanding of this has made many country's civil societies pressure their governments for a change; thus, many governments have undertook major reforms in public sector institutions to promote honest and professional public employees with an enduring administrative career.

Judicial corruption

A third form of corruption takes place in the judicial area. To understand judicial corruption we must understand it presents itself in two very different realities: one of them is to fight judicial corruption within the judicial system; the other one is the use of the judicial system as an instrument to fight corruption outside its functional areas. In any case, both realities are intimately related: if the judicial system is to be used to fight corruption it has to necessarily be an example of cleanliness and honesty; having expelled the virus of corruption from its judicial body (Villoria, 2002: 5).

Corrupt judges are not new or alien to the judicial culture. Historically, there was a strong theoretical resistance to limit the use of the term "bribe" to judges only (Malen, 2003: 167-168). Acts of judicial corruption have the following characteristics: 1) an act of corruption violates a positional duty; the corrupted person clearly expresses disloyalty towards the broken rule; 2) an act of corruption has a normative system that serves as a reference; 3) an act of corruption is not necessarily an illegal action from a legal point of view; 4) corrupt acts tend to be secret or are carried out discretely, and also involve a disloyal attitude and 5) corrupt acts are always related to the expectation of an extrapositional benefit. Ergo, legal corruption can be defined as "the violation of a positional duty, carried out discretely to

obtain an extrapositional benefit" (Malen, 2003: 168). The Law considers corrupt any action done by a public or private individual which violates their duties to obtain benefits that can be private, personal or for a group. This corruption can be public or private. The key to differentiate them lies in the individual carrying out the action and why he is doing it. Political corruption is actions or omissions related to abuse of public office and violation of legal regulations by people with public responsibilities; private corruption has to do with actions or omissions related to abuse of position in private organization's environment and the violation of legal regulations that dictate the agent's duties (Villoria, 2006: 9). Nonetheless, corruption is not limited to criminally punishable acts. There are various actions that institutions do not consider as corrupt, however, citizens consider them immoral and delegitimatory of daily political action.

Diverse studies –according to Villoria (2002)– have shown that judges in specific dictatorships have independency to judge civil, administrative and legal cases not related to political problems. However, important political causes are reserved for special courts which report directly to the Executive power. Thus, the violation of basic human rights is accompanied by judicial silence; which becomes inhibited in human rights' causes with impeccable legal arguments, but ethically unacceptable (Villoria, 2002: 2). This situation is obvious when there is a difficulty to differentiate specific activities related to judicial corruption; in situations of moral deterioration, judicial actions are immerse in complex networks which make it impossible to know the degree of willingness of the judges or the real possibility of facing the phenomenon.

Judges and magistrates not only hold almost all legal authority, but also enjoy a wide discretion in exercising their functions. This discretion is seen not only in final decisions, but also in each procedural step. It is expressed in their actions as well as in their omissions. Judicial discretion is not limited to elections regarding substantial matters; it also entails followed methods, formal and procedural aspects and other subsidiary factors (Malen, 2003: 174-175).

In the judicial arena, corruption is administrative, but it can be influenced by the political one because normally judicial government bodies have influence or political composition and are pressured by those who appointed them. This is why political corruption that includes a part of the Magistracy is going to be involved in illegal activities or in the support of corrupt politicians. When there is widespread political corruption, networks of corrupt politicians try to ensure impunity; this is why they place corrupt or easily influenced magistrates in positions of responsibility in government structures which can pressure judges to make their political patterns be immune in investigations (Villoria, 2002: 2).

A way to limit the judges' functions is responsibility. In terms of legal responsibility, the judge has to be accountable for the commission of a series of crimes, ranging from jurisdictional benefits to coercion, embezzlement and corruption. All of the aforementioned figures are carried out in a context of corrupt activity and the use of office to obtain benefits by exercising willful misconduct. These cases do not only intend to protect judges and magistrates' duty of probity, but also the correct functioning of the administration, justice and respect for the principle of impartiality or objectivity (Malen, 2003: 178).

III An approach to study administrative corruption in Mexico

The phenomenon of administrative corruption in Mexico is complex, has been superficially and not studied in depth or in a systematic way. The most representative approaches to study corruption are legalist, historical and political. To understand corruption and its consequences, and also design policies to combat and prevent it; investigating individual cases is not enough, further investigation from society's point of view is needed to identify elements that influence its appearance and development and also try to determine its effects, whom it benefits and whom it hurts. The study of administrative corruption needs to be disseminated to know its forms and eliminate them. (López, 1998: 15-16).

Nonetheless, corruption in Mexico is not alien. Alejandro Nieto said that corruption in Spain was similar to the shadow of a body; Mexico's situation is very similar: corruption has shaped the ruling political regime, its essence, its strength, its longevity and the reason for its collapse (Carbonell and Vázquez, 2003: 7). The people of Mexico reject corruption, they are sick of dealing with it and want their rulers to act in a firm and decisive way to stop this political and social burden. The phenomenon of corruption has to be fought through specific policies to generate market or corrective mechanisms to create a virtuous circle to respect the law, make government actions transparent and generate propitious conditions that will provide certainty to economic agents, encourage investment and economic growth (Roemer, 2003: 250).

In this sense, there are few contributions to the study of corruption in Mexico, much less in the case of administrative corruption. Some authors such as Octavio Paz (1990) and Daniel Cosío Villegas (1947), among others, have thought for the longest time about the pernicious effects of corruption and the urgent need to fight it. In fact, most times the study of corruption has been part of investigations aimed at other targets; the phenomenon was only addressed to be rigorous and comprehensive. For example, the role of illegal or immoral practices in the study of the Mexican political system has been discussed by historians (Cosío, 1978; Krause, 1997; Aguilar y Meyer, 1990), political scientists (Escalante, 1989; Aguilar, 1982; González

Casanova,. 1965), economists (Zaid in the Magazine *Vuelta*) and writers (Octavio Paz; Poniatowska, 1973; Taibo II), not by public administrators.

An exception would be the compilation of texts regarding corruption from different points of views (Montaño, 1969). Rosario Castellanos talks about “intellectual corruption”; David Alfaro Siqueiros about “art corruption”; Renato Leduc about “media corruption”; on the other hand, Enrique Ortega Arenas analyzes “judicial corruption”; Arturo Warman does the same with “corruption in the country” as means of social control; Jorge Carrión “political corruption” and lastly, Guillermo Montaño Islas analyzes the relationship between “capitalism and corruption”. It also includes a text by journalist Roberto Blanco Moheno who historically explores corruption in our country (Blanco, 1979).

Except for these references, the phenomenon of corruption has been forgotten; particularly administrative corruption in Mexican public administration. References to this topic have been succinct and secondary, almost marginal. Administrative Law has been in charge of establishing public employees’ rights and obligations, regulatory framework and responsibilities and penalties; however, our field of study has contributed very little to understand and fight corruption in all of its forms.

For years corruption has been a merely practical matter: it took place but it did not appear in any public agenda. This topic was ignored by the media and was only privately criticized by people who had not received a cut of the money. Kickbacks were a form of social coexistence, a civility pact between authorities and individuals. Just as natural as the shadow of a body. According to Zaid (1995):

In México, authorities can be muggers, and with greater impunity because they are the authorities. They can steal, humiliate, subdue and still hold their office. This does not happen always and not everyone does it, this makes the abuse efficient: it is selective and left to the authorities’ discretion (...). We do not live in a state of emergency or in a Rule of Law without exception. This but not those; here but not there; with this but not with that; this time but not all times; ruled by arbitrary rules, disguised as law enforcement (Zaid, 1995: 50).

These initial considerations related to the study of Mexican administrative corruption without an adequate framework of the object of study yield two main variables to prevent and combat corruption: internal control (within the Executive power); and external control (within the Legislative power). This paper is a succinct outline of a wider investigation that will be published (Sánchez, 2012). The analysis proposal can be found in the following table (Table 2):

Table 2
Proposal to study Mexican administrative corruption

Historical period	Thesis	Instruments of control	
		Internal Control	External Control
Viceroyalty (16 th , 17 th and 18 th centuries)	Viceroyalty in the 16 th , 17 th and 18 th centuries created a kleptocracy in charge of sending riches from New Spain to the Spanish Empire; allowing the peninsular elite daily and open corruption, which had weak control instruments.	<ul style="list-style-type: none"> • Trials of Residence . • Visitations (General and Particular). • Bails. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creation of the Court of Accounts.
Independent Mexico (19 th century)	Independent Mexico peninsulars left their forms of administrative corruption to creoles; insufficient generic controls without a specific authority to enforce them.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution of 1824. • Constitution of 1857. • Several founding documents (generic). • Criminal Law for Treasury Employees (1853). 	<ul style="list-style-type: none"> • Creation of the Treasury's Accounts Department. • Transformation of the Court of Accounts (1838).
Reform	The first attempt to control corruption is made by creating legal mechanisms; they turn out to be insufficient because of the political and social context. First attempt to moralize public administration.	<ul style="list-style-type: none"> • Official Offenses of Senior Officials Law (1870). • Penal Code (1872). 	
Porfiriato	Social stability allows bureaucracy to achieve permanence and continuity; despite having an instrument of control corruption becomes systematic. Porfirian oligarchies used the State's income to be directly benefited from administrative and political corruption. Second attempt to moralize public administration.	<ul style="list-style-type: none"> • Regulatory Law of Articles 104 and 105 of the Constitution (1857). 	<ul style="list-style-type: none"> • Organic Law of the Treasury Accounting Office (1896). • Organic Law of the Treasury Accounting Office (1904). • Regulations on the Organization of the Treasury Accounting Office (1904).

Mexico 20 th century Mexican Revolution	After the Revolution the one-party ruling model (PNR-PRM-PRI) uses corruption as a stability mechanism of the political regime, favoring allied political elites by delegitimizing the system. On the other hand, development of political corruption creates administrative corruption as an inherent element to the political regime. The topic is not included as an important part of the public agenda.	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution (1917). • Creation of the Finance Office (1917-1932). • Penal Code (1931). • Cardenas Law (1940). • López Portillo Law (1980). 	<ul style="list-style-type: none"> • Treasury Accounting Office (1917). • Organic Law of the Treasury Accounting Office (1936). • Amendments to the Treasury Accounting Office (1963). • Amendments to the Organic Law of the Treasury Accounting Office (1977). • Organic Law of the Treasury Accounting Office (1978).
Corruption crisis 1980's	The corruption crisis of the 1980's yielded structural changes to fight administrative corruption. For the first time, corruption is seen as a public problem that has to be eradicated. However, administrative corruption does not decrease as expected.	<ul style="list-style-type: none"> • Creation of SECO-GEF (1982). • Responsibility Act of MMH (1982). • Penal Code (1983). • Creation of Bodies of Internal Control. • Amendments to the Responsibility Act (1991). • Creation of SECO-DAM (1994). • PROMAP (1994-2000). 	<ul style="list-style-type: none"> • Internal Regulations of the Treasury Accounting Office (1980). • Internal Regulations of the Treasury Accounting Office (1988).
Mexico 21 st century	Governments of democratic transition that ended the one-party hegemony system, despite having planning and control instruments did not decrease administrative corruption. Corruption does not answer to only one party; it is still an important topic in contemporary Mexico.	<ul style="list-style-type: none"> • Fox's Responsibility Act (2002). • Anti-Corruption Program (2000-2006). • Professional Career Service. • Accountability Program (2006-2012). 	<ul style="list-style-type: none"> • Supreme Audit Law of the Federation (2000). • Internal Regulations of the Treasury Accounting for Federal Superior Audit (2000). • Creation of the Federal Superior Audit (2001). • Control and Accountability Law (2009).

Source: developed by the author.

This study outline infers some general assumptions that contrasted with historical reality; explain the origin, evolution and development of Mexican administrative corruption.

Corruption in the Viceroyalty during the 16th, 17th and 18th centuries has not been studied in depth, despite the existence of control instruments –trials of residence and visitations– in New Spain a kleptocracy was created; the Spanish crown received all of the riches of the colonies and the peninsular elite was directly benefited by said corruption. In New Spain, the first form of administrative corruption was done by peninsulars, who had all kinds of advantages, benefits, privileges and favors because of their political position in office.

Corruption has been present for more than three centuries, since the Viceroyalty, Independence, Reform, Revolution periods and the State-nation conformation in Mexico; it is very clear that weakness and inefficiency in –external and internal– controls, non-existent responsibility acts for public employees, historical, political and social circumstances help public employees carry out corrupt practices to benefit from them and break existent rules.

By analyzing five centuries of internal and external control, firstly in New Spain and secondly in Mexico as an independent nation, we can assert that it is a historical, political, technical and legal process that was consolidated over the centuries. We can assert that current regimes –conservative, liberal, hegemonic parties or political alternation– have not stopped or controlled corruption. Individual administrative corruption became systematic administrative corruption, hyper corruption and in some other cases kleptocracy.

In the Viceroyalty, only three instruments of internal control existed –Trials of Residence, Visitations (General and Particular) and Bails– which were used by the Spanish Crown to force peninsulars to carry out their responsibilities and tasks in the government of the New Spain.

Taxing and responsibilities systems of viceregal employees were practically nonexistent. Such mechanisms were insufficient, carried out in a discretionary way and rarely effective. Nonetheless, viceregal management was created as part of the external control of the Court of Accounts; which had various difficulties to carry out its taxing and control tasks; it also could not stop or contain administrative corruption in New Spain.

Independent Mexico, during the 19th century, transformed its administrative corruption, peninsular corruption became creole corruption with generic control mechanisms stated in the Republic's founding documents; this was insufficient and a specific body to apply them did not exist. Prevailing regulation in this period of time was only declarative, only a few institutions could carry out said tasks to prevent and fight corruption; however, this were in the process of formation and institutional consolidation. Creole corruption as second form of administrative corruption was a byproduct of the insurgent movement and of the new positions achieved by creoles in

the government, public administration and society. In public administration, corrupt practices become more common in high level offices.

The process of change from peninsular administrative corruption to creole –new nation's natives– corruption has specific characteristics. Spanish born in New Spain exercised control of the government, and also practiced ways to corrupt and illicitly embezzle resources. To build a New Mexican State a variety of founding documents of internal control –Constitution of 1824, Criminal Law for Treasury Employees (1853), Constitution of 1857, among others– established a system of responsibility for public employees. These documents are generic, they do not limit competences and most of them make the same mistakes as the ones of the Colonial era. External control went through the same situation, the creation of the Treasury's Accounts Department and its transformation into the Court of Accounts (1838) does not fight administrative corruption in unstable and politically uncertain period of time.

In the Reform –Juarez's government– the first attempt to control administrative corruption was made, two legal mechanisms were issued for the first time: a responsibility act for public employees (Official Offenses of Senior Officials Law, 1870); and a Penal Code (1872). These turned out to be insufficient because of the political and social context, although legal mechanisms were established, administrative bodies and public employees in charge of fighting corruption did not exist; this is the first systematic attempt to moralize public management. The external or parliamentary control did not change significantly. A political and economic stability would have increased the effectiveness of the results of the fight against administrative corruption.

In the Porfiriato period a greater development of internal and internal control is achieved in the 19th and beginning of the 20th century. Internal control measures include the Regulatory Law of Articles 104 and 105 of the Constitution (1857), the second one of its kind. Despite this new responsibility act law for public employees, corruption did not stop and it became elitist administrative corruption of the high political class across the country. The Porfirian “elites” and those who had privileged positions made the State's income their own in this era. And even though an instrument of control for administrative corruption existed, it becomes systematic and much more evident. This corruption was driven by greed and benefited the privileged class and brought on the armed revolutionary movement in the 20th century.

External control made significant advances, the Organic Law of the Treasury Accounting Office (1896 and 1904) was published twice, as well as the Regulations on the Organization of the Treasury Accounting Office (1904). The establishment of institutions to control administrative

corruption through responsibility and sanction systems was great progress; nonetheless, government elites received benefits and privileges that helped their wealth increase disproportionately.

Post-revolutionary Mexico of the 20th century had a one-party system that ruled the country –PNR-PRM-PRI– and used corruption as a stability mechanism for the political regime, as an incentive to participate in politics and to purchase and pay political favors; it favors political elites loyal to the regime and at the same time creates a gradual process that delegitimizes the system. Administrative corruption is an inherent element to the political regime that allows its reproduction and permanence. It is no surprise that during the seventy year old rule of this political regime fighting corruption was not a priority in the government agenda. Corruption is one of the biggest incentives politicians have to hold government office and rapidly make a fortune within a flexible, discretionary and non-punitive system of responsibilities.

A single hegemonic party regime has two kinds of administrative corruption: military corruption in caudillismo and civil corruption in presidentialism. Both forms of administrative corruption were harmful to the country. The rise of caudillismo established military administrative corruption. Military corruption was scandalous and unstoppable because they exercised government and led the army and the armed forces. Militaries considered themselves legitimate heirs of the Revolution and thought they had the right to become rich.

Under presidentialism, administrative corruption was in the hands of civilians; militaries had had their historic opportunity. Civilians began to exercise administrative corruption systematically and scandalously, even more than militaries; thus, mechanisms to control corruption were extemporaneous, generic and not effective. The formation of a hegemonic party regime never faced administrative corruption; on the contrary, it was perceived as part of the “booty system” of the ruler in turn.

Internal control had three important measures: the publishing of the Political Constitution (1917) –which devoted a chapter to the regulation of public employees’ responsibility system–, and the Creation of the Finance Office (1917-1932) which had powers to regulate, control and punish public employees. The controversy with the Ministry of Finance made the Finance Office’s fight against administrative corruption not effective. The third measure was the publishing of the third law of responsibilities of public employees –Cardenas Law (1940)– which established sanction procedures of public employees, but did not have a body to enforce said normative framework. Forty years had to go by to bring these regulations up to date, the fourth law was issued –López Portillo Law (1980)– of public employees’ responsibility; which did not curb the excesses of the populist period.

The advances in exterior or parliamentary control are significant because they showed the need to strengthen their role as control instruments of the Executive power. The creation of the Treasury Accounting Office (1917); the issuance of the Organic Law of the Treasury Accounting Office (1936); Amendments to the Treasury Accounting Office (1963); Amendments to the Organic Law of the Treasury Accounting Office (1977) and the publishing of the Organic Law of the Treasury Accounting Office (1978) stand out. External control was not clearly consolidated during the 20th century because in the hegemonic party regime –caudillism, but especially presidentialism– the Executive Power subjugated the Legislative and Judicial Powers. The external control was exercised by the legislative power; it did not have the power or the instruments to systematically audit public resources.

During the strong authoritarian era, corruption was incredibly higher than in the last couple of years. The reason for this is very simple: government power had no counterweight, no one could hold public employees accountable, and there was not an independent Judicial Power and the legal system did not even contemplate the necessary mechanisms and institutions to enforce public employees' responsibilities. Corruption was the regime; however, it was not public: never reported, there were no trials against corrupt employees, the media gave it no coverage and ordinary people did not see it as an illegal and toxic process (Carbonell y Vázquez, 2003: 9).

In the 1980's, according to Morris (1991) there was a "corruption crisis" that forced a change in the way to fight administrative corruption (Morris, 1991: 113). Under the motto "social moral renovation", the government of Miguel de la Madrid made an effort to moralize federal public administration in the 20th century. The first step was the creation of the Finance Office of the Federation (1982) –preceded by the Finance Department– as a central control and monitoring body in federal public administration. The second step was the issuance of the Responsibility Act of public employees (1982), which had greater powers to sanction illicit conducts. The third step included the creation of federal bodies and entities, the Internal Bodies of Control, to monitor and control the public employees' responsibilities; verification and control authorities of the administrative function. Lastly, amendments were made to the Penal Code (1983) to establish sanctions for dishonest and corrupt public employees. This government began a moralization modernization stage in federal public administration.

The governments of Carlos Salinas de Gortari and Ernesto Zedillo Ponce de León did not give priority to fighting administrative corruption in the government agenda. These administrations modified the Responsibility Act (1991), the Finance Office of the Federation is transformed and the Modernization Program of the Public Administration (1994-2000) is

published, it included several actions to fight administrative corruption. External control includes two publications of the Internal Regulations of the Treasury Accounting Office (1980 and 1988)

The one party regime which ruled for over seventy years did not combat political or administrative corruption. On the contrary, they were part of the cohesion and stability elements of the regime. Anti-corruption campaigns at the beginning of each government, according to Morris (1991) contrast with the cycle of corruption at the end of every six year presidency, a widespread practice called "the year of Hidalgo". Political corruption is only possible thanks to the collaboration of public employees within public administration. Ergo, administrative corruption has to be fought to decrease or avoid political corruption.

By the beginning of the 21st century, democratic transition governments that ended the hegemony of the one party system; however, despite having planning and control instruments such as the new Administrative Responsibility Act of Public Employees and the National Program to Fight Corruption and Encourage Transparency, among others in Vicente Fox's government, did not eradicate administrative corruption. In this presidency, anti-corruption campaigns were promoted in our country, which had encouraging results, though insufficient for citizens.

The political alternation regime which began with the arrival of Vicente Fox Quezada from the PAN party (Partido Acción Nacional) opened up a new stage to moralize federal public administration. In the internal control arena, the following actions stand out: Responsibility Act for Public Employees (2002); the first Anti-Corruption Program (2000-2006) in the country's history was put into action; the Transparency and Access to Information Government Law (2002) was established and the Professional Career Service Law was established. These instruments promoted new control mechanisms that laid the foundations for a new institutional arrangement. External control made advances by issuing the Supreme Audit Law of the Federation (2000); the Internal Regulations of the Treasury Accounting for Federal Superior Audit (2000) and especially because of the creation of the Federal Superior Audit (2001) as a body of the Legislative Power which has greater powers to monitor federal public spending.

Unlike the previous government, Felipe Calderón Hinojosa's government paid little attention the fighting of administrative corruption. His government published the National Accountability and Anti-Corruption Program, which was not widespread and almost nonexistent in federal public administration. Instead of making advances or encouraging continuity in the fight against administrative corruption, several steps back were taken. This government does not consider corruption as a priority and it combines itself with other public policies such as the war against organized crime. External control

had the publishing of the Control and Accountability Law (2009). Current empirical evidences show results to be modest.

National Surveys regarding Corruption and Good Governance carried out by Mexican Transparency in Vicente Fox and Felipe Calderón's governments –2001, 2003, 2005, 2007 y 2010– still show citizens perceive administrative corruption has not decreased, if anything it has increased. According to the National Indexes of Corruption and Good Governance in 2001 it had a 10.6%, in 2003 it went down to 8.5% and in 2005 it went up to 10.1% again in Vicente Fox's government. In 2007 the measurement in Felipe Calderón's government showed 10.0% and 10.3% in 2011 (Mexican Transparency, 2001, 2003, 2005, 2007, 2011). Summarizing, quantitative data show the most corrupt procedures and that internal and external control measures within the republic have not yielded the expected results. Strong evidence that administrative corruption has not decreased, it tends to increase.

Currently, there are five kinds of corruption; four of them exist in Mexico. Traditional, modern, private corruption, the one derived from organized crime and the one present in armed conflicts (Castresana, 2008: 40-42). Traditional corruption is known by Mexican citizens; a traffic officer asks for a bribe in exchange for not issuing a fine. Typical crime methods of traditional corruption are coercion, bribery and embezzlement of public funds. The second corruption, modern one, is the daughter of globalization which is a structural and systematic corruption that springs up and thrives where the private and public sector converge. This corruption is the abuse of privileged information, influence peddling and political party financing.

Next comes private corruption, modern States have reduced the role of institutions and have let the private sector thrive; currently, the most important corruption takes place in companies and not in institutions.

Big companies do not have a known owner, but dozens and dozens of shareholders; these companies are left in the hands of executives that begin to deceive the company itself to personally enrich themselves through disloyal procedures. The forth level of corruption derives from organized crime, drug and human trafficking, contraband, prostitution, among others. Lastly, we had armed conflicts corruption, multinational companies finance armed conflicts to illegally exploit limited natural resources; this does not exist in our country.

Summarizing, the proposed framework aims to confirm or reject the thesis stated in this investigation that will be published, to analyze the phenomenon of administrative corruption in our country, know the establishment of internal control and to a lesser extent know the importance of external control to fight administrative corruption.

Conclusions

For the longest time, corruption has been a sensitive topic in the eyes of Mexican citizens. Most of it is attributed to the State, government and public management's wrongdoings. It is also one of the most popular reasons to justify the country's low level of development. Some consider it bureaucracy's endemic problem. Corruption is seen as responsible for the problems of the public sector, even if it is not true; it is one of the most negative problems perceived by society although it has not been studied in depth.

The study of corruption is complex for various reasons. Firstly, its definition and diagnosis are riddled with ambiguities and complexities; making its identification and penalization very difficult. Secondly, the topic is very sensitive to address as it affects peoples and institutions' credibility and honor, intangible assets of great value. Thirdly, many corrupt situations are hidden and protected by people or institutions that wield economic or political power. Fourthly, there is no agreement regarding solutions to face and put a halt to this toxic practice (Solimano, 2008b: 12).

Mexico's case confirms the thesis that if nothing is done against corruption, it expands ruthlessly, becomes systematic and ends up bringing down the country's institutions and it also harms national and international economic functioning.

The Mexican experience confirms the thesis that political and administrative corruption go hand in hand. Corrupt politicians require public employees' abilities and knowledge to accumulate illicit wealth. Political corruption can be stopped; however, administrative corruption has to be fought permanently and without hesitation.

The phenomenon of administrative corruption in Mexico is complex, has been superficially and not studied in depth or in a systematic way. The most representative approaches to study corruption are legalist, historical and political. To understand corruption and its consequences, and also design policies to combat and prevent it; investigating individual cases is not enough, further investigation from society's point of view is needed to identify elements that influence its appearance and development and also try to determine its effects, whom it benefits and whom it hurts. The study of administrative corruption needs to be disseminated to know its forms and eliminate them.

The empirical analysis confirms Morris' (1991) theory that corruption creates booty for the elite and only answers particular demands. On the other hand, we find bureaucratic inefficiency, squandering and undermining of legitimate social programs. Social programs' funds are already in big

problems, reduced by corruption –undermining their effectiveness– and squandered thanks to complex plans and corrupt procedures.

It can be said that administrative corruption, throughout time, has identified, controlled and penalized some corrupt practices within federal public administration. However, it is a fact that political regimes –hegemonic political party and political alternation– have seen corruption as a reason to achieve power. Political regime, political parties and politicians have a double standard: they attack corruption repeatedly in their speeches and when they become high level government officials they exercise privileges of the public office they hold.

Mexican administrative corruption can be fought with the help of a strong professional service career, greater effective transparency in every level of government, greater accountability in every government body and actor without exception, make every political party, politician and union transparent, unrestricted application of public employees' responsibility laws, eradicate impunity and expanding citizen participation with better government programs.

Bibliography

1. Aguilar Camín, Héctor (1982). *Saldos de la revolución, cultura y política de México 1910-1980*. México, Nueva Imagen.
2. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer (1990). *A la sombra de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena.
3. Berthin Siles, Gerardo (2008). “Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 41.
4. Blanco Moheno, Roberto (1979). *La corrupción en México*. México, Bruguera Mexicana de Ediciones.
5. Caiden, Gerald E. (2004). “El peso que cargamos sobre nuestras espaldas: corrupción en América Latina”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 28.
6. Caiden, Gerard E. (1997). “La democracia y la corrupción”. *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 8.
7. Calsamiglia, Albert (2000). *Cuestiones de lealtad. Límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo*. Barcelona, Paidós.
8. Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez (coordinadores) (2003). “Presentación”. *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
9. Castresana Fernández, Carlos (2008). “Corrupción, globalización y justicia”. En Claudia Cruz Santiago (coordinadora). *Mejores prácticas internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrupción*. México, Grupo Parlamentario del PRD. LX Legislatura.

10. Cosío Villegas, Daniel (1947). "La crisis de México". *Cuadernos Americanos*, XXXII.
11. Cosío Villegas, Daniel (1978). *El sistema político mexicano*. México, Joaquín Mortiz.
12. del Castillo, Arturo (2001a). "El soborno: un marco conceptual para su análisis". *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
13. del Castillo, Arturo (2001b). "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción". *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. X, Núm. 2.
14. Diego Bautista, Óscar (2005). *La ética y la corrupción en la política y la administración pública*. Madrid, UCM, tesis de maestría.
15. Diego Bautista, Óscar (2006). "Marco institucional para establecer un dique internacional a la corrupción". *Cuadernos de Derecho Público*. Madrid, núm. 29.
16. Díez-Picazo, Luis María (2000). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona, Crítica.
17. Escalante Gonzo, Fernando (1989). "La corrupción política: apuntes para un modelo teórico". *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXX, núm. 2.
18. Garzón Valdés, Ernesto (2003). "Acerca del concepto de corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
19. González Casanova, Pablo (1965). *La democracia en México*. México, Era.
20. González de Asís, María (2001). "Construcción de coaliciones para la lucha contra la corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE (12, 13), volumen X, No. 2.
21. González Llaca, Edmundo (2005). *Corrupción. Patología Colectiva*. México, INAP.
22. González-Aréchiga, Bernardo (2009). "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, imperfecciones de mercado o captura regulatoria?". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
23. Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". En *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, primer semestre, vol. 10, número 8.
24. Jacobs, James B. y Frank Anechiarico (2001). "Sobre los costos y beneficios del control de la corrupción". *Gestión y Política Pública*. México, CIDE, volumen X, No. 2.
25. Klitgaard, Robert (1984). "Marco teórico de referencia sobre la corrupción. Análisis de dos casos de países en desarrollo". *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México, INAP, Praxis No. 65.

26. Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial*. México Tusquets.
27. López Presa, José Octavio (coordinador) (1998). *Corrupción y Cambio*. México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, F.C.E.
28. Malem Seña, Jorge F. (2002). *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona, Gedisa.
29. Malen Seña, Jorge F. (2003). "La corrupción en el poder judicial". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
30. Méndez Peña, María (2004). "Estudios y textos acerca de la corrupción. Un intento de sistematización". *Fermentum*. Venezuela, Universidad de los Andes, vol. 14, núm. 39.
31. Mény, Yves (2003). "Política, corrupción y democracia". En: Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
32. Montaño Islas, Guillermo (1969). *La corrupción*. México, Editorial Nuestro Tiempo, Colección los Grandes Problemas Nacionales.
33. Morris, Stephen D. (1991). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México, Siglo XXI.
34. Organización de las Naciones Unidas (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* celebrada en Mérida, Yucatán.
35. Paz, Octavio (1990). *El Ogro Filantrópico*. Barcelona, Seix Barral.
36. Poniatowska, Elena (1973). *La noche de Tlatelolco*. México, Era.
37. Pozas Horcasitas, Ricardo (2009). "Presentación". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
38. Rabotnikof, Nora (2003). "Corrupción política: definiciones técnicas y sentidos sedimentados". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
39. Roemer, Andrés (2003). "Análisis económico de la corrupción". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
40. Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. México, Siglo XXI.
41. Rose-Ackerman, Susan (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción. Investigación y políticas públicas". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
42. Sánchez González, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*. Toluca, IAPEM (por publicar).
43. Sandoval, Irma Eréndira (2009). "Rentismo y opacidad en procesos de privatización y rescates". Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

44. Schamis, Héctor E. (2009). "Evitando la colusión, previendo la colisión: ¿qué sabemos acerca de la economía política de la privatización?" Irma Eréndira Sandoval (coord.). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*. México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
45. Solimano, Andrés (2008a). "Introducción". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
46. Solimano, Andrés (2008b). "La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
47. Tanzi, Vito (2008). "La corrupción y la actividad económica". En Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar. *Las termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Chile, F.C.E., Ciglob.
48. Transparencia Mexicana (2001). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
49. Transparencia Mexicana (2003). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. México.
50. Transparencia Mexicana (2005). *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Resultados 2001, 2003 y 2005*. México.
51. Transparencia Mexicana (2006). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2005-2006*. México.
52. Transparencia Mexicana (2007). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2007*. México.
53. Transparencia Mexicana (2011). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe Ejecutivo 2010*. México.
54. Vanucci, Alberto (2003). "La corrupción en los sistemas políticos democráticos: Algunas notas para un análisis comparado". En Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores). "Presentación". *Poder, derecho y corrupción*. México, IFE, ITAM y Siglo XXI.
55. Villoria Mendieta, Manuel (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid, Tecnos, Universitat Pompeu Fabra.
56. Villoria Mendieta, Manuel (2002). "La corrupción judicial: razones de su estudio, variables explicativas e instrumentos de combate en España". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal.
57. Villoria Mendieta, Manuel (2006). "¿Por qué desconfiamos de los políticos? Una teoría sobre la corrupción de la política". *Reforma y Democracia*. Caracas, CLAD, No. 34.
58. Villoria Mendieta, Manuel (2006). "Prevención y control de la corrupción en las empresas españolas con intereses en países en desarrollo". *Revista Quórum*. Madrid, Universidad de Alcalá, otoño, Núm. 015.
59. Villoria Mendieta, Manuel y Juana López Pagán (2009). "Convenios y acuerdos internacionales relativos a la promoción de la ética pública en España y México". *Buen Gobierno*. México, Fundamespa, No. 6.

60. Warren, Mark E. (2005). “La democracia contra la corrupción”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, UNAM, vol. XLVII, núm. 193.
61. Zaid, Gabriel (1995). *Adiós al PRI*. México, Océano.

Revista de Administración Pública



**Public management and quality: An analysis of
the mexican experience. 1995-2012 period**

Francisco Moyado Estrada*

Introduction

Governing challenges force us to put into practice –more frequently– new, innovative and appropriate management models; these allow us to give public policies greater rationality and efficiency. An example of these models is the quality management one, which was taken from the private sector over two decades ago; it currently faces the challenge of achieving full institutionalization and adoption in public administrations.

From the above information, this paper presents an analysis of the incorporation process in quality management in Mexican public administration, proposing a general interpretation framework that includes positioning over State transformations of public management and governance.¹

The paper is divided into four main sections. The first section analyses the relationship among globalization, State and governance. The second one presents the relation between new public management and quality management. The third section analyses quality management through the ISO 9000 standards and the service certification function. The last section focuses on the Mexican public administration experience, analyzing quality policies and programs implemented by the federal government between 1995 and 2012, highlighting basic principles and the general vision that inspired them.

* BA in Political Science and Public Administration; UNAM. Master's degree in Public Policies from the Pompeu Fabra University in Barcelona and John Hopkins University. Professor of Public Quality Service in the master's degree program from INAP; member of the Ibero-American Network of Quality Experts.

¹ The first section of this paper is based on the one titled “Gobernanza y calidad en la gestión Pública” (“Governance and quality in Public management”), published in Volume 27, Number 120 of the Revista Estudios Gerenciales (Journal of Management Studies) July-September 2011, Colombia.

Lastly, the conclusions present quality management perspectives in public administration and the importance of considering it as a part of the institutional abilities developed by public organizations and that are to be incorporated to future government modernization plans and programs.

1. Globalization, state and governance

From an institutional perspective, globalization has given rise to the need to reorganize and restructure governments and public administrations so as to allow a greater and more agile flow of capital, merchandise and people among different regions of the world. In this sense, it is obvious that from the early years, globalization's imperatives forced many States to modify their legislations, transform their institutions and adjust their bureaucracies, facing new challenges for the governance² of their societies.

1.1. Globalization Risks

Globalization has prompted a series of economic, political and even territorial impacts that influence the structure and configuration of national States and their relationship. These impacts have been characterized in different ways. On the one hand, we have global transformations in a positive sense; on the other hand, we have to talk about the negative effects of globalization, defining them as new global risks or *new global fears* (Bauman, 2008).

In this regard, Innerarity (2010), states:

The current increase of fear is not only because certain risks that threaten society have increased; but also because uncertainty conditions in people's daily life are greater (p. 57).

This author thinks that currently fear turns into paralysis and incapacity to react in a productive and rational way, so as to build an institutional framework that faces the most negative consequences of globalization.

At the same time, the two main mechanisms to free men from fear –technical and political– have lost much of their effectiveness. Technique has multiplied risks and uncertainty, while politics –in its classic state form– is incapable of facing globalization's challenges (Innerarity, 2010, p. 57).

² According to Aguilar (2009): "Spontaneously, governance is understood today as the process or series of processes by which the government directs or leads society. However, if we take a closer look, we find that directing society includes the definition of common goals, sufficient social acceptance of the latter, collective direct or indirect participation to achieve common goals and coordination of multiple actions of social actors to ensure their execution" (p. 90).

The aforementioned proves that globalization –in the early years– was seen as a positive event that would bring a new era of openness, competition and economic growth; recently, many sectors³ think that there exists a negative globalization:

Highly selective of commerce and capital, vigilance and information, coercion and armaments, crime and terrorism; all of these are elements that reject territorial sovereignty and do not respect borders (Bauman, 2008, p. 220).

Therefore, to understand the consequences of globalization and relate them to the transformations that the State⁴ suffers it must be noted that in a short time a series of hypothetical ideas have been traded in for clear expressions of these transformations.

The latter show more compact States –in institutional terms– with greater territorial porosity, a greater tendency to redistribute faculties and functions among supranational figures, local and regional governments; even an attribution redistribution of social and private sectors that resulted from public space expansion; global companies and civil organizations of global character also intervene (Moyado, 2002).

Summarizing, globalization brought new realities and challenges in different stages of development, States and their governments were not prepared for this. The latter showed how companies and big economic empires were rapidly strengthened, gradually acquiring growing power and a greater autonomy of public regulatory scope; thus, it was impossible to foresee the most toxic effects in the financial sector, when States reacted and wished to establish a new framework of order and coordination, the context was already unfavorable to government intervention.

1.2. Transformations of the contemporary State

Even though the economic and political context does not favor a more vigorous State intervention, there is a growing need to recover some abilities that were lost in the middle of this process and that today are listed

³ Mainly because of the international financial crisis that exploded on September 2008, many analysts such as Nobel Prize winners in Economic Sciences Joseph Stiglitz and Paul Krugman predicted the end of the globalization stage and the States and governments' recovery of regulatory capacities.

⁴ The State is the main category of political sciences that throughout history has designated political, legal, and territorial organization of societies. It stands for the formalization of a permanent and public authority that is built this way because of a general interest in a limited territorial space. "State is, at the same time, a political community that brings together a population that interacts socially and a hierarchical institution based on taxes and laws that regulates that human group" (Molina and Delgado, 1998, p. 48-50).

as needs to manage economic functions and strengthen social cohesion. As Thwaites (2002) states:

The democratically driven State has to fulfill governing functions in its economic and social life...Nonetheless; the State that has to take on these tasks must be profoundly reformed. This requires a serious political commitment subject to society's control (p. 4).

In this sense, governments and public administrations also suffer transformations as a result of a series of reforms that are currently enforced and mainly have "opened a path that must be explored" (Olías, 2001, p. 9). Some aspects have to be reinforced to reform States and their institutions, adapting them to better meet the challenges of global modernity which has disrupted some essential principles that previously defined it.

Hobsbaw has very well identified the effects of these transformations, he recently asserted:

For the past twenty years, the State has lost –for many different reasons– its traditional monopoly of armed force and its previous stability and power, as well as the fundamental sense of legitimacy or at least accepted permanence that allowed governments to impose tax burdens and conscription to willing citizens (Hobsbaw, 2002, p. 17).

Recently, a historian has confirmed this analysis by highlighting one of the five changes in contemporary world history, *the erosion and systematic weakening of the State's authority* and states that "there are practices and transnational bodies that are currently trying to empty the State until it collapses" (Hobsbaw, 2010, p. 48).

It is important to know that the State's capacity to offer effective answers to social problems has been affected by a series of transformations of various kinds (Blanco and Gomà, 2003). Thus, it is necessary to stress that a simple change in the State's operative dimension is not enough; a transformation that affects the core relationship between politics and society is needed. To address the topic of this paper, it is important to know how government processes are affected.

1.3. Crisis of the government's management capacity

The government's⁵ organizational structures and public administration have also experienced several transformations, resulting from the international

⁵ Government is understood as an institutional structure makes it possible to apply mechanisms for public direction of society. The concept of government is used to classify the group of existing public powers: Executive, Legislative and Judicial, as well as designing the way a political regime is organized (Molina and Delgado, 1998, p. 57-58).

dynamic and the political-institutional agenda of each country. The new complexity faced by States is translated into two specific problems from a governing point of view, one refers to the directive capacity of governments to direct their societies, promote actions and yield results; the other one refers to political legitimacy that has been eroded by the problems caused by the wish to answer in an acceptable and pertinent fashion to needs and demands made by citizens.

Specifically, Aguilar (2010) classifies this complexity as a government problem of directive validity (not of institutional or legal validity) that is related to prediction capability and technical, managerial and political competences. This author asserts that the problems faced by public bodies proves that the complexity has been transferred from government subject/institution to government action; that is, the process of governance (Aguilar, 2010). It is precisely there where new challenges arise for a successful government process.

To illustrate how the crisis of government capacities has evolved, Aguilar mentions the book-diagnosis titled *The Crisis of Democracy*, prepared by the Trilateral Commission in 1975. Here, for the first time, the “pattern to govern” is shown as a critical problem in democratic governments’ welfare systems; warning about the overburdening of social demands which would cause a tax crisis and result in an ungovernability problem for democracies. From this point of view, the ungovernability problem is not found in the institutional design or in the economic structure; however, it is found in the government process, specifically, the governance of social states (Aguilar, 2010).

In this sense, Hanf and Scharp (1978) have identified the risks of ungovernability in interorganizational management capacity and the way the government faces social problems. The challenges of an interorganizational process made evident the limitations brought on by a traditional hierarchical and control-based government and discerned a new style of government that would be interdependent and decentralized with strong organizational and directive capacities (Aguilar, 2010). Thus, economic, institutional and social contexts that have been planned again as a result of transformations brought on by globalization, State modernization and widening of the public space; need the development of a series of management capacities by the government to successfully face the challenges of this new context. These new capacities would also show a new style and pattern of direction that would be more focused on coordination and agreement among institutional levels, political, economic and social actors; a new governance would rise in the government spectrum of our time.

A new governance⁶ would also mean a quality basic instrument to promote quality economic regulation to channel the diversity of economic power centers; a quality institutional framework, an improvement in public services, as well as quality citizen participation, strengthening of transparency, accountability and democracy itself.

2. New public management and quality management

Greater social and political complexity has forced different governments to look for new tools to achieve goals and execute their tasks in an effective manner. This is why they have implemented technologies and operation systems to reactivate lethargic machinery that needs to offer innovative answers to a citizenry that demands quality services now more than ever. Thus, *new public management* has been formulated; its implementation demands the assumption of a series of principles that view government management in a different way.

2.1. Rise of new Public Management

In 1997, an excellent compilation of Anglo-Saxon texts was made by Brugué and Subirats, it presented New Public Management (NPM) as a transitional approach between the old public management and an approach that focuses on results and responsibility, organizations, resources and more flexible contractual situations and evaluation techniques in human resource performance (Brugué and Subirats, 1997).⁷

In effect, NPM meant an important change in traditional public management⁸ perspective towards a model that emphasizes results and demands greater institutional responsibility and flexibility. This change –up until now– has not been controversy-free, it forces us to assume a position regarding the

⁶ The concept of new governance is then a social process to decide coexistence goals and coordination strategies to achieve them in an interdependence-association-coproduction/co-responsibility fashion between the government and private and social organizations" (Aguilar, 2009, p. 140).

⁷ These texts focused on a public sector transformation perspective along with a transformation vision of government-society relationships. NPM is then a fusion of normative orientation found in traditional public management and instrumental orientation found in generic management. In the normative sense, public management has a greater concern for topics such as democracy and public responsibility, values such as equity, consistency and equality. In the instrumental sense, public management recognizes the need to offer efficiency through a strategic vision, adequate structures, professionalized staff and management techniques (Brugué and Subirats, 1997).

⁸ Public management is the Executive's power structure, subordinated to the government, whose goal is to coordinate and implement public policies, as an institution it represents the structure that links government and society" (Molina and Delgado, 1998, p. 8-9).

future of the public sector; Hugues thinks this will be inevitably managerial, both in theory and in practice (Hugues, 1996).

Along these lines, Hood (1996) thinks the concept of NPM emerged to describe the changes experienced by management policies within the public sector in countries like England, New Zealand, Canada and the United States. This is how the concept:

It cleared itself a path and was generalized to describe, value or criticize organizational, directive and operational changes –in the 80s– that happened in the public sector in many countries; their starting point and global reference were the administrative reforms made in Great Britain, promoted by Prime Minister Margaret Thatcher and continued by Prime Minister John Major (Aguilar, 2009, p. 144)

2.2. Managerial reform in Latin America

In Latin America, the rise of the NPM transition process can be placed in the beginning of the economic reforms that sought to transform the relationships among State, economy and society; as well as including this region into international markets. During the eighties, Brazil, Argentina, Chile, Mexico, Colombia and Venezuela promoted structural adjustment programs (*first generation reforms*) which were followed by a series of institutional reforms that focused on public management modernization (*second generation reforms*) (Moyado, 2006).

The first reforms redefined the core of strategic State functions and laid the foundations for new incremental reforms in public management systems, adjustment processes were developed to redefine the State's role and economic reforms to restructure public finances, reduce tax deficit and reorient public spending were made. Programs to privatize public companies were also promoted and the foundations for commercial openness and integration were laid.

Nonetheless, these reforms were not sufficient to solve social problems in this region's countries, a new generation of reforms to rebuild Latin-American states was proposed. In this sense, a program for managerial reforms was promoted; this included institutional change initiatives to adapt public administrations and a State with new capacities to this context, these capacities were reduced due to the thinning and reduction of its body in the last decades.

In this sense, in 1998 twenty-five countries members of the Latin American Centre for Development Administration (CLAD) signed a document called *A New Public Management for Latin America*, where the managerial reform agenda for the region's countries was defined as a “part of the reform of

political institutions, which is interdependent with re-democratization and democratic consolidation in our countries" (Aguilar, 2009, p. 201).

This document stated:

Latin America experienced a very big crisis in the eighties and it is currently trying to overcome it in the nineties. We already know which mistakes we made in previous reforms; that is why we have to assume Managerial Reforms, Latin America is prepared to use this fundamental tool to make the State act positively in favor of sustainable economic development, better rent distribution and democratic consolidation (CLAD, 1998, p. 22).

The "Managerial Reform Agenda in Latin America", according to the same CLAD⁹ document would be as follows:

- a) Public service professionalization as a starting point to constitute a strategic State core; that is, have a decision-making *bureaucratic elite* with technical capacity to formulate and monitor public policies.
- b) Transparency in public management and public employees' responsibility before society, fighting off patronage politicization and corruption.
- c) Decentralization of public service execution. This favors efficiency and effectiveness and increases citizens' monitoring and social control over public policies.
- d) Organizational deconcentration: delegating function execution to decentralized agencies.
- e) Performance evaluation and control results, not only to control norms and procedures like Weber's bureaucratic model and integration of performance evaluation systems.
- f) Managerial autonomy of public entities by the control of results, control of accounting costs, control of administrative competences and social control.
- g) Guiding for the provision of services to citizen-clients (quality), restructure public services and organize them according to the costumers and client's expectations and have an institutional infrastructure to provide quality services.
- h) Link bureaucracy's role with public power democratization.

⁹ To summarize, the NPM for Latin America formulated by the CLAD has a double premise: the failure of the administrative reform understood as a State's redimensioning (with parallel market liberalization) and the questioning of bureaucratic-pyramidal form of the traditional public management. The proposal includes the transitioning from a structure based on centralized norms to a decentralized one that stresses managers' responsibility to efficiently produce the desired public results, being cautious of this organizational-managerial model inspired on private companies; it must be adapted to the public sector context and counterweighed by control mechanisms" (Aguilar, 2009, p. 202).

Up until now, the countries that have implemented public sector managerializing have so with different intensity; nonetheless, the analysis of these experiences shows these series of reforms have generated a new administrative culture based on receptivity, transparency, public ethic, search for quality and excellence in the provision of public services.

As Bresser (2001) states:

The managerial reform is just beginning in Latin America. An active civil society which uses public debate as the main manner of forming public opinion and an institutional reform, especially managerial reform, are two strategic factors to promote the region's economic development (p. 14).

2.3. Quality management

On the subject of quality, it is important to note that even though the conceptualization of methods and their scientific handling was made with great profusion, first in the US, the Japanese were the first ones to adopt it as a management tool for companies to generate products and services. This is why Japan achieved leadership in important sectors during the second half of the 20th century (Guajardo, 1996).

In this sense, the concept of quality is developed alongside modern organization conception, going through three different stages that include implementation, production process, statistic control (beginning of the 20th century), integration of the administrative process, quality assurance (in the fifties) and conception as strategic witness to achieve competitiveness among organizations (dawning of the 21st century) (Barba, 2004).

This way, quality is consolidated as a relative attribute awarded to products or services by a client based on its ability to satisfy the customer's expectations; this is consistent with the definition of quality as "all of the properties and characteristics of a product or service that makes them able to fulfill requirements because they meet pre-established specifications" (Aguilar, 2009, p. 136).

From this point of view, we can perceive the potential of a principle such as quality in an administrative process, as Malvicino (2001) states:

To manage the quality of a service, which gives *raison d'être* to the organization responsible for it, the corresponding managerial instruments must be adapted so that in an organized and planned fashion the anticipated or agreed –with third parties– results can be achieved, or demonstrate capacity to react to unforeseen uncertainties in their procedures (p. 5)

3. ISO 9000 Standards and service certification

Quality acquired greater force once the ISO 9000 standards were implemented and when the certification process exercises regarding product and service generation were carried out. Thus, quality assurance, standardization and certification must be analyzed under an overall perspective to determine the contributions made by the ISO 9000 standards, advances and dissemination of quality among companies as well as public sector organizations.

3.1. ISO 9000 Standards

In this sense, once quality assurance yielded results in competitiveness and production terms, the ISO 9000 standards created in 1987 by the *International Standard Organization (ISO)* were a series of international norms or standards to control, ensure and evaluate quality in products and services among private and public organizations (Munch, 1998).

ISO promotes basic standards to ensure quality in companies dedicated to production and services. This characteristic is considered as the main support of the advance of globalization, because it means a new exchange context, more open, where organizations with new competence capacities participate; it is obvious that quality becomes one of these new capacities.

ISO 9000 is a group of five international standards (9000-9004) designed to evaluate quality management systems. Standards do not refer to a particular type of product, they are not directed to any industry in particular, they have been designed to be implemented in a generic fashion in any case.

The ISO standards, according to Munch (1998):

They refer not necessarily to the inherent quality of products, but to the manufacturer's ability to produce in an organized and trustworthy way, according to the buyer's needs and specifications; that is, in the agreed time and with the promised features (p. 148).

3.2. Certification Process

Certification processes are used to accredit an organism or company's capacity to offer a service, product or system according to requirements and standards included in the norms. To do this, a certifying body is needed; it verifies that a product, process or service meets the specified requirements in the reference index. Certification is based on processes that generate a product or service and not the product/service in itself.

Certification goals within any organization can be classified as follows:

- Firstly, a series of elements that ensure product or service quality are developed to maintain it for a long period of time through the implementation of norms that focus on the client's expectations.
- Secondly, guidelines to allow the organization's systematic functioning according to international standards are established.
- Thirdly, management seeks to ensure the achievement of quality on time, according to the specifications set by the standards.
- Fourthly, clients and users are provided with the assurance that products and services comply with quality standards defined by the ISO 9000 standards.

Usually, certification sets requirements in the organization's quality systems and monitors the enforcement of said requirements, awarding organization's greater credibility and improving product and service positioning. Thus, we must take into account every certification is a bilateral contract between the organization and the certification company. Both of them have rights and obligations to fulfill according to the quality system; the certification company is obliged to audit and maintain the validity of the certificate as long as the organization fulfill normative and commercial requirements. The organization is obliged to fulfill normative requirements and not violate specific regulations.

4. Quality management in mexican public administration

In this section, an analysis of the transition process towards NPM in Mexico is presented, as well as the assimilation process of quality management in offices and bodies of the federal public administration through modernization and improvement policies and programs, implemented between the years of 1995 and 2012.

4.1. Past and present of Mexican public administration

To study contemporary Mexican public administration, four stages need to be taken into account, these comprise periods of ten years and not of six, even though it is obvious that one of the main problems of administrative modernization is the dynamic and style each Federal Executive gives the country (Moyado, 2006).

The first stage includes all of the *political, economic and institutional reconstruction process of the post-revolutionary State*. In this stage, from 1920 to 1960, economic development institutions, development banking institutions, of industrial promotion and social welfare institutions are designed to configure a social State model, which will be strengthened throughout the first half of the 20th century. However, in this stage,

development of economic and administrative structures cannot be understood without taking into account other essential changes in the political system; such as the establishment of the National Revolutionary Party (PNR) in 1929 and the consolidation of presidentialism as cornerstone of the political-administrative scaffolding since 1934.

The second stage includes the *administrative reform* process between 1960 and 1982. This is the last stage that has an important economic growth, it coincides with the appearance of different expressions and social movements, which influenced the beginning of political system reforms; a direct precedent of democratic transition.

In this stage, several government initiatives are produced to organize and systematize some offices and bodies born in the development stage called "the Mexican Miracle", where reform efforts were focused on the sectorization process, creating bodies of global control and legal regulations like the federal public administration organic law, the budget, accounting and public spending law, the planning law –the national democratic planning system is directly derived from it–, the federal law for public bodies, as well as other coordination instruments like the national development plan, sectorial programs and the National Tax Coordination Law and System

The third stage (1982-2000) could be defined as the age of *state redimensioning*; it began with a great financial adjustment process and public body privatization, along with the State's withdrawal as an entrepreneur, commercial integration and openness, public spending restructuration, function decentralization towards state and municipal governments and focus on social policies. The stage of administrative and sectorization reform aimed to have organization, control and systematization mechanisms of a great institutional body. The stage of *state redimensioning* was an adjustment process to the so-called structural adjustment that sought the state's thinning and its withdrawal from many economic and social activities it could not efficiently address because of the financial problems it faced.

This stage also coincided with a series of movements and changes that included a gradual process of *liberalization of the political system*. That is, during these years, the Mexican political system which was established on the preeminence of the presidential figure, control and corporatism through the hegemonic party (PNR, PRM, PRI), experienced an accelerated transformation process, stimulated by the expansion of opposition parties and their growing presence in different regions of the country through state and municipal governments, the end of the absolute domain of the government's party in the Chamber of Deputies and the triumph of left wing parties in the Federal District ever since 1997.

But even though the political system experienced radical changes, these were gradually included in public management, which is always subject to deciding factors of the prevailing political culture. Ergo, the transformation process undergone by Mexican public management was long and hazardous. It usually answered to the economic and sectorial dynamics that were enforced every six years. The problems it faces are due to the lack of continuity, coherence and integrity when transforming the bureaucratic culture; it is obvious it should be transformed to provide greater dynamism and receptivity to institutional structures of the federal government.

From this point of view, we must consider that the modernization of public management will have to mean a more receptive, quality and citizen-accessible public management, accompanied by institutional transformations which provide greater efficiency into public organizations, transparency and new values among public employees and also promote incentives to strengthen the sense of institutional belonging and fight corruption. These factors were expected to make six-year changes easier in a political alternation context; this way, public management would then offer stability, certainty and continuity for the first time when changing the ruling party (Moyado, 2006).

We now reach the fourth stage (2000-2012) that combines the transition process and political alternations with the transition made by a more patrimonial and pre-bureaucratic public management towards a *professionalized, transparent, regulatory improvement and quality new public management*.

In this period, four aspects have strongly influenced a change in perspective in public management; we have undoubtedly begun a modernization process that is similar to those implemented in countries that have innovative programs and processes in their State agendas to configure a *new democratic public management* that supports public affair processing and relationships with citizens in an alternation framework and political plurality.

- (i) The first aspect has to do with *transparency processes and access to government information*. The passing of the corresponding law and its coming into effect in 2003 has promoted a relationship of proximity among government bodies and offices and the corresponding public; an unprecedented situation in Mexican public management. The possibility of accessing information regarding public affairs has a direct effect in democracy's health in two ways: on the one hand, it strengthens citizenship status by materializing the right to information; and on the other hand, institutions project an image of greater confidence embedded with transparency and accountability.

Transparency processes give birth to new forms of interaction between public employees and society, receptivity becomes a strategic tool in organization accessibility. The traditional “black box” concept which was used to exemplify how old public management worked was dropped; thus, taking up the so-called post bureaucratic management models widespread in Europe and Anglo-Saxon countries; recently CLAD has made important efforts to support their implementation in Latin-American countries.

- (ii) The second aspect, which has been present for some years in the debate and national public agenda, refers to the *professionalization of public employees*. This has been a constant topic of discussion because of the need to have continuity in changes made in different government areas; the latter are forced to reinvent themselves every 3 to 6 years because of the rotation of public employees.

The changes of this transition, including the approval of the Professional Career Service Law (LSPC) in 2003, remind us of the need to have stability and continuity in management and public policies, before any political change; although they also force us to think about topics such as impartiality, neutrality and quality in public administration and their public employees which should be guaranteed by every democratic society (Moyado, 2006).

This important regulation cannot only be seen as a mechanism to protect bureaucracy. It is a fundamental step to separate an important part of the institutional machinery from the electoral quarrel that affects the operation's effectiveness and in other times jeopardized resources and support, affecting institutional image and its patrimony. In this sense, LSPC is an institutional mechanism that protects the logic of the political-electoral contest; it protects institutions as well as the main actors: citizens.

- (iii) The third aspect refers to the regulatory improvement process, which was preceded by administrative simplification efforts, promoted from the mid-eighties in federal public management. This process was focused on reducing regulations and procedures so as to bring the administration closer to the citizenry and allow a more agile response from public management based on a simple and understandable regulatory framework.

It also includes the identification and analysis of the set of issued rules, elimination of those considered as unnecessary, modification of those that require it and elimination of the ones considered as non-functional. Furthermore, it involves identifying and eliminating procedures that do not have normative support and no public usefulness.

Speaking of regulatory improvement, the process was included within the so-called Good Governance Agenda in the 2000-2006 administration.

Later, the 2006-2012 administration included this topic in the Ten Points to consider when Transforming Mexico, which was presented by the President of the Republic on September 2nd 2009. By early 2012, 16,261 regulations and 2,257 procedures and services¹⁰ had been eliminated under the regulatory cutting modality¹¹.

- (iv) Lastly, the fourth aspect refers to the *introduction of quality in public management*. Recent efforts in this area have been focused on implementing innovative and quality institutional programs, as well as service charters in an effort to implement customer service and continuous improvement philosophy through diverse actions with significant impacts on the relationship with citizens.

4.2. Modernization Program in the 1995-2000 Public Administration

The Modernization Program launched in the 1995-2000 Public Administration was implemented to consolidate an accessible, modern and efficient public management which is one of the primary needs of the population, as well as a demand made by the democratic process and a factor to increase global economic productivity. In this sense, the main goals of this period's government were: to transform the federal public administration into an effective and efficient organization embedded with service culture, to help satisfy society's needs and to fight corruption and impunity through preventive and promotion actions.

To achieve these goals, four subprograms were developed: Citizen Participation and Attention, Administrative Decentralization / Deconcentration, Public Management Measurement and Evaluation, Public Employees' dignity, professionalization and ethics. Based on these goals and programs, federal public management offices and bodies should annually define a series of top priority projects that include "substantial" improvements that could be executed in the short-to-medium term to benefit society.

The action lines of the Citizen Participation and Attention Subprogram proposed that between 1996 and 1997, offices and bodies which provided direct public services should define quality standards to provide society with clear expectations regarding the attention they could demand and have objective references to evaluate them.

¹⁰ To further analyze this strategy look up the following document: "Less rules, better results. Report", Public Function Ministry, August 2010. www.funcionpublica.gob.mx

¹¹ This information was retrieved on January 23rd 2012, in the Eliminated Regulations Counter in the Public Function Ministry Webpage. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/manuales>

Ergo, basic products and services provided by each office or body should be identified clearly, from this, the importance of intermediate processes would be analyzed and those non-essential or capable of being improved will be detected and simplified. This exercise is part of a deeper participative analysis of each organization; to achieve this, the development of a quality culture and continuous improvement was proposed and disseminated to all levels of federal public management.

Even though the PROMAP's goals were very clear, the advances in the implantation of a true quality system were limited to the establishment of 84 Quality Training Centers (CECALES) in the same number of bodies. According to data from the Ministry of Comptrollership and Administrative Development (SECODAM), 350,000 public employees were trained between 1994 and 2000.

The PROMAP helped lay the foundation for a new quality culture among public employees; however, the country was on the verge of a huge political change and quality had not been embedded in different levels of public management.

4.3. Good Governance Agenda and the INTRAGOB 2000-2006 Model

Once the 1994-2000 administration had concluded and political alternation was possible, the topic became relevant when several members of Vicente Fox's (2000-2006) government transition team mentioned the need to implement quality philosophy in public power bodies, at the state, federal and municipal level. Some others even talked about obtaining the ISO 9000 certification for services provided by the government.

Since this government came into power, efforts to achieve the consolidation of a public administration based on innovation and quality, as well as the redesign and modernization of public sector institutions. Coherently, the Good Governance Agenda was integrated and based on six strategies to "Build a government that is closer to the people, with high quality standards in services provided to the citizens and establish a world-class government" (Muñoz, 2004). Those strategies are listed below:

1. *Government that costs less*, to reduce spending that does not add value or offer greater benefits to society. The strategy proposed a federal expenditure budget that took into account national goals and priorities, as well as a competitive and austere government which includes better national and international practices based on expenditure and operation standards.
2. *Quality Government* to satisfy or exceed citizen's expectations in the provided services. The lack of a certified quality management

system prevents an appropriate allocation of technical and economic resources in fundamental processes and services.

3. *Professional Government* to attract, retain and promote better men and women in the public service, ensuring that the transition undergone by public administrations every six years is minimally disruptive and maximally efficient, politically neutral and becomes a strategic factor in the country's competitiveness.
4. *Digital Government*, making it possible for citizens to obtain government information and access available services from their home or office. It is important to create a sense of confidence between the government and its citizens for effective governance. Information and communications technologies help create confidence because they allow citizens to be part of the public management process and contribute directly to create an honest and transparent government.
5. *Government with regulatory improvement*, ensuring citizens and public employees can carry out procedures in an easy, safe and quick fashion. The current normative framework mirrors a deeply-rooted control culture focused on containing public spending and centralizing authorization procedures.
6. *Honest and transparent government* to regain society's trust in government. Society in general has a negative and adverse perception of government's work due to corruption, opacity and discretion problems and to a deficient accountability culture in the public sector.

There is no doubt that thanks to the foundations lain by PROMAP, the second line of action of the Good Governance Agenda –quality in public management– could be implemented without relevant obstacles in federal public management offices and bodies. The INTRAGOB model which was designed to include quality policies rapidly advanced and we could even say it was well received by the new government's employees. From the abovementioned information, the goals of the INTRAGOB model were classified into two main directions (Muñoz, 2004):

- a) On the one hand, implement, develop, maintain and improve all of its offices and bodies; a total quality model that transforms public management to project a world-class government, with a trustworthy image and a solid quality culture.
- b) On the other hand, replace traditional preconceptions of public management by implementing the most advanced administrative and technological systems, evaluating their management with excellence standards, promote dignity and effectiveness in public

function and redesign their processes and services with a central approach of government activities and meeting the citizens and society's needs and expectations.

This model was based on the following principles and values (Muñoz, 2004):

1. *Client satisfaction* understood as the effectiveness provided by the institution's systems to really know the needs of their external and internal clients; satisfy said needs and expectations and implement improvement cycles in internal processes, products and associated services through the identification of the citizens and clients' needs and systematic actions to measure the service's quality.
2. *Service Quality*, federal public management is obliged to make public employees' function more decent, constantly addressing society's expectations and requirements, clearly understanding goals and objectives set by quality and making its public employees carry out their tasks responsibly and expressing an attitude of service.
3. *Organizational Communication*, clear, effective and open communication that takes place in public management causes synergy and allows the dissemination of guidelines and achievements; this allows an adequate empowerment of middle managers, greater employee-office identification and a shared vision in the establishment and fulfillment of goals.
4. *Respect for the environment*, every activity in federal public management has to be carried out respecting and preserving the environment; also respecting the culture of the community chosen to hold federal government facilities and building a harmonious relationship with society to strengthen sustainable development.
5. *Continuous Improvement*, all public employees should share their knowledge, skills and experience, through innovative proposals to improve products, services and value chain effectiveness, making them aware of the role they play in the dependence productive process, each area has to clearly define which processes have greater impact on citizens, clients or society.

The INTRAGOB model was implemented in every federal public management office (18 State Ministries, the Attorney's General Office and the Presidency's Office). Many public-sector offices also implemented it, the most important ones which provide services to citizens are: Federal Electricity Commission (CFE), Mexican Petroleum (PEMEX) and offices in charge of Social Security such as IMSS and ISSSTE.

The INTRAGOB model achieved to certify, under the ISO 9000 standards, 1722 work centers and 1871 processes of different offices and bodies of federal public management.

4.4 Management Improvement Program 2008-2012

On September 2008, the Special Program to Improve Federal Public Management was presented; it was designed to modernize and make federal management offices more efficient. It included different tools to evaluate and measure performance and quality in government's services and programs, reduce complexity in bureaucratic procedures and achieve an effective use of public resources.

The program's diagnosis refers to the fact that in 2007, The Ministry of Public Function carried out 3 public consultations regarding 14 public management issues: government function, competitiveness, performance evaluation system, normative framework, process and procedure improvement, human resources, use of ICT technology, intra and inter institutional coordination, incentive system, communication, citizen participation, transparency, accountability and government information.

These consultations identified the following problems:

1. *Complexity in public management*, excessive control and an obsolete regulation, which can be often self-imposed.
2. *Activity and function duplicity* among offices and bodies of the federal public administration, alongside the existence of inadequate and inflexible administrative structures which affect the institutions' performance.
3. *Dispersion or inefficiency in administrative areas* that are involved in the process.
4. *Lack of citizen involvement* in the formulation, design, implementation and evaluation of government policies and projects.
5. *Lack of information* regarding federal government's performance.
6. *Excessive regulation* and high transaction costs for individuals.

The Management Improvement Program was thought as a guide to improve government's functions in the face of society and as an instrument to *standardize internal government processes, ensure an efficient use of resources and give direction and sense to the efforts made by the government to improve their daily operations*.

Management improvement was defined as a way to create new institutional capacities and widen the existing ones to improve public action quality and be accountable for the management of public resources to a society that is more and more demanding and participative. Thus, it was thought of as a

continuity strategy of public policy administrative modernization promoted in the 1994-2000 administration with the Program for Modernization of the Public Administration (PROMAP) and had been extended with the Good Governance Agenda in the 2000-2006 period.

The Management Improvement Program identified four great challenges: i) Reduce inequality in the degree of development of public organizations, through the improvement of common managerial areas thanks to the standardization of better practices; ii) Make institution management easier through regulatory framework reforms of mandatory implementation in Federal Public Administration; iii) Allow an informed budget decision to be made, considering management results and iv) Improve accountability by generating and spreading information regarding institutional and Public Administration performance.

The Management Improvement Program's implementation is divided into two modules: normative and institutional. The institutional module is divided into the standard component and specific component. The normative module refers to policies and general application regulations improvement for every federal public administration in areas such as human resources, public hiring, provision of subsidies, government accounting and budgeting exercises.

This module also means offices in charge of issuing global reach regulations, have to make institution management easier by avoiding duplicity, contradictions and overregulation in rule issuing and modification; effective coordination among rule issuing offices and necessary aspects –for offices and bodies– to enforce said regulation.

The institutional module refers to management improvement of offices and bodies' substantive and support processes; it is based on action execution to improve their performance and is subdivided into two components:

- a) Standard component, focused on improving managerial areas which are common to all institutions. Each and every one of these areas is broken down into specific issues based on priorities regarding improvement and modernization of public management and austerity established in the National Development Plan: regulation and process improvement, use of ICT, provision of quality goods and services, public hiring, structure rationalization, operation efficiency and institutions' spending.
- b) Specific component, means to guide efforts made by the ones who evaluate management improvement in institutions' that belong to federal public administration, by flexibly allowing results of the evaluation of programs and institutions become actions to improve their performance.

To summarize, advances made by the Mexican Public Administration towards quality public management can be analyzed through modernization, innovative and management improvement public policies implemented between 1995 and 2012. The implementation of quality managements is parallel to the consolidation of orientation lines of action of NPM, as well as the implementation of government structures in the same period.

**QUALITY POLICIES IN
FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION
1995-2012**

	GOAL	INSTRUMENT
PROMAP 1995-2000	Transform federal public administration into an efficient and effective organization that has a strong service culture and helps adequately satisfy society's needs, fight corruption and impunity through the promotion of preventive and promotion actions.	Citizen Participation and Attention Administrative Decentralization / Deconcentration Public Management Measurement and Evaluation Public employee's dignity, professionalization and ethics
INTRAGOB 2000-2006	Promote quality in products and services with high citizenry impact, consolidate a quality culture in the public service, and unify a continuous improvement vision, innovation and competitiveness in government offices and bodies.	Client Satisfaction Quality Service Organizational communication Respect for the environment Continuous improvement
PMG 2008-2012	I Improve government function and standardize internal government processes, ensure an efficient use of resources; give direction and sense to the efforts made by the government to improve its daily operations.	Result orientation Flexibility Innovation Synergy Citizen Participation

Source: developed by the author.

Conclusions

Economic and social global transformation have forced several countries to promote a series of institutional changes to improve governments' economic development through a change in the bureaucratic culture and implementation of new management tools that emphasize results and service quality provided to citizens.

In Mexico, despite political differences among recent governments, a line of continuity can be traced between the PROMAP (1995-2000), the INTRAGOB model (2000-2006) and the PMG (2008-2012); all of them focus on problems faced by public administration and tools implemented into quality solutions such as service certification, process analysis, continuous improvement and take interest in citizen's expectations, which are the foundations of a quality culture among different levels of public management.

In this sense, as of 2013, a re-launching of quality management policies focused on developed institutional capacities should be considered. This re-launch can be done by a global reach organism to implement it transversally among offices and bodes of the federal public administration according to the need to consolidate a quality government.

The goal would be to avoid the dissolution of institutional capacities that have to do with quality and the loss of resources, causing chronic problems in our public administration; lack of continuity in initiatives that offer results in a determined stage and are rejected in the next without analyzing their true contribution to the modernization and renovation of the political-administrative culture.

In this task, it would be important to remember the Spanish experience regarding the integration of the Evaluation and Quality of Public Services Spanish Agency. It is also a propitious moment to re-launch quality management policies, because of the issuing of the *Ibero-American Charter of Public Management Quality* signed by 25 countries, members of the Latin American Centre for Development Administration (CLAD)

References

- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____, L. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: FÜR DIE FREIHEIT.
- Barba, A. (2004). Calidad total en las organizaciones: poder, ambigüedad y aspectos simbólicos, en Montaño, L. (Coord.) (2004). *Los estudios organizacionales en México*. Ciudad de México: UAM, Miguel Ángel Porrúa. Universidad de Occidente, Cámara de Diputados, págs. 453-474.
- Bauman, Z. (2008). *Tiempos líquidos, vivir en una época de incertidumbre*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Tusquets.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Revista Gestión y Política Pública*, 12(1), págs. 5-42.

- Bresser, L. (2003). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Brugué, Q. y Subirats, J. (1997). *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. www.clad.org/documents/declaraciones
- Guajardo, E. (1996). *Administración de la calidad total*. Ciudad de México: PAX.
- Hanf, K. y Scharp, W. (1978) *Interorganizational policy making limits to coordination and central control*. Saye, Modern Politics Series.
- Hobsbawm, E. (2002). *War and peace in the 20th Century*. London, *Review of Books*, Volumen 24, Número 4, 21 de febrero de 2002, págs. 16-18.
- _____, (2010). El mundo sin sosiego. *Revista NEXOS*, 388, págs. 45-53.
- Hood, C. (1996). Racionalismo económico en la gestión pública: ¿De la administración pública progresiva a la nueva gestión pública? En: Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 467-490). Madrid, Edita Ministerio de Administraciones Públicas.
- Hughes, O. (1996). La nueva gestión pública. En Q. Brugué y J. Subirats, J. (Eds.), *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 101-132), Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Innerarity, D. (2010, 19 de septiembre). El miedo global. *Periódico El País*.
- Malvicino, G. (2001). La Gestión de la Calidad en el ámbito de la administración pública: potencialidades para un cambio gerencial. <http://www.top.org.ar/ecgp/bibliotecavirtual.aspx>
- Molina, I. y Delgado S. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Moreno-Luzón, M.; Peris F., y González, T. (2001). *Gestión de la Calidad y Diseño de Organizaciones. Teoría y Estudio de Casos*. Madrid: Prentice Hall.
- Moyado, F. (2002). Nueva gestión pública y calidad: relación y perspectivas en América Latina. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 23, págs. 135-145.
- _____, (2006). Gobiernos de calidad, ideas y propuestas desde la nueva gestión pública. *Revista Buen Gobierno*, 1, págs. 134-159.
- Munch, L. (1998). *Más allá de la excelencia y de la calidad total*. Ciudad de México: Editorial Trillas.
- Muñoz, R. (2004). *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- Thwaites, M. (2002). *La calidad de la gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Revista de Administración Pública



**“Directive function in Latin America: Components
to establish a professional system”**

Rafael Martínez Puón

Introduction

Speaking about professionalization tendencies of worldwide public function, one of the most relevant or important issues is the design of a professionalization system or career for senior public managers or public managers¹; also called professional management function, through professionalization systems known as senior civil services² (SCS). In the context of public administration backed up by solid civil services or public functions³ which have considered that their employees –managers– require specific abilities or competences and special treatment so that said object of study becomes an important element to strengthen organizations and base their success on the quality of their direction (Brosnahan, 2000). Moreover, we dare say, nowadays this issue should be part of every public administration's agenda that aspires to be modern.

Manuel Villoria and Eloisa del Pino in their book “Human Resources’ Direction and Management in Public Administrations” (2009) share with us a relevant piece of information concerning the countries of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) based on a report from this organization entitled “*The state of public service*” (2008). They

¹ Throughout the text we will be using the following terms without distinction: directive function, high bureaucracy, high directive function or senior civil services. The terms that refer to indistinct persons will be: public managers, high public managers, public managers, senior managers, senior civil servants or senior public servants, senior officers, senior executive officers, high government employees; in three chapters bureaucrats appears as an equivalent word.

² Senior refers to a higher rank by virtue of duty. The term does not apply in countries like Spain or France which prefer using the equivalent to senior government employees, high public function or haut fonction publique; countries like Germany or Austria use “peak/summit of civil servants” (*Spitzbeamte*).

³ Civil service or public function is an employment system in which people enter public administration on their own merits and on equal opportunities (OCDE, 2008: 16).

state that "Almost every country of the OECD has a professionalized management system, those below average are Turkey, Japan, Slovak Republic, Iceland and Italy –despite all attempts–, Germany, Ireland and in last place: Spain". We would add to this that Mexico is below this last place because it does not even have laws or regulations regarding this matter; few attempts have been made by publishing the Professional Career Service Law for Public Federal Administration in 2003.

As Ferrel Heady (1996) asserts, in recent decades directive function has been provided with political and administrative tools and implements –in countries with political stability and developed bureaucracy–; this has lead them to be known as "*The Western Mandarians*", they do not substitute administrative staff belonging to the civil service or politics, they are employees located between them. They are essentially policy makers that at the same time try to conciliate the two aforementioned areas of staff. To define these services or SCS more precisely: "vertically it is a mediating institution between appointed politicians and members of the civil service, and horizontally it is a mediator among different ministries, departments or agencies (OECD, 2008)". Additionally, some international organizations have commented on directive function, OECD (1995, 1997, 1999, 2000, 2001, 2008), World Bank (2003), Inter-American Development Bank (IADB) (2003), Latin American Centre for Development Administration (CLAD) (2003) which have pointed out the need to strengthen the directive ability of organizations through special systems or similar plans. Speaking of theoretical basis, the idea of improving organizations' directive ability and train public managers is theoretically backed by New Public Management⁴ postulates which try to redefine traditional administrative work and propose, among other ideas, public managers as factors of change. From this point, we have to understand that there is no managerial ability where activity is, fundamentally, the mere impersonal implementation of rules and faithful observance of established procedures (Longo, 2006:70). Thus, hierarchical attribution does not mean real empowerment to exercise

⁴ There is vast literature on this subject. Some of them point to New Public Management, an emerging proposal in the 1970's and 1980's with solid roots in organizational and political economics theory, resulting from the problems Traditional Public Administration poses. New Public Management according to the Public Management Committee of the OECD represents a "new public management paradigm...aimed at promoting a culture that focuses on a less centralized public sector" (Mathiasen, 1998). New Public Management is meant to improve the actions of its government and its managers. New Public Management entails emphasizing management over policies; organizing the government in groups of agencies and departments and not in traditional and hierarchized pyramids; adopting decision making strategies to achieve results and improve quality; cutting costs rather than creating new ones, having greater flexibility; improving efficiency in the provision of public services; promoting competence in this areas and among public sector organizations (Keraudren and Mierlo, 1998: 41-42).

managerial functions (Brosnahan, 2000). In this sense, we can talk about public employees' "management rights" as precedent of the establishment of public direction.

It is worth mentioning that the professional management function issue is not only interested in designing laws, which could be an immediate solution or proposal for Latin American countries, which have a predominantly legalistic culture. This issue also has to do with identifying and strengthening management abilities and competences and creating adequate environments to make people be able to direct their organizations in a better way, improve their performance and decrease their levels of improvisation and corruption. The results have been obvious in the countries that have been mentioned earlier, which already have professionalization systems for public managers.

The following question arises: where is Latin America in this process? Chile is the most outstanding example, as well as other legislations (Colombia, Dominican Republic, Brazil) that mention this subject; however, professional management function is rarely mentioned. Professionalization of Latin American public administrations does not show signs of consolidation in most countries, so professional management function issues are even more distant.

In fact, a new debate arises –which would be part of identifying the problem–, why should we create a public management professionalization service if the civil service has not been consolidated? It would be important to mention that this formula does not have to be followed, we could even consider two assumptions: do it simultaneously or have the first promote the second one.

Nevertheless, we have to work on this issue for the next couple of years, set up possible components to establish a professional management function system; which is this paper's main purpose. This paper is divided into three sections: 1) Conceptual and theoretical approaches to management function; 2) Ideal models of management function; 3) Components to establish a professional management function system; 4) Conclusions.

1) Management function: conceptual and theoretical approaches.

The issue of management function or public management forces us to mention some studies, the most important ones were carried out in the 20th century: classic schools of management function with the following authors, Henri Fayol, 1916 (1961), Harry Hopt, 1933 (1961), Paul Holden 1941 (1968), Luther Gulick, 1936 (1987), as well as Harwood Merrill and Elizabeth Marting, 1952 (1959) which associate management function with management cycle. All of them share common elements such as

Prediction, Planning, Organization, Direction, Coordination, Motivation, Information, Control, etc. It is obvious that the subject does not end here. On the contrary, it presents a series of findings that go beyond management functions and that are related to abilities, capacities, affective components, informal aspects, interpersonal relationships, time devoted to working in the office and time spent away from it, etc. What we want to know is: Public managers, who are they? What do they really do? Where can we find them?

In relation to the aforementioned elements, there are few studies that have gone beyond what is strictly linked to management. Thus, like the first paragraph, we have to mention classic studies: Stewart (1988), Likert (1961), Sayles (1964), Kotter (1983) and specially Mintzberg (1983, 1996, 2002, 2005) which developed his study in both the private and the public areas, like Laufer and Burluad (1989). Or studies that focus on some specific public functions like the ones developed by Price Waterhouse Coopers (1998) or OECD (1999). In Latin America, Kliksberg's (1983) works stand out. Specifically, in Mexico Monsato (1986), Cabrero (1995) and Hartasánchez' (2002) works are important.

Thus, the combination of both visions –management and additional elements– gives birth to the following definitions: “Directing is not a mere element of management; it has to do with multiple talents such as integrity, intuition, ability to inspire others, deep sense of self, courage to innovate and quick and infallible discernment. Direction means unbreakable spirit, visionary spirit and a real affection for the people being directed” (Brosnahan, 2000). “Direction is mobilizing people to deal with problematic realities, face and solve them” (Heifetz, 1994) or “the process of persuasion or example by which an individual (or leadership team) induces a group to pursue objectives held by the leader or shared by the leader and his or her followers” (Gardner, 1990). As we can see, this subject opens up a series of possibilities to understand and face an issue of this nature.

1.2 Where do we place public managers from an organizational point of view?

Firstly, we would have to make some preliminary considerations concerning organizational aspects. In every bureaucratic organization issues related to work division, functional hierarchy divided into positions that develop various roles, work procedures, written communication, level of expertise of members with adequate salary; all of these elements operate as a whole, “apparently” rationally harmonized through routines, processes and rule compliance to achieve the organization’s different goals (Weber, 1979). All of this in a framework template or descriptive model which responds to “the logic of the adequate” (Peters, 2003).

This is more or less the formal philosophy that has inspired most western bureaucracies or public administrations⁵. To that end, one of the main issues is the way jobs are distributed based on functional hierarchy and the level or percentage that corresponds to different staff areas. On this particular point, we agree with Guy Peters (1995:90) who asserts: "The controversy of political designation or designation based on merits –to mention some main examples– is a matter of degree". Virtually, every political system knows that certain designations are clearly political –frequently, "policy elaboration" positions– and they also have job positions that are routinely filled through merits system. So, the problem is to know how high up the administrative hierarchy designations may be made on merit or at least not openly political, or where the limits of political designations lie. This is the heart of the matter."

However, if we had to have a simple diagram to show the way a bureaucratic structure is organized, it would be the following:

Diagram 1. Traditional Bureaucratic Structure



Developed by the author.

Nonetheless, it is well-known that this traditional outline has a lot of subdivisions, a sophisticated classification of job positions; they can be very diverse and even be unique based on specific characteristics of bureaucratic structures. Besides the staff categories mentioned earlier

⁵ It is worth noting that modern emergence of bureaucratic organizations is not random; it is the result of specific economic and social budgets which have emerged in a determined historical moment: development of monetary economics, quantitative development of specific social base, especially State and mass parties, quantitative development of administrative activities, technical superiority over any other form of organization (because it is cheaper, faster, more objective and has predictable results), concentration of material instruments in the hands of the *dominus* and leveling of economic and social differences of the subjects (Weber, 1979: 709).

in the pyramid, we have to mention other types of personnel, staff that performs consultancy functions, people hired for professional services, etc. (Dussauge, 2008).

The risk of using this simple diagram –based on what happens in most bureaucracies that use it– is that political positions are usually filled through political designation⁶; administrative positions (if a civil service exists) are frequently filled through contests/competitions or merits system. In the lower part of the pyramid –operatives– several mechanisms exist, sometime these positions are owned by unions and other times they are filled through designation or merits.

It is worth mentioning that this diagram has been undergone several analysis and questions concerning existing coordination among these areas of personnel, their level of communication and roles that each of the persons that occupy these positions develop, level of contribution to achieve different organization goals and objectives.

For example, speaking of roles, according to Longo (2002), we first have politicians, people who assume and exercise government responsibilities in public administrative institutions. In second place, managers form the middle part, which informs politicians about the operation of specific pieces of management performance. This part is a heterogeneous range of categories of public employees or public servants. Lastly, operative personnel which some authors like Lipsky (1980) call *Street- Level-Bureaucracy*, mostly personnel who works at government-attending windows and are represented by unions which develop representation and personnel advocacy tasks in the work sphere. Each one of these actors –regardless of their archetypical description– responds to different logics of interest and their performance varies according to different existing

⁶ i.e. for political appointments or designations it is worth looking at the United States where a series of rules that perfectly design the limits between personnel types and avoid interference. Firstly, the proportion of political appointments of civil servants is much reduced; they are not usually part of the civil career service when their term ends. Secondly, it is transparent and clear for both political parties that after every change, political appointments can be removed. Thirdly, Congress is in charge of gathering a list of possible appointments for the entire presidential term (called the Plum Book). Fourthly, many political appointments have been ratified by the Senate. In this process, Presidents try to appoint people with relevant credentials. As the White House explained in an official interview, political appointments are filtered and classified before they are sent to the President for appointment. Consequently, the merits of the candidates end up being extremely serious, even though there is not a formal competition. Finally, political appointments do not interfere with the appointment of senior civil servants, who are named through merits systems or competitive process (OECD, 2008).

contexts. Thus, in some cases there is greater proclivity to cooperate among actors.

Nonetheless, the most frequent debate has to do with the classic politics-management dichotomy (Weber, 1979; Wilson, 1887; Goodnow, 1900; Suleiman, 1984). What happens when both parts cannot establish an adequate dialog? How does this affect the bureaucratic system's performance? How do we find an adequate balance between both parts? Politicians *versus* professional managers? Politics *versus* public administration? What happens when the politicians sphere dominates the professional sphere or vice versa?⁷

It is worth mentioning that these so-called dysfunctions were uncovered by multiple diagnoses to Weber's traditional management model, signs of exhaustion which lead to suggestions to move towards a range of possible options of change. Among the alternatives to solve this politics-management dichotomy is the one to create a communications vessel or "hinge" between politics and management which falls on management function or the role of public managers to give them polyvalent function exercise throughout the administration; in the interest of their qualities as negotiators and coordinators of other actors besides the ones in the bureaucratic structure and at an inter-ministry level to keep the administration's operation dynamic. Of course, they would be in charge of handling a lot of the political-administrative problems, acting as liaisons, which a single power or ministry could not solve. Thus, public managers would need to have huge strategic leadership qualities (to make things work) to solve different problems and citizen demands; thus, their role would be fundamental in public administrations' transformation process.

As a result, if we go back to the bureaucratic philosophy we have been working with in this paper, we would have to highlight the public manager's category the following way:

⁷ For the last couple of years, there has been an ongoing debate with multiple visions that seek to find an adequate balance or warn about the risks of bureaucracies that run amok or are hostages to the party systems or classifying bureaucracies based on their ties with the characteristics of political systems. See works by Jacoby, Henry (1973) *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California; Rowat, Donald (1988) *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA; Peters Guy (1995) *The Politics of the Bureaucracy*. Ed. Logmann, USA; LaPalombara, Joseph (1963) *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA; Riggs, Fred W. (1970) *Frontiers of Development Administrations*. Ed. Duke, University Press, USA, and Morstein, Fritz (1957) *The Administrative State*. Ed. Chicago University USA

Gráfico 2. Bureaucratic structure which includes public managers or senior public managers



Source: developed by the author

Along these lines, speaking of management function regulation, the 2005 Commission Report of the Basic Statute of Public Employees in Spain (2005: 64) considers that the aforementioned regulation has different connotations in diverse countries based on their traditions or their evolution. Most of them have stumbled upon problems, mostly because it not only means implementing a public management model that contrasts with deeply-rooted bureaucratic customs, but also creating a new professional group that is inserted into the political direction and top civil service career; precisely in that vague and never well-defined space in which politics and management separate and converge.

This argument which focuses on the attention given to management function as a specific object of study, which has been materialized in different ways: creating specific regulations, selection or training processes. It is maintained that these current arises from need, traditional civil service systems have expressed their inability to produce the required managerial profiles and promote proper managerial practice. Thus, public management professionalization has become priority to reformers and has forced the concentration of specific functions of human resource management in the upper area of civil service systems (Longo, 2004:203).

Said selection of posts has demanded the implementation of specific basic rules that have led to a full blown differentiation of civil service career. Surely, this tendency has involved the differentiation of public managers and civil service careers; as seen below:

Table 1. Managerial function. Is it differentiated?

COUNTRY	YES/NO
Germany	NO
Austria	NO
Belgium	YES
Canada	YES
Spain	NO
United States	YES
France	NO
Mexico	NO
Holland/Netherlands	YES
Italy	YES
Japan	NO
United Kingdom	YES
Sweden	YES
Chile	YES
Colombia	NO
New Zealand	YES

Source: Longo, Francisco (2003) "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad" *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo* Ed. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. With information of other countries.

This leads to a certain definition or term of its own of this segment of staff, as seen below:

Tabla 2. Some countries' definition of senior civil servants (countries belonging to OECD).

Country	Term	Main definition	Is SCS defined?	Creation date
Germany	Senior Civil Servant (Spitzenbeamte-peak/summit of civil servants)	Organizational levels/ Salary groups	No	-
Australia	Senior Executive Service	Salary group/ Organizational levels	Yes	1984
Belgium	High public employees (Haut fonctionnaires)	Organizational levels	Yes	2000
Canada	Executive group	Scales	Yes	-

Spain	High public function	Organizational levels	No	-
United States	Senior Executive Service	Salary group	Yes	1979
France	1) Executive frame (Cadres dirigeants)/ High frames (Cadres supérieurs) 2) Altos Funcionarios (Haut fonctionnaires)	Organizational levels and selection of cooperative members	No	-
Italy	Dirigenza (1 st and 2 nd executive level-prima y segunda fascia)	Organizational levels	Yes	1998
Netherlands	Senior Civil Service (Algemene Bestuursdienst) ¹	Civil Service Scale/ Organizational levels	Yes	1995
New Zealand	Senior Service Executive	Organizational levels	Yes	1991
United Kingdom	Senior Civil Service	Salary group	Yes	1996

Source OECD (2008) *The senior civil service in national governments of OECD Countries* Ed. OCDE, Paris, France.

In reference to the size of this structure, the number can vary according to the magnitude of existing civil services; however, according to studies made by OECD (1999:19) the percentage does not go beyond 2% in relation to civil service staff. The number of civil senior services may vary from country to country based on their diversity and size. Smaller countries have less than one thousand senior civil servants (Belgium, New Zealand and the Netherlands); bigger countries have over 2,000 (Australia, Canada, France, Italy and the United Kingdom). However, there are great exceptions like the United States, which has approximately 7,000 of these servants (OCDE, 2008: 7). The same thing happens with levels or limits of public managers' careers which set boundaries between the latter and politicians. Of course this varies from country to country⁸.

⁸ On this subject, we recommend the reading of the study by Matheson, Alex, Boris Weber, Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007) *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París. Page 16. This study deals with the situation of 12 countries: Belgium, Denmark, Korea, Italy, Mexico, New Zealand, Poland, United Kingdom, Sweden, France, United States and South Africa; explaining the levels of public managers careers or senior systems.

Thus, if a career for public managers had to be defined, OECD (1999:9) would say that it is a structure and a recognized management system for high non-political positions (for public management functions) in government. It is a civil service system which trains managers to perform functions *ad hoc*. It is a service that is mainly carried out through appropriate institutions and processes to promote stability and professionalism for this senior management group, with the necessary flexibility in government composition.

We must highlight the following elements of the definition given above (OECD, 2008):

- **Highest government positions:** The positions filled by the *senior* civil service are hierarchically the highest (in central departments or agencies), usually located just below political appointments done through non-competitive procedures. The number of levels *senior* civil service includes depends on the definition used by the country. The highest government positions can be defined through a specific range of positions (general secretaries or general managers), establishing a personnel degree or scale attributable to the person and the position or salary group.
- **Competitive appointments:** An open appointment means that there is an adequate notification for internal and external candidates, based on merits, abilities, experience, and candidate performance.
- **Institutions and adequate processes for human resources management:** Appointments, removals, promotions, performance evaluation, wages, etc. are determined by processes which include “power balance” mechanisms. This balance is necessary to ensure open competition and avoid political interference. In some cases, there is a commission which makes the appointments within the department, evaluating and classifying candidates. This work can be verified by an independent body or the independent body can organize the appointment process itself or a part of it. In these examples, institutions and procedures provide real competition for recruitment. In other countries, the candidate is selected merely because of a vacant higher position. In these cases, competence criteria is usually canceled in practice; i.e. they pretend to describe the profile of the position to publish it in the official journal for a potential pre-selection of the candidate, they even publish the job position before. There is not a universal definition of adequate human resources' management institutions and processes; institutions have specific contexts.
- **Functions:** Senior civil servants can carry out one or more essential functions: *i)* political consultancy: analyzing and informing ministers about political contents, usually without including the opinion of political parties, which is the job of consultants or political appointees;

- ii) operational efficiency: managing resources to achieve expected results in programs and services; iii) efficiency in corporate services: management of financial, staff, technology and infrastructure resources.*
- **Formal separation of a specific group:** Separation means that the staff belonging to the *senior* civil service has different rules and plans from the rest of the civil service. Those different plans could be: salary structure, hiring, appointment, performance and evaluation agreements, power balance system, etc.
 - **Flexibility and respect for processes:** Flexibility may need to homogenize competitive processes in appointment so as to have an appropriate relationship between *senior* civil servants and the minister (or political appointees). They could be joined by adequate processes, i.e., when ministers have the chance to accept or reject an appointee from an autonomous commission or when they accept an independent evaluation in case of inadequate or unreliable performance, they can remove a *senior* civil servant. In these cases, process to avoid political arbitrariness should be respected.
 - **Centralized Direction:** *senior* civil servants must be centralized or monitored to prevent political interference which presents itself at individual ministry level; especially in promotion, decrease and salaries based on performance.

In this sense, the Ibero-American Charter for the Public Service (2004) asserts: “public managers are those jobs or directions immediately subordinated to the political level of the governments, in charge of directing, under a strategic orientation, structure and processes through which public policies are implemented and public services are produced and provided. It is a differentiated function of politics and public policy professionals that make up ordinary public function. The adequate definition and consolidation of a professional public direction is basic to an adequate institutional design of contemporary public systems”.

Even though there have been breakthroughs, there are still institutional deficits and future study to carry out; this is an issue that is subject to deep revisions that will spur new discoveries. The Latin American case (Figueroa, 2002) is a very fétil field to explore these new lines of study.

2) Ideal models of management function.

A special element to differentiate professionalization systems of management function is the identification or certain types or models developed based on certain characteristics, despite the existence of a multiplicity of them that could be unique for every country. It is possible to talk about “Ideal models of management function”. A brief distinction of them is found below (Jiménez Ascencio, 2006):

a. Corporative Model or Closed management function

Also known as career or bureaucratic model. Characterized by being a closed management function model; that is, it lacks windows to the outside world. Its distinctive feature is that the management function is extracted from the organization itself; it is the public employees themselves who after a long period of performing public-employee-related functions and occupy management positions in the public sector as a kind of coronation of management function.

Thus, it is mainly characterized by a public servant who is recruited and selected in "foot branch" (lowest job position of each of the branches of service) to perform a specific career in public service, promotions and income are regulated by statute. There are several entry requirements predominantly related to academic merits. These systems are highly hierarchical concerning career development and their levels. The public servant that is part of the career system will have a permanent position, once he has proved or passed the trial period. Work conditions, payments, pensions and regulations related to all of these are decided by authorities and negotiated by unions. It is worth mentioning that management competitions are not formally defined, the selection follows career criteria and internal co-optation. Countries that are close to this model are France and England (before the *Next Steps* reform).

According to Jiménez Ascencio (2006: 39-40), the greatest inconvenient that this public management system has is that the appointment of a public employee as public manager is a type of continuity of the management career (thus can mean an occupation of managerial levels by management and directive logics) and that, usually, their performance is given for life, a circumstance that given the guarantee of permanence, makes it unable to assess the extent to which public managers perform well their duties. Its greatest advantage is that public managers are picked up within the organization; as a result they know pretty well the context, the environment and their own limits.

b. Politization model or politics-occupation of managerial positions.

This is an open system, based on the principle that public employees are not hired for a specific career, but for a specific position. Managerial positions in the public sector can be filled by anyone, despite their abilities and origin. It is a model starts with the typical parameters of the *spoil system*; its primary meaning is that all jobs in the administration have to be provided by political confidence criteria concerning their performance, this meant no particular difficulties. Thus, appointments are carried out with absolute discretion. This politization model of managerial functions is characterized by the decisive element in the provision of positions that is political confidence up

to the point when the rest of criterion (professionalism, ability or merit) are purely adjectival.

This is a system currently in force in many countries, at least in issues such as occupation of high levels of public administration or very close to politics; although some Anglo-Saxon countries have banished it completely. The countries that still enforce it include almost all Latin American, Asian, and African countries, as well as Spain, as long as the published regulations of 2007 are not implemented.

In terms of advantages and disadvantages, Jiménez Ascencio (2006:44) himself states that there has always been a great advantage: flexibility in recruitment and dismissal as a result of huge discretion (absolute liberty) by the organ that designs and dismisses. The disadvantages are part of the process itself, that is, public managers that are recruited based exclusively on political confidence and without any kind of requirements (in some cases not even academic ones) of merit, ability and therefore people imbued in a strong "amateurism", with a deep ignorance of the public sector they are part of. Likewise, a dependence on the public management mandate of the political cycle makes the managerial capital be constantly renewed and a source of experience and knowledge will be lost; an organization cannot function without this.

c. Managerial model or public management professional

This model arose as a result of the two previous models; the basic elements of this public management model are rooted in the Anglo-Saxon world. This model's main characteristic is the identification of a managerial function in the public sector equipped with a series of professional features that make it unique before a strictly political activity and the traditional task of the professional bureaucracy (civil service). The fundamental feature of this managerial model is the discovery of a specific managerial function and that the adequate performance of said managerial functions requires strong doses of professionalism. Managerial experiences of certain Anglo-Saxon countries such as the United States, the United Kingdom and New Zealand promoted this managerial model that was later reconstituted based on New Public Management (Jiménez Ascencio, 2006: 46).

This model is the result of the development of efficiency and effectiveness ideas and values in the public sector. It has certain influence on the private sector and demands the characterization of managerial positions.

We have already mentioned that we start by recognizing that managerial function is an activity of professional nature which requires knowledge and a series of abilities concerning managerial tasks (different quantitatively and qualitatively from knowledge and abilities needed for functional performance). Thus, this area needs competences above all. There is a

public procedure of selection or designation based on the demonstration of possession of skills. On the other hand, once public managers have been selected, they have the power or their own delegates to direct the organization (staff, organization, budgets). The point is to let managers manage, programmed plans or contracts defined by the government (Villoria y Del Pino, 2009: 502). All of it in a framework of specific responsibility and accountability, with a system of rewards and punishments of its own, a certain temporality or defined term, but without dismisses made discretionally or with political interests.

According to Manuel Villoria y Eloisa del Pino (2009: 502-503) after analyzing the three models, it seems that the only one that responds to criteria of professional managerial function is the managerial model. The first one is professional but not managerial. The second one can be managerial but not professional; however, only the third one allows the articulation of professional management.

3). Components to implement a professionalization system for managerial function

The establishment of a professionalization system for managerial function considers the need to construct a series of components to design and implement it. From our perspective, said components have to focus on the following points:

- a. Have the support of the highest level of executive and legislative authorities
- b. Build the necessary institutional arrangements between politicians and managers.
- c. Design a specific legislation to regulate it (professional guarantees, rights and duties) and a structure that takes charge.
- d. Establish the implementation sphere to develop managerial function
- e. Limit the number of job positions regarding managerial function.
- f. Propose a professionalization model.
- g. Create necessary institutional environments.
- h. Promote a socialization process of the managerial function.

In the following section we will analyze each one of them.

a. Have the support of the highest level of executive and legislative authorities

This component mainly has to do with an essential element to achieve success in this kind of initiatives, the necessary "political will". Comparative experience shows that initiatives to professionalize management function need the help of the highest levels and not just casually; the direction of this process is close to the presidency, said systems are managed mostly

by personnel offices or agencies which are directly related to the President or the Prime Minister. On the other hand, legislative powers (represented by political parties) participate in the drafting of laws and rules related to its operation, and without a doubt their intervention endorses its procedures and functions. From now on, we could assert that without this support a professional management function would not survive. Thus, this instances' support is essential, because of the legitimacy they provide, as well as the promotion and importance they give this figure to strengthen public management and the political system as a whole.

The scenario described above brings about two relevant issues: firstly, that the management function issue is in the political-administrative agenda and hopefully also in the agenda of the parties; and at the same time legislative and administrative efforts work together to implement a better public policy in this matter, which is recognized and connected to previous collective efforts to improve the conditions of public servants in general.

b. Build the necessary institutional arrangements between politicians and managers.

In the words of Carles Ramió (2006): "the most problematic element of management space regulation in public administration is politics and its relationship with professional management. This is a classic subject of study in Political Sciences, Administrative Sciences and Administration Theory. Without a doubt, management is the most strategic part of public organizations because it has an indisputable and necessary political nature; in this circumstance it pivots democratic legitimacy and the connection of the administrative system and the political system. It is also true that in a more or less strategic point professional management appears and its connection to political management has its own language problems or priorities. On the other hand, the naiveté is evident in the wilsonian division which could clearly differentiate in public administrations the political dimension and the professional one. On the contrary, in our opinion, both dimensions are interrelated and mixed in real public management. But one thing is to recognize this interrelationship and another is to consider this political-professional space as a confusing magma where everything is mixed up and there are no rules and regulations. This interpretation tends to have ulterior motives and promotes the generation of an excessive politicization of administrative bodies. On the contrary, our position considers that despite the interrelationship between the political and the administrative dimension, it is necessary to regulate the space of each component not to separate –meaningless purpose– but to clarify game positions and rules to promote institutional performance of public administrations".

Actually, a key issue to implement a professional public function is the clear establishment of game rules for politicians and managers. Precisely, as

Ramió (2006) asserts, the point is not to separate, but to clarify spaces and positions to combine efforts and develop public policies, among the most important thing. This component is essential, and it is mainly connected with role identification and levels of responsibility of both politicians and managers.

The definition of said positions and responsibilities or the necessary space each one of these actors should have requires a set of written rules and regulations, as well as unwritten ones which could be more related to the construction of agreements, codes and a system of values for both authors. Together, they not only explain limits of performance, but also denote a clear and precise communication of each of their responsibilities.

It is worth mentioning that in position identification and space construction, it seems that, at least in Latin American countries, there is greater clarity of what it is and what the role of the politician represents; although this does not happen with managers and public servants in general. Managers have a vague image, little recognized. This is mostly because of the lack of a professional system that backs it up; managers are mostly appointed by politicians –their bosses– which make them be identified as politicians themselves. On the contrary, professionalization measures should be implemented to contribute to an institutionalized professional managerial function, this should result in a more *primus inter pares* situation between politicians and managers instead of a subordination relationship of the latter in relation to the former.

It is important to note that this is without a doubt one of the most complex components of the implementation of this figure is the one Francisco Longo (2006: 65-66) mentions; despite having a great first approximation to public managers what and what for, it is important to mention that their outlines have not been achieved, neither practically nor theoretically, a degree of precision that facilitates a conceptual delimitation of the figure. Thus, the effort to measure the degree of real development and institutionalization becomes a purpose full of difficulties. This difficulties increase if we think of the complexity of institutional environments in which public managers are forced to take risks and be analyzed, or similarly, the diversity of factors that contribute to its development and consolidation. This makes its analysis and study more attractive.

A relevant issue in the study of institutional arrangements between politicians and managers is on the one hand, the analysis of manager evolution and their increasingly prominent place in public administrations; on the other hand, the relationships established between both actors. Thus, we can observe a management function as a collective of people which has greater autonomy in relation to the political class, based on the approach promoted by Goodsell (1994), Rohr (1986) and Friedrich

(1940). Likewise, this is related to the relationships established between managers-politicians/politicians-managers through the analysis of different theoretical relationship models between both actors. To achieve this, the main theoretical basis can be found in the works of Joel Aberbach, Robert Putman and Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*; Guy Peters (1987) "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" in *Bureaucracy and Public Choice* by Jan-Erik Lane (coordinador), Poul Erik Mouritzen and James Svara (2002) *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. In fact, there is little literature concerning development and implementation in Latin American countries.

c. Design a specific legislation to regulate it (professional guarantees, rights and duties)

Specific legislations try to endorse the special treatment a figure such as professional management function requires. A legislation that stipulates a series of rights and duties for managers, which different types of personnel that make up bureaucracy will enjoy. Legislations that –as we pointed out in the first chapter– could be different to the ones that regulate civil service personnel or other kinds of personnel such as the operative one.

In Latin America two alternatives could be established, the first one includes having legislation and rules of their own for management function, or in their legislation's framework make a distinction of management function. For example, as established in the Basic Statute of Public Employees in Spain in 2007.

In this sense, the fact is that having a specific legislation is associated to anticipating the existence of a body or organization responsible for its administration; with specific function characteristics to perform tasks. Call it a particular office that is responsible for the management of professional management function.

So, this would be the formal or normative part; however, we should mention that to promote a professional managerial function there is no need to have a specific legislation, like the cases mentioned earlier: Germany, Denmark and France, which do not have specific regulations; however, they have a strong focus and also recognize the importance of managers and their role in public policy elaboration and as agents of change.

The reality is that with or without legislations, the importance of professional managerial function currently forces us to focus on it, review and study it to further develop it.

d. Establish the implementation sphere to develop managerial function

This point refers to the implementation sphere for management function. This means considering different government orders, identifying within them if the professional managerial function institutionalization will only be for centralized public administration or also for public-sector administration. Or maybe like it has worked in other countries where it has not only been confined to ministries and departments, but has been implemented in agencies too.

The definition of the implementation sphere depends on current interests and the level of professionalization achieved by public administrations themselves. From our point of view, implementation of a professional managerial function in Latin America would have to be transversal in centralized and public-sector administration. Or we could think about a gradual construction, where centralized administration would be the first development scenario.

Likewise, the delimitation of the implementation sphere also gives us a hint of the level of centralization or decentralization that could be applied to this figure. Comparative experience tells us that the wider the range on organization selection, the greater decentralization is. At this point, we have to consider scenarios where an administration body will establish their own human resources management system under general guidelines. This pens up a world of possibilities.

e. Limit the number of job positions regarding managerial function.

Other countries have built their management function by limiting its job positions or they have designed it by taking into account different levels of managerial and political positions for its formation; in fact, the interest is to identify a structure's series of levels or positions close to managerial profiles subject to professionalization.

In Mexico, the professional managerial function proposal included selecting two professional career service positions, in this case, General Manager and Deputy General Manager, and a political position called Unit Secretary. With these three positions, it is considered that a professionalization system for public managers could be initiated, taking into account that the vertical scale is not very wide. In contrast, for each selected position for professional managerial function, a commitment to horizontality, with differentiated salary increases based on a broad strip of levels.

f. Propose a professionalization model

The managerial function professionalization model is an employment system or career system or mixed system. This definition is essential, from thereon relevant processes have to be designed and spread; these processes include competition type (i.e. opened, closed or both), professional career (belonging to a closed service), performance evaluation model (competences is closer to positions or employment systems), performance contracts, performance connected to economic payments based on results, training types, use of information and communication technologies, among others.

g. Creating necessary institutional environments

Building a professional managerial function and expectations regarding having managers with different levels of performance, some of them could be identified with traditional managerial styles, not an easy task. Especially because this work is not only limited to the strengthening of managerial function through rules, human resources management tools, and the building of a managerial culture. The challenge goes further, it has to do with the alignment and development of external conditions to make managerial function more fertile and productive.

For example, we cannot ask managers to work on a results-based philosophy of their budget environment does not have that orientation. Likewise, we cannot ask managers to base their work on innovation if they are subject to traditional administrative controls which inhibit and do not encourage. In this sense, if managers do not build an incentive system, it would be absurd to demand greater results. All of this combined with a vindication of its position before politicians and society.

This component is probably the most complicated one up until now; the level of participation of other issues and actors is more elevated, complex and diverse. However, having a common idea as a base and a collective construction can be the means to achieve solid bases to ensure the existence of a professional managerial function.

h. Promote a socialization process of the managerial function

Socialization is also an essential element because there is a perceived lack of comprehension and knowledge concerning what professionalization of public servants is and what it represents, especially in managerial public function. If we assume that certain sectors of the political class in Latin America there is a clear ignorance and disinterest concerning the issue of professionalization what it is and what it represents in this sphere; clearly, we cannot expect more from citizens. In fact, if we do not know

what professional career service and professional managerial functions represent –and add citizen's disdain and existing negative predisposition– it will be difficult to recognize their usefulness.

In this sense, it is necessary to know their usefulness in a democratic system and spread them through a "Network of allies" made up not only by governments and public administrations, but also by universities, professional schools, political parties, unions, civil society organizations, the media, among others.

As you can see, once these components have been mentioned, there are a lot of challenges that bring about multiple questions and lines of investigation which could be currently addressed; some of them have different levels of difficulty, it would take longer to address them, but they would yield material to develop individualized studies. However, we consider that the situation is appropriate to move forward; creating solid basis for a professional managerial function in Latin American countries.

Professional managerial function is one of the main topics of public administrations' reform and modernization. The mere mention of the sentence is extremely attractive; obviously the most challenging part will be how to promote a philosophy of this nature among the institutional machinery of the country. This research intends to provide guidance so as to build necessary elements to move forward on this subject.

4) Conclusions

As we have seen, building components to establish a professional service for managerial function is not an easy and simple task. This venture has to combine normative and technical aspects as well as political and cultural elements.

In addition to this, it is worth mentioning a series of questions relating to institutional design that have to be answered to build a professionalization system for public managers in Latin America:

- What kind of public administration do we want? Based on this, what kind of public managers do we need to define?
- What do we need from public managers? What goals should be achieved?
- How inclined are the Latin American countries to produce public managers with the necessary skills? But above all, is the system prepared to retain necessary talent and develop it?
- Nowadays, are the people in charge of politics and administration sharing the same vision and values to promote a proposal to professionalize public managers?
- What is the perception politicians have on public managers?

- Do our elected politicians really care about this professionalization topic? Are they really our allies?
- Have enough arguments and evidences been built to convince and persuade others about the importance of public servants' professionalization?
- Are the role and importance of public managers present in the country's political administrative culture?
- Which are the obstacles and challenges that have to be brought down to establish a public manager career in Latin America?
- How will the relationships between politicians and public servants be affected by the implementation of a career for senior public managers?

On the other hand, the human resources' management perspective for public managers forces us to explore the following research lines:

- Selection process design for public managers.
- Formation processes elaboration for public managers.
- Review of performance evaluation systems for managerial function.
- Construction of a family of generic skills by area.
- Identification and/or creation of tools to measure managerial abilities.
- Development of personal and emotional skills for public managers.
- Definition of areas in charge of selecting public managers, as well as training centers and staff profile analysis responsible for management function.
- Checking of tabulators aligned with performance evaluation.
- Budget process analysis to make them result oriented.
- Review of competence systems for public managers.
- Registering and analyzing what other countries are doing in this area.
- Review of information technologies for managerial function management.

Professionalization system for senior public managers requires as well as civil service issues, important times and elements to shape it, so that it can be of interest in the area to be implemented. Additional elements such as normative and operation conditions analysis, *in situ* work, the adequate training of these managers and also politicians are the most relevant ones. Additionally, great support from the head of public administration includes negotiation development with different actors, as well as construction of networks that support the project; its horizons should not only include Public Administration, but other public powers and other levels of government.

Bibliography

Aberbach, Joel; Robert Putman y Bert Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Ed. Harvard University Press, USA.

- Brosnahan, Jo (2000). "Public Sector Reform requires leadership" *Government of the future*. Ed. OCDE, Paris, France.
- Cabrero, Enrique (1995). *Del Administrador al Gerente Público*. Ed. INAP, México.
- Cardona, Peretó Francisco (2007). "Tendencias en la gestión de la Función Pública. Países Unión Europea y OCDE". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 7, primer semestre, México.
- Catalá Polo, Rafael (2005). "Directivos Públicos". *Revista Presupuesto y Gasto Público*, No. 41, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Dussauge Laguna, Mauricio (2008). "Categorías y características de los servidores públicos en un gobierno profesionalizado". *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 9, primer semestre, Ed. Fundamespa/Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.
- Fayol, H. (1961). *Administración Industrial y General*. Ed. El Ateneo. Buenos Aires, Argentina.
- Figueroa, Ramón (2002). "Regímenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado del arte, análisis y conclusiones". *Documento de Trabajo/Diálogo Regional de Política*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo Washington, D.C. USA.
- Gardner, John (1990). *On leadership*. Ed. The Free Press, A division of Macmillan, Inc. New York, USA.
- Goodnow, Frank J. (1900). *Politics and Administration: A Study in Government*. Ed. MacMillan, New York/London.
- Goodsell, Charles (1994). *The case for bureaucracy: A public Administration Polemic*. Ed. Chatham House, Chatham, New Jersey.
- Gulick, L. (1987). "Notes of the theory of organization" en J.M. Shafritz y J.S. Ott. *Classics of Organization Theory*. Ed. Dorsey Press, Chicago, USA.
- Hartasánchez, José Miguel (2002). "Perfil dinámico de la cultura organizacional de los directivos públicos en México". *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11 octubre, Lisboa, Portugal.
- Heady, Ferrel (1996). *Public Administration. A comparative perspective*. Ed. Marcel Dekker, USA.
- Heifetz, Ronald (1994). *Leadership with out easy answers*. Ed. University Press, Cambridge, London, England.
- Holden, Paul, Pedersen C.A and Germone G. (1968). *Top Management*. Ed. McGraw-hill, USA.
- Hopf Harry Arthur (1961). "Scholarly Practitioner and Pioneer in Management". *The Journal of the Academy of Management*. Vol. 4, no. 3, USA.
- Jacoby, Henry (1973). *The bureaucratization of the world*. Ed. University of California Press, Berkeley, California
- Jiménez Ascencio, R. (2006). *Directivos Públicos*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, País Vasco.

- Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998). "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" en Verheijen, Tony y David Coombes (comps.) Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe. Cheltenham, UK.
- Kliksberg, Bernardo (1983). *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Ed. Fondo de Cultura Económica, INAP-CLAD, México.
- Kotter, John (1983). "Lo que hacen realmente los buenos directores generales" *Harvard-Deusto Business Review*, tercer trimestre, España.
- LaPalombara, Joseph (1963). *Bureaucracy and Political Development*. Ed. Princeton University, USA.
- Laufer, Roman y Alain Burlaud (1988). *Dirección Pública: gestión y legitimidad*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Likert, Rensis (1961). *New Patterns of Management*. Ed. Mac Graw-hill Book Company, USA.
- Lipsky Michel (1980). *Street level bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. Ed. Russell Sage, New York, USA.
- Longo, Francisco (2003). "La reforma del empleo público en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: Temas para el Diálogo*. Ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- _____. Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós, Barcelona, España.
- _____. Longo, Francisco (2006). "Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional" en *Revista Reforma y Democracia*, No. 35, junio, Caracas, Venezuela.
- _____. Longo, Francisco (2002). "Políticos, Directivos y Sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas". *Pensar en lo público*. (Francisco Longo y Manuel Zafra, coords.) Ed. UIM y ESADE, España.
- Matheson, Alex; Boris Weber; Nick Manning and Emmanuelle Arnould (2007). *Study on the political involvement in senior staffing and on the delineation of responsibilities between ministers and senior civil servants*. Ed. OCDE, París.
- Merrill, Harwood and Elizabeth Marting (1959) "Developing Executive Skills: New Patterns for Management Growth". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 12, no. 3 april.
- Mintzberg, Henry (2002). "Developing leaders? Developing Countries?". *Working Paper*. McGill University, U.S.A.
- _____. (2005). *Directivos, No MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial* Ed. Deusto, Barcelona, España.
- _____. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Ed. Ariel, Barcelona, España.

- _____ (1996). "Managing Government, Government Management". *Harvard Business Review*, (mayo-junio), U.S.A.
- Monsanto, J (1986). "Estudio sobre la formación y la capacitación para gerentes de empresas públicas industriales en México". *Praxis* 72, Ed. INAP, México.
- Morstein, Fritz (1957). *The Administrative State*. Ed. Chicago University, USA.
- Mouritzen Poul Erik and James Svara (2002). *Leadership at the Apex Politicians and administrators in western local governments*. Ed. Pittsburgh Press, Pittsburgh, USA.
- Peters, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en ciencia política*. Ed. Gedisa Barcelona, España.
- _____ (1987). "Politicians and bureaucrats in the politics of policy making" in *Bureaucracy and Public Choice* Jan-Erik Lane Ed. Sage Modern Politics Series Volume 15 sponsored by The European Consortium for Political Research/ECPR , London.
- _____ (1995). *The politics of bureaucracy*. Ed. Longman USA.
- Price Waterhouse, (1988). *Straight from the CEO*. G. William Dauphinais and Colin Price, editors, USA.
- Ramió, Carles (2006). *Política y Gestión: la regulación del directivo público en España*. Ponencia, Barcelona España.
- Riggs, Fred W. (1970). *Frontiers of Development Administrations*. Duke, University Press, USA.
- Rohr, John (1986). *To run a constitution*. University Press of Kansas, USA.
- Rowat, Donald (1988). *Public Administrations in Developed Democracies*. Ed. Marcel Dekker, New York, USA
- Sayles, L.R. (1964). *Managerial Behavior: Administration in Complex Organizations*: Mc Graw-Hill, New York.
- Stewart, R. (1988). *Managers and their jobs*. Ed. McMillan. London.
- Suleiman, Ezra (1984). *Bureaucrats and Policy Making*. Ed. Holmes and Meyer, New York.
- Villoria Manuel y Eloisa del Pino (2009). *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- Weber, Max (1979). *Economía y sociedad*. Ed. F.C.E., México.
- Wilson, Woodrow (1887). "Study of the Administration Political" in *Science Quarterly*, Vol. II, U.S.A.

Institutional Documents

- Ministerio de las Administraciones Públicas (2007). *Estatuto Básico del Empleado Público*. Ed. MAP, viernes 13 de abril, Madrid, España.
- _____ (2005). *Informe de la Comisión del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid, España.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001). *Estatuto de la Dirección Pública*. Santiago de Chile.
- OCDE (2000). *Government of the future*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.

- _____ (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas de la OCDE*. Ed. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- _____ (1998). *Managing the Senior Public Service a Survey of OECD Countries*. París, France.
- _____ (2003). *Managing senior management: Senior civil service reform in OECD member countries*. Ed. OCDE, París, France.
- _____ (2008). *The senior civil service in national governments of OECD Countries*. Ed. OCDE, París, France.
- _____ (1999). "The state of the higher civil service after reform; Britain, Canada and the United States". *Public Management Service*, París, France.
- _____ (2008). *The state of public service*. Paris, France.
- _____ (1995). "Top management service in central government: Introducing a system for the higher civil service in central and eastern european countries". *SIGMA PAPER* No. 1. París, France.
- Office of Personnel Management (2001). *Guide to the Senior Executive*. USA.
- Red Mexicana por la Profesionalización del Servicio Público. "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (2004). en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, No. 2, Ed. Red Mexicana por el Servicio Profesional, México.
- State Services Commission, (2001). "A cross-Jurisdictional Scan of Practices in Senior Public Services: Implications for New Zealand". *Working Paper*, No. 13, New Zealand.
- World Bank (2003). *Making Services Work for Poor People 2004*. World Economic Report. The World Bank Group and Oxford University Press, USA.

Revista de Administración Pública



**Recovery of abandoned buildings in
Mexico City for environmental and cultural integration
into the public space**

José Arturo Alvarado Ortega

Introduction

The recovery of abandoned architectural spaces implicitly includes sustainability as a integration phenomenon; and even though we address recovery, revitalization and reintegration, the main goal is to understand them in a way sustainable development processes are imbued with these concepts. Likewise, sustainable architecture is becoming more and more relevant to modern societies. And even though this is not a new issue in the architectural agenda, this branch has to be re-evaluated in light of the current ecological demands that require maximum use of natural resources in our projects. There is still time to apply science, technology and the use of elements and first-level knowledge to develop an architecture that decease its impact on the environment, which combines itself harmonically with the landscape and improves the individual's quality of life.

Mexico City is a good lab to study and implement policies against soil erosion, water and air contamination and loss of native flora. Even though recent government administrations have drafted several environmental preservation programs, these have proved insufficient due to demographic growth and poor urban planning. On the other hand, the use of different well-known basic sustainable alternatives has been rejected, as well as new planning strategies to take advantage of water and green areas.

These elements offer methodological alternatives that have been used in other countries, which could be adapted to our country's own problems and could be implemented in the short-to medium-term. As an example we can mention the recovery of degraded landscape, which can recover functionality by giving it a different use to the intended one through an abandoned architectural space requalification. Acquiring necessary skills to give society an architecture which integrates itself with the environment, which answers to the user's needs and at the same time significantly reduces the exploitation of natural resources.

Taking into account the following principle: "matter cannot be created or destroyed, only transformed"¹, we can assert that by reinterpreting and metamorphosing the abandoned architectural space, emphasizing the re-architectural culture, promoting it and giving building recycling greater importance. Consequently, its use and initial conceptualization will be transformed without destroying it to create a new one; some spaces will be modified through revitalization to give them new social, environmental and architectural uses.

It is very challenging to think that abandoned architectural spaces such as markets, slaughterhouses, factories, movie theaters, tenement blocks, etc. in Mexico City can be architecturally rescued and not precisely in the way they were initially and functionally conceptualized. We can do this to empty and forgotten places; however, the main goal is to transform them to benefit society and the State.

These transformations favor the reinterpretation of the place and its context, changing people's everyday lives. On the other hand, the deterioration of natural resources can be prevented if the destruction of these places is avoided; using the resources that would have been wasted if they had been demolished to subsequently build a rehabilitation project.

Unfortunately, our country does not favor the recovery of abandoned spaces; it seems to be common knowledge that the words 'abandoned space' stand for *junkspace –what coagulates while modernization is in progress*². Through re-architecture is it possible to regenerate these spaces and view the problem from another perspective: turn it into an integral solution, a reemerging space that reactivates a specific zone and contributes to the recreation of itself. Mexico has a great potential to use tools that take advantage of abandoned and forgotten architectural spaces, revitalize specific points within Mexico City and at the same time create a scheme that serves as a model to attack this same problem in other states of the Mexican Republic.

Background

For a while now –and not just recently–, the innumerable texts, practical models, measures and actions that have been developed reflect man's consciousness before an issue that concerns us all. Currently one of the greatest problems, in this sense, is some government's capitalist and neoliberal thinking which does not value natural resources, viewing them as infinite natural capital.

¹ Antoine-Laurent de Lavoisier, Conservation of mass (matter) / First Law of Thermodynamics.

² Rem Koolhaas, "El Espacio Basura", Barcelona, 2007.

As time goes by, we realize that these resources are finite and that even renewable ones require a period of time beyond the time of men.

In this sense, our concerns should not only alert us, but also makes us take actions like the ones presented in international forums such as Rio 1992 where concerns regarding the Environment and Development were shown; the Declaration of the United Nation's Conference on Human Environment approved on June 16th 1972 was reaffirmed. The forum's main goal was to establish a new and equitable world alliance through the creation of new cooperation levels between States, key sectors of society and people; working towards international agreements that respect each other's interests and protect the integrity of the environmental system and world development, but above all recognize the integral and interdependent nature of Earth, our home.

Thus, for centuries and up until now we can find a variety of constructions, urban elements and equipment that do not represent or have sustainable elements like the ones in vernacular architecture; the point is not to prove that said urban or architectural spaces were made this way –maybe “they did not need to be constructed that way, maybe there was no culture that made them do them this way or someone just did not want to”– but emphasize the importance of an ecological, environmental and sustainable consciousness required by architecture and urbanism.

However, ever since the 20th century, we begin to notice the features of some architectural spaces that are rehabilitated and revitalized to improve the urban landscape or to improve the quality of life of their context, without becoming historical centers. On the contrary, the urban core grows as the population spreads and holes are filled with cement without considering the abandonment many architectural spaces that could be transformed and recovered suffer.

The regeneration of these spaces is based on concepts such as reutilization and recycling, its basic premise being sustainability. However, there are numberless reasons and motives to abandon an architectural space; an important historical reference point is the Industrial Revolution. It began in Mexico up until the beginning of the 20th century when small spaces set aside for manual labor were transformed into big spaces devoted to manufacturing and industrialization; with the help of the railroad and the steam engine the marketing of products spread favoring displacement and urban growth.

Nonetheless, the second element that came into play in the modernization of Latin America made these and other architectural spaces such as shops, movie theaters, industries, among others stop being what they were or were moved from the centers and abandoned. This was caused

by the ideology of this movement which basically sought capitalist growth and accumulation; which had two main political thoughts: democracy and bureaucracy.

Environmental history

Currently, environmental history is a paradigm in which we have to reinforce and deepen our knowledge to carry out geographical, biological, historical, ecological, anthropological and even economic studies about a specific region and link them so as to break misunderstood models, concepts and transformations concerning this development.

Its goal is to understand the transformation processes of human activity that changed nature because of specific way of production; as well as the cultural and scientific processes that were a part of this environmental change. Not forgetting that geography is the key to these processes along with the history of mankind.

To understand the process of formation of environmental history in our context, we have to find ourselves in the ideology of western civilization itself. So we should define the concept of nature and synthetize the elements of the contributions concerning the study of life in our home, planet Earth. However, our approach must include a biological, ecological and natural evolution perspective within history as a discipline.

The environmental history goes beyond history itself, in the natural sense: it helps the latter, collects data and captures them in a time line which allows us to analyze and compare evolutionary processes and the development of a specific geographical sector so as to objectively understand the present state of said region, as well as its past.

The development of environmental history as a concept is based on *natural history and human history, both are two sides of the same general process; they modify each other and in extreme cases determine each other. That is why it is impossible to draw simple causal lines between natural history and human one; each one is the context and content of the other*³. In this sense, we understand that both histories are continuously linked and modify human culture and nature.

The abandonment phenomenon

Economic Circumstances and Process that brought it about

Architectural places and spaces have a life of their own: they are born, established, modified, mutate, they can die, be abandoned and can be

³ James O'Connor, "Causas Naturales", Siglo XXI, México, 2001.

reborn. The abandonment phenomenon and the decay of architectural places or spaces manifest itself in different ways according to the context and specific circumstances in which it is found: historical, social, political and natural changes.

The sudden changes of the 19th and 20th century have totally modified the world in which we live in. As aforementioned, the Industrial Revolution of the 19th century has left traces due to the radical changes in the use and exploitation of natural resources. It changed the time-space notion and therefore, the world. In fact, it was the movement that revolutionized mass production, accelerating production in society and also included the need to rapidly build spaces that would characterize this period of development. The urban landscape was completely transformed at an accelerated rate; compared to place permanence in preceding periods. The geography of the place was modified, waterways were diverted, deforestation took place and mountains of waste were created.

Next to the hubs of production activity, new infrastructures were constructed for material transportation such as streets, avenues or the railroads around industrial areas. The latter is the city's great space and economic transformation, reducing travel time, communicating industries and cities.

As a result of the increasing industrial production, the construction of new structures was promoted; favoring the abandonment of those constructed in the first stage of industrialization.

Progress advanced with its pros and cons; it came and left at the same speed, by the end, the urban areas had various space scars within the cities, located between the old centers and the new outskirts which were brought on by the explosion of urbanization. A big blow considering that entire sections of the city had numerous factories and industries and other architectural elements that were abandoned.

Consequently, the face of the city and urban landscapes have continued to change during the 20th century; the century of devastation and reconstruction. The destruction occurred during the Mexican Revolution brought on a period of reconstructions and transformation, influenced by the movement of great masses of population, traffic organization and migrations.

This is why we are constantly witnesses of the abandonment phenomenon in places or spaces within the city or a bigger territory. Occasionally, these empty spaces are tightly linked to those which are completely full: non-productive land, areas without a specific function, surrounding the city or infiltrating it, *sketching in bas-relief the areas of uncertainty*⁴, never

⁴ Augé, Marc, "El tiempo en ruinas", Barcelona, Gedisa, 2003

knowing where the city starts and where it finishes. And also constituting testing ground to explore the possibility of a new city.

These are places that have been apparently forgotten, where the past prevails over the present, places full of new questions regarding the city and contemporary landscape. These areas generally appear to be far away from the city, although they are part of it. *These desolated places, soulless centers, occasionally mortified, devastated, objects without a cure and filled with speculation, they can be defined as non-places, striving to come back, to be recognized and reasserted as new places.*⁵

The purpose of these spaces has to be understood as the ones at risk of disappearing, of being cancelled, eliminated and devastated. It is necessary to capture and interrogate the meaning of life and memory, never in inhabited and lived-in places, full of people, objects, buildings and cars; but paradoxically in places where life itself seems to end, finding the seeds of life where men runs the risk of getting lost, losing its place and its relationship with it.

So, abandoned places never die; although it may seem like it. They solidify in the memory of those who once lived there; constructing an irreducible element of identity. They live on their own materiality, substantial and material coherence. They are not static; on the contrary, they represent movement, a physical and mental path to continuous re-conquest. Generally, we think these places have no sense: they do not have more sense if they have never had one. However, these places do have sense, a sense that has to be understood, listened and lived.

Occasionally, it is thought that abandonment is brought on by a lack of use, however, this lack of use does not generate space decay, it is more complicated than this, falling into disuse is the result of a series of unfortunate events that end up in identity loss and loss of image over context.

An urban characteristic of these spaces is that they look for a meaning within their historic, architectural and social context, it is important to note that when one appears it is clear because an incompatibility and an inconsistency that crashes with urban composition arises.

Recycling of architecture

Re-architecture

If we speak of architecture, we must speak of the art of space: the public, the private, the relationship and the interstitial one, among others. New meanings that never break are adopted. The space is recycled and

⁵ Teti, Vito, "Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati", 2004.

architecture constantly feeds on the existing one, taking into account current circumstances.

Psychoanalyst Ernst Kris said: *For the longest time we have understood that art is not produced in an empty space, no artist is independent from those who came before him or those who model him; the artist just as the scientist or the philosopher is part of a specific tradition and works in a structured field of problems*⁶. This architecture finds it hard to find a tabula rasa because it never goes back to being the same pure and original architecture.

The recycling concept was introduced by the need to give new answers to urban complexes that have become obsolete. Reactivation projects that can be developed in various scenarios such as: old factories, housing estates, suburbs and non-functional suburbs. Also, to slow the process of aging and abandonment through redefinition and restructuration operations, creating new relationships between the building and its environment.

Besides the intrinsic architectural value a work can have, a preexisting building has the advantage of having won the respect of its environment, of occupying a unique and recognizable space; recovering the latter involves recovering the surrounding space thus, avoiding decontextualization.

Unlike the rehabilitation culture of the beginning of the 20th century which demanded –after a period of abandonment– to rehabilitate and leave in its original state some architectural space that had a specific function; the recycling culture can build something new over an existing base. *Injecting life to buildings that are part of our history and at the same time recognizing the special importance of the architecture.*⁷

When a building is built, we think it is inserted in a specific space, but not as being inserted in time. Nonetheless, buildings are capable of developing a life of their own as a consequence of the life that is developing inside them; they are capable of changing, adapting and renewing themselves. When architects work, they not only have to be space artists, but also time artists; like Stewart Brand says: *working with time and not against it*⁸.

A building that has lost its original function, has not necessarily lost its importance, *this does not necessarily lead to his death, the loss of function does not impoverish the semantic capacity of the architecture*⁹, it is simply

⁶ Ernst Kris, "Psychoanalytic Explorations in Art", London, 1952.

⁷ Gausa M., Guallart V., Muller W., Morales J., Porras F., Soriano F., "Diccionario Metápolis de arquitectura avanzada", ACTAR, Barcelona, 2001.

⁸ Brand, Stewart, "How Buildings Learn: What Happens After They're Built", 1994.

⁹ André Corboz, "Edificios Viejos con Nuevas Funciones", Revista "Lotus International" n° 46, Electa, Milán, Febrero 1985.

in a state of transition, of changes, because of this loss allow it to be more receptive to a later regeneration and revitalization; however, it is not mummified, justifying the building's presence as a museum object, but as an act of innovation and entering a new cycle within them.

The architectural aspect still maintains its importance even when its function is totally different to the previous one. There will always be inevitable signs that will allow us to read the past history of the structure without blocking the new reality of the present.

It is worth mentioning that recycling can take on various aspects depending of the case and can manifest itself with different methods. This can obey economic rules, the valuation of the city's central areas where old industries –areas that had been fled before– leads to the recovery of the existing architecture; a simple and pure renovation cannot exist.

Recycling can be seen as the best procedure to preserve architecture, considering it means for their survival. A historical dimension has to exist, materially and ideally.

Whenever we find a historic building we must understand the relationship it has with its authenticity. We have to see if its true nature is the original one, if it has multiple origins or if its value has been reduced because of the falling of the productive activity circle. These differences change the way we face the building, recovery can be achieved through restoration or *reanimation*¹⁰.

Restoration ensures conservation and guarantees the building's material continuity. Changes do not usually affect function; they alter the container, the form. Thus, lost order is regained by giving the building unity and singularity back.

Reanimation allows the building to adapt to its current needs, mainly to modify content and substance; the building has lost continuity and has to be revitalized. The various fragmented and discontinuous histories intertwine to give back the building its continuity; if they had not been broken reutilization could not have happened.

A continuous emerges from discontinuity which has the same structure and thanks to this time oscillation between structure and given functions we can achieve a change of destiny.

Why would the state be interested in recovering abandoned buildings?

As aforementioned, the social complication that these spaces promote can be controlled and the problematic perspective of these can be redirected.

¹⁰ Ibídem.

Knowing what the forces of recovery, reutilization and revitalization bring forth in these forgotten and abandoned places, as well as in their urban-social and architectural context, and the various positive environmental, ecologic and sustainable solutions that can be carried out in these buildings; it is objectively clear that there is an explicit benefit for the State.

However, within this framework, the State plays an important role to validate and boost all of the policies, laws and regulations that promote and give solid bases to carry out *architectural recovery plans*. Therefore, the State is an organism capable of motivating, stimulating and provide the necessary guidelines to develop, create and implement these actions; in an environmental, urban-landscape and social sense the benefits are entirely for the State, increasing the quality of life and improving the social environment.

Needless to say, these reforms would generate consequences almost only for the State, which would benefit from the regeneration of healthy spaces, in every sense; thus, allowing the exploration of new architectural forms and artistic, cultural and environmental expressions through the recovery of these kinds of spaces; these buildings could be considered as a mine of renewable resources.

Likewise, social cohesion increases around these types of re-projects; globally and gradually they can be considered as an improvement in quality State-provided services and infrastructure. The inhabitants and characters living nearby the recovered space are beneficiaries; although the most benefited one is the State; in economic, tourist, environmental, social, urban and even political areas relating to changes that constitute and shape these new space, re-projecting an already projected element.

The State is aware that there are a great number of abandoned buildings in the Federal District, presenting a rescue proposal of abandoned architectural spaces would somehow mean eradicating the decontextualization and devaluation of the latter, as well as several red flags. If these spaces are considered as an integral source of renewable resources which promote economic, social and cultural reactivation they can be seen as green flags within Mexico City.

Nonetheless, if the planned goals of these *architectural recovery plans* are achieved, this “model” could be implemented it in other states of the Mexican Republic in the near future; to have sustainable microcosms capable of self-satisfaction and recreation in a unique and different manner, valuing and satisfying the needs of their contexts. The recovery of public spaces is an activity that every level of government must perform.

Economy

Renewing old structures also means new economic activities because these spaces are often made ready to accept cultural or recreational activities. If we take into account that the economy promotes the reuse of spaces, if the destined use is altered an uncertainty arises because the original use was forgotten; instead a lighter one is picked until the economy confronts culture. On the contrary, if the original elements are re-qualified, presented in the city or small towns a tourist-cultural circuit can be created. The assessment of existing architectural-cultural elements promotes visitor flow and consequentially economic flow.

Culture manifests itself as an ideal within its reuse intervention, in museums, libraries, cultural centers, auditoriums and archives, giving new life to buildings and many abandoned parts of the city after the change of the economy.

To exemplify this, we should think about some famous buildings such as Madrid's Queen Sofia Museum (Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía) which used to be a hospital or Madrid's Caixa Forum Cultural Center (Centro Cultural Caixa Forum) created by Swiss architects Herzog and De Meuron's restructuring of an old power station; the National Center for Visual Arts Bernard Tschumi in Le Fresnoy, northern France, where new and old structures are united to create new urban forms suitable to host a group of buildings such as a jazz center and a film set; the recovery of Roundhouse, an old train depot located in North London, famous in the 1960's and 70's for being a meeting place for rock music and after it was closed it reopened to house an Art Center for kids designed by John McAslan & Partners; as well as the emblematic Tate Modern building where recovered spaces in London's former power station, also developed by architects Herzog and De Meuron, are now an optimal setting for art shows or the Loreto Plaza in Mexico City, conducted by Carso Association S.A., which was the former Loreto y Peña Pobre paper mill and after being restructured and regenerated is currently a commercial and cultural center; revaluing a part of the city and promoting the production of visitor, economic and heritage flow.

In the city's outskirts, passing through old mining sites, we can find other sites like the Norman Foster Design Center in Essen where most of the interior spaces of the machine room were preserved to be later used as new German Design showrooms; or the Grand-Hornu Museum of Modern Art in Belgium.

There are many examples of revitalized cultural centers that took the place of forgotten buildings, and usually big names of modern architecture develop these expansion projects and readjustment of existing buildings to create museums and art centers.

In the words of Manuel Gausa, it can be noticed that our working society is becoming a society of free time and leisure. Thus, the transformation of big areas into landscapes to relax is promoted through the creation of pauses throughout the territory and pauses in our productive activities. So, our life and our work are surrounded by games; a hybridization of cultural, sport and recreational programs.

Environmental recovery

Speaking of container recovery, the architectural heritage that fell into disuse can be seen as a “mine”, its exploitation is like an ecological movement due to the recycling of materials and soil; to recover is to preserve.

In fact, the architectural reuse process includes building rehabilitation, preserved removal and reuse of recovered materials. When we usually think about environmental damages we think about heavy industries and natural resource exploitation due to production, its “residues” could become a rescue opportunity through the exploitation of existing materials to promote human development. However, it is also an environmental damage because these forgotten spaces do not reuse the resources they have.

The benefits of reutilization go beyond the preservation of our cultural heritage. The reuse of complete buildings reduces the use of natural resources, reduce material and site preparation costs; avoiding demolition costs. If certain structures had to be demolished, the damage to the soil would be minimum; also, if there was a residue that was difficult to eliminate and could not be recovered.

Reactivation strategies

The material and immaterial wealth of abandoned buildings poses questions about their future, even more when the construction is in danger of extinction. Abandoned buildings have serious reutilization problems due to different factors. The typological variety of buildings cannot be identified only by their abandonment; it includes geographical, geological, economical, historical and anthropological aspects.

To execute a valid reutilization process it would be necessary to carry out a project capable of innovating, maintaining the relationship between persons and specific signs of the old structure; reaching a balance committed with the needed transformations and safeguarding the existing link between construction models, territory and environmental culture.

In structure recovery, we need to recognize the intense heritage preservation that exists to reconstruct what is needed and find a compatible possibility between existing artifacts, protection demands and new needs.

In light of the valuation and redefinition of forgotten or abandoned places, attention must be paid to Local Entities and the community. "The revitalization hypothesis can include spaces that are spontaneously reborn with another function"¹¹, for example: transforming into cultural, investigation and education areas, art, experimentation and/or environmental labs.

Maybe some specific actions can be carried out that focus on a single property and set guidelines to train and promote a standard instrument; or diverse actions carried out by institutions which seek to revalue a series of properties through their different typologies. These two approaches represent two different ways of facing the abandonment problem through revitalization.

Whatever strategy is used in a given space –having determined the correct strategy– it is necessary to collect information obtained during a phase previous to the reading of the context. The identified data constitutes a base to build a system which will point out the instruments which will be used in a possible reactivation project.

The area's resources must be identified to understand the factors that promote the area's development and find possible solutions to the identified problems. Every reality must adopt a different strategy based on its own resources and conditions. Maybe 'strategy' refers to a long-term plan of action used as a whole; and consequently coordinate intertwined actions to reach a specific purpose.

Strategy is used in all areas in which to reach a goal a series of separate operations are necessary, the choice is not unique and/or the result is uncertain. Speaking of identifying possible alternatives that allow us to reach one or more objectives; in the case of reactivation –that represents the object's mission– the objectives are the population's security, improvement of the economy and the quality of life.

Based on the studied context and the socio-demographic, economic and territorial characteristics, the necessary instruments need to be chosen to carry out the strategy. Preexistent examples can be analyzed to evaluate instruments and decide which are the benefits and the problems.

Ecological measures

Speaking of recovery of abandoned spaces and architectural elements, we can assert that this practice allow us to reduce the use of natural and energy resources, allowing urban and social context reanimation. We can

¹¹ Columbu, Danila, "El Espacio Arquitectónico Abandonado como un Recurso Renovable: Recuperación y Reactivación del pueblo Ex-Enel Taloro en Cerdeña". Master's thesis. MAYAB. Madrid, 2011.

also mention the fact that the rehabilitation of these spaces allows the inclusion of bioclimatic elements. This way we can increase the positive impact of revitalization.

Rehabilitation can be considered a sustainable process if the useful life of the new building is better or at least equal to the one before, it can be said that maintenance and the use of something rehabilitated does not previously determine an energy residue, unless the building includes techniques or implants that are typically *ecological*, i.e. *installation of systems to capture solar energy*¹². In fact, bioclimatic systems can be passive or active. The passive systems are better than the actives because they do not require any mechanisms to work, as well as a good performance with the correct materials, techniques and strategies.

Summarizing, “rehabilitating a building means in most cases energy savings of 60% compared to demolishing and rebuilding it, avoiding various ecological impacts”¹³. In fact, rehabilitating a building using sustainability guidelines, keeping the walls and the framework, only changing the internal parts, substituting some enclosures, providing insulation and changing architectural plants; in any case there would be a 60% energy and contamination production savings. The rest will be guidelines used according to the regeneration project.

Conclusions

The basis of the transformations and mutations does not solely fall on urban image reconstruction or on the integration of plastic, artistic and cultural elements to these revitalizations such as cultural arts centers, libraries, art movie theaters, workshops, courses, etc., but also on the general integration of elements and spaces to implement environmental techniques, bioclimatic elements, clean energy production; benefiting the State and the users and the population.

It is important to mention the ability of the State, as government to redefine programs and normative plans that support and allow the recovery of said buildings. The benefits are mutual; State and society take part in the positive changes in recovery projects. Thus, the context is transformed bestowing a new use to the architectural space capable of containing new activities devoted to leisure, recreation, culture and art.

¹² Margarita de Luxan, retrieved from: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/74FCECEE-AFE7-41D7-86C9-9A045978DF0C/98663/MLUXAN1.pdf>, November 9th 2010.

¹³ Higueras García, Ester, “Buenas Prácticas en Arquitectura y Urbanismo para Madrid. Criterios Bioclimáticos y de Eficiencia Energética”, Madrid, Ed. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, 2009.

Likewise, environmental virtue ethics must be included in these re-projects insomuch as the elements of bioclimatic architecture are totally space and climate flexible in every project. This way, economic reactivation was born due to the previous phenomena, generating an integral and interdisciplinary project with a healthier, safer and active social context, an architectural context made up by its landscape and the environment and a revitalized economic context.

Somehow, this investigation includes issues that are related to the reuse of abandoned buildings –background and related phenomena– carrying out an analysis and reaching the conclusion that to develop the recovery projects there must be a strong state government support and public administrations.

Moreover, general guidelines and proposals developed during the investigation can be summarized for readjustment and revitalization projects into four main points: implementation of environmental measures including bioclimatic architecture elements, economic reactivation of the environment, social cohesion and recovery of degraded landscapes (urban and architectural). This research project was condensed in the final draft of the “Rescue Law for Abandoned Buildings in the Federal District” (la “Ley de Rescate de Inmuebles Abandonados del Distrito Federal”)¹⁴. It aims to encourage and promote the property reuse initiative that have been vacated and are currently in a state of abandonment.

Bibliography

- Alvarado Ortega, José Arturo, *Reinterpretación del Espacio Arquitectónico Abandonado en la Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, para su integración ambiental y cultural al espacio público*, Tesis de Maestría, UNAM, México, 2011.
- Augé, Marc, *El tiempo en ruinas*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Brand, Stewart, *How Buildings Learn: What Happens After They're Built*, 1994.
- Columbu, Danila, *El Espacio Arquitectónico Abandonado como un Recurso Renovable: Recuperación y Reactivación del pueblo Ex-Enel Taloro en Cerdeña*. Tesis de Maestría. MAYAB. Madrid, 2011.
- Corboz, André, *Edificios Viejos con Nuevas Funciones*, Revista *Lotus International*, nº 46, Electa, Milán, Febrero 1985.
- Gausa M.; Guallart V.; Muller W.; Morales J.; Porras F. y Soriano F., *Diccionario Metápolis de arquitectura avanzada*, ACTAR, Barcelona, 2001.

¹⁴ José Arturo Alvarado Ortega, “Reinterpretación del Espacio Arquitectónico Abandonado en la Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, para su integración ambiental y cultural al espacio público”, Master’s thesis, UNAM, México, 2011.

- Higueras García, Esther, *Buenas Prácticas en Arquitectura y Urbanismo para Madrid. Criterios Bioclimáticos y de Eficiencia Energética*, Madrid, Ed. Área de Gobierno de Urbanismo y Vivienda del Ayuntamiento de Madrid, 2009.
- Koolhaas, Rem, *El Espacio Basura*, Barcelona, 2007, 62 pp.
- Kris, Ernst, *Psychoanalytic Explorations in Art*, Londres, 1952.
- Lavoisier, Antoine-Laurent de, *Conservación de la materia / Primer principio de la Termodinámica*.
- Luxan, Margarita de, disponible en la red: <http://www.fomento.es/NR/rdonlyres/74FCECEE-AFE7-41D7-86C9-9A045978DF0C/98663/MLUXAN1.pdf>, 9 noviembre 2010.
- O'Connor, James, *Causas Naturales*, Siglo XXI, México, 2001.
- Teti, Vito, *Il senso dei luoghi. Memoria e storia dei paesi abbandonati*, 2004.

Revista de Administración Pública



Ernesto Velasco (comp.), *Gestión Estratégica*, México,
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal
(eapdf)-siglo XXI, 2010, 163 pp.

Jorge L. Zendejas R.

Ever since the 1970s the models of State development have been criticized academically. For example, Jürgen Habermas thought that the system lacked legitimacy which made it unstable and prone to crisis. A crisis in democratic models was also mentioned. In *The Crisis of Democracy* (1975), Michel Crozier, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki made it clear that the State was overburdened with demands that prevented it from operating properly; in other words, this "*hollowing out*" decreased its ability to respond. Thus, when the oil crisis and the 1980s debt happened, many States faced tax/fiscal crisis that became ungovernability crisis. The Welfare State had to be modified.

The United States and the United Kingdom through the governments of Reagan and Margaret Thatcher suggested a State resizing model. It reduced and limited the power of the State through liberalization and opening-up. On the other hand, public administration reforms sprung so that the market had a more important role based on the 3 e's –efficient, effective, economic– of the New Public Management (NPM) paradigm; strategic management tools were also suggested.

In this sense, the book *Strategic Management* written by Ernesto Velasco Sánchez compiled several articles that made clear why the strategic approach should be adopted in policy planning and public organization management to meet the challenges of the environment. It is part of a nine-volume collection of the *Basic Library of Public Management* of the Public Management School of the Federal District coordinated by Luis F. Aguilar; which seeks to develop academic working materials for public employees and people interested in public management. Six articles –an introductory article and five classic texts– were compiled on the subject of *Strategic Management*; all of this is a useful contribution to public management students and citizens, but above all to public employees in state or federal spheres.

The concept of strategy, as Velasco sees it in the introductory chapter –“The sources and implications of strategic management in the public sector”– does not necessarily mean “important long-term priorities”; he would rather define strategy as:

the actions a person or organization carries out to take advantage of opportunities and deal with adversities that arise so as to take an advantageous position or leadership to offer a unique or superior value to the interested actors in an efficient, effective and sustainable way (page 17).

Thus, NPM seeks to improve productivity in the public sector and strengthen the government's abilities to lead. It has two main principles: firstly, it states that the best way to allocate goods is through competitive mechanisms; and secondly declares that it is possible to move tools and approaches from the private to the public sector. So, two approaches exist: on the one hand, the *marketization* approach seeks to introduce market mechanisms and simulate completion within the public sector; on the other hand, the *managerialist* approach tries to introduce post-bureaucratic forms of organization based on private sector practices. Strategic management agrees with the latter.

Velasco points out the three sources of the strategic approach: the school of military strategy, game theory and strategic business direction. The military strategy school interprets the reality of war; it states that “the desire to rule or subjugate others is a constant that emerges from security needs, the pursuit of honor and selfishness”. It also describes the limits of human action on the environment and considers which psychological and moral “intangible” aspects determine the success of the strategy; for example, moral basis and legitimacy of the leader.

On the other hand, game theory considers that the people that participate in a strategic situation are rational; therefore, the choice they make will give them greater benefits. Hence, their preferences can be organized because they seek to maximize results. This theory also distinguishes different types of strategies. In the dominant ones, the person participating will always choose the same strategy regardless of the rival or the distribution of positive and negative incentives. In the strategies under uncertainty or risk, the actors maximize the expected value of the alternatives by making a calculation of the decisions. However, there are also obstacles such as transaction costs and the problem concerning the main agent; to solve this, for example, Mancur Olson suggests the use of negative incentives or sanctions to the actors that do not cooperate and the use of positive incentives to the ones that do; so as to achieve common goals.

On the other hand, strategic business direction does make a distinction between strategic planning and thinking. This source wants companies to

have a competitive edge and wants them to interpret reality not only based on statistics; as Henry Mintzberg asserts, the “most successful” strategies are visions, not plans. The concept of “positioning” is relevant; that is to say the organization’s ability to place itself in a privileged position to face adversaries and overcome them to “ensure subsistence and growth”. Velasco also points out that there are five components in the strategic management system: strategy formulation (strategic planning); strategy implementation (execution of strategic projects); achievements evaluation and evaluation of the strategic management system.

There does not seem to be an agreement about the meaning of strategy, there are different perspectives as seen in Velasco’s text. However, Henry Mintzberg tries to solve this by using the “Five P’s of strategy”; he takes into account the different meanings of strategy and tries to find how they are related to each other. First, he defines strategy as a *plan* a “consciously determined” course of action that deals with a specific situation. He also defines it as a *ploy* or a “maneuver” intended to outwit an opponent. Strategy is also a *pattern* or a stream of actions. The latter makes a distinction between deliberate strategies –intensions are consciously assumed– and emerging strategies where developed patterns are not conscious or purposeful.

Likewise, it also means *position* or the location of the organization in the environment; the strategy includes internal and external environment. The goal is to have organizations cooperating with each other and with their rivals. Thus, it includes selecting a position and developing a vision of the world (*Weltanschaung*) that allows it to analyze how the environment works; therefore, a strategy is a *perspective* shared by the members of an organization, united by “similar thoughts [or] behaviors”. Lastly, Mintzberg explains that the use of different definitions will make it easier to understand and direct the processes of the strategy.

On the subject of strategic business direction, Michael Porter in “Strategy developed by the forces of the rivalry” suggests a model that includes five competitive forces that define the industry’s structure; he states that these determine the organization’s positioning alternatives. His advice is to understand the strengths and weaknesses of the organizations and of its rivals to position the company and take advantage of changes. Organizations or the industry have an economic or technical “underlying structure” those allow the existence of competitive forces. The first competitive force is the threat of new entrants. This depends on the previous barriers; based on these, the threat varies –there are barriers such as economies of scale, product differentiation, and access to distribution channels, among others. The second one includes substitute products or services which “limits the potential of a certain industry” by establishing prices and displacing other products.

The degree of rivalry is the third force; which evaluates if the sector has actors that provide similar services and their position in the industry. The fourth force describes the role of resource suppliers and the possibility organizations have of acquiring them from other sources. The fifth force evaluates buyer power; that is, the behavior of the organizations that demand goods and services. Porter suggests that once these forces have been evaluated, a strategy that recognizes the organization's strengths and weaknesses has to be developed. This way, a defense to face rivals and allow the organization to be positioned can be developed; thus, "anticipating change in the underlying factors".

Isabel Bazaga, on the one hand, analyzes strategic planning in the public sector. She considers that organizations must anticipate change and be accountable to citizens. Organizations forms based on the "bureaucratic paradigm" have to end and take into account the environment. She knows this happens when organizations understand that management "success" does not depend solely on the internal environment, organizations are not closed systems. There must be *synergy*, i.e. maximization of network performance and experiences in areas where management does not play a "relatively higher" role or one that "does not contribute".

On the other hand, Bazaga knows that programs and public services should legitimize administrative action, taking care of citizens; however, the latter cannot continue to be mere objects of public action, they also have to develop policies and public actions. Likewise, *critical actors* have to be identified, those "individuals or social groups that [receive] or generate effects or impacts of the actions of...public organizations".

In this sense, strategic planning is a tool to establish actions, prioritize goals and allow consensus. There are three stages in strategic planning: firstly, strategic consensus, here direction styles are analyzed and internal and external critical actors are identified. Afterwards, information is generated to develop strategies and actions; finally, the third stage involves the quest for "the organization's vision of success" through the formulation and implantation of strategic actions.

Based on an analysis of the public sector, Luis F. Aguilar in "Public Management, strategic direction" describes the government strategy and proposes two models of strategy. The "government awareness" allowed him to view the government as an agent in a complex environment with complex challenges and different actors. Therefore, it is necessary to adopt strategic planning (SP) because it allows us to project desired results that will become, in the process of creation of local political agendas, action goals.

The main steps of SP are: firstly, the definition of the organization's mission and vision; secondly, the understanding or "registering" the internal and

external environment of this organization. After that, a SWOT –strengths, weaknesses, opportunities and threats– analysis must be carried out; to correlate the external environment (threats and opportunities) and the internal one (strengths and weaknesses); this way, the possibility, cost and agenda to develop the mission and the vision are established. Based on the aforementioned, strategies can be developed and the management plan can be determined.

On this subject, Aguilar presents two approaches to develop strategic plans: on the one hand, the competitive war approach which tries to “defeat the adversary” ensuring a competitive advantage; on the other hand, the improvement/excellence/leadership approach that seeks to improve the “responsiveness” to external users demands.

Lastly, Robert S. Kaplan asserts that Non-Profit Organizations (NPOs) could obtain a greater discipline in services if they used the Balanced Score-card; thus, they would have better market position and more social benefits. NPOs do not usually have performance measuring systems; therefore, they have no accountability, or efficiency and effectiveness information. Taking this into account, Kaplan suggests the development of a strategic map and the definition of the user or client, distinguishing between donors and benefactors. To illustrate this, he uses Boston's Lyric Opera and Teaching for America as an example. He defends the Score-card because it integrates operational measures through cause-effect relationships and allows the organization's mission and vision approach to be coordinated with the demonstrable performance.

Ernesto Velasco's book gives us a general overview of the strategic management literature. It is a very good first approach to the different sources and perspectives on the subject of strategy. Likewise, it includes strategic management in the management reforms debate by suggesting that it allows us to understand how organization and environment interact and helping the organization have a competitive advantage. This facilitates the response to different economic, political and social scenarios. He also upholds the idea that the government can generate a superior value for society, needs to position itself in its environment, alienating conditions to the internal order, resources and institutional capacities.

However, a reader that has prior knowledge of the subject would have appreciated a greater emphasis on the public sector or even a few case studies. And even though the book mentions that the use of tools and concepts from other sectors must be valued, the criteria to choose the most relevant ones for the public sector are not established. It also fails to mention if such reforms have been made in Mexico or what is their current status.

This criticism may seem unfair, because this is not the book's goal. You cannot be deceived when you have already been warned. It clearly states that it is only a global overview of the strategy approaches. In this sense, the articles are read effortlessly, in one sitting and they proved to be entertaining. They also make an interesting and useful review. Hopefully, it will give rise to an effective administrative reform in Mexico's public sector and stimulates interest in organizations and their position in the environment. On a final note, even though this book does not overwhelm the reader with a strict academic style or countless quotes, I consider it a serious and a well achieved work. It is an excellent compilation of texts for students, public employees and people who are reading about strategic management for the first time; definitely a good start.

Revista de Administración Pública



RESÚMENES

La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio. José Juan Sánchez González

El artículo describe a la corrupción desde su raíz etimológica hasta definiciones más amplias y completas. A partir de esta aproximación, se describe una tipología de la corrupción pública –corrupción política, corrupción administrativa y corrupción judicial– con el fin de intentar diferenciarlas y enfatizar los alcances de la corrupción administrativa mexicana, objeto de este trabajo. Por último, se presenta una propuesta para el estudio de la corrupción administrativa mexicana, la cual permite realizar inferencias preliminares que sirvan para comprender la naturaleza y complejidad del fenómeno en la administración pública.

Palabras claves: Corrupción, control, responsabilidad.

Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012. Francisco Moyado Estrada

Este artículo se enfoca al análisis de la calidad en la gestión pública, partiendo de las transformaciones institucionales que experimenta el Estado en el contexto de la globalidad, y las reformas implementadas en los países de América Latina, a nivel de los gobiernos, en el marco de la Nueva Gestión Pública. Lo anterior, para identificar los elementos que comparten los programas de modernización, calidad y mejora de la gestión, aplicados en la administración pública mexicana, en el periodo 1995-2012, y proponer el relanzamiento de una política de calidad en el futuro inmediato, para lograr gobiernos con mejores resultados.

Palabras clave: Gobernanza, calidad, evaluación.

La función directiva en Latinoamérica: Componentes para el establecimiento de un sistema profesional. Rafael Martínez Puón

Se revisan las tendencias de la función directiva en el mundo y en Latinoamérica. En un primer apartado realiza aproximaciones conceptuales y teóricas a la función directiva, y la ubicación de los altos directivos en la estructura organizacional. En un segundo apartado describe los “modelos ideales” de la función directiva: corporativo o cerrado, modelo de politización y modelo gerencial o profesional. Finalmente identifica y analiza los componentes para la instauración de un sistema de profesionalización para la función directiva. En las conclusiones identifica una serie de preguntas y líneas de investigación a explorar.

Palabras clave: Función Directiva, modelos de función directiva, componentes de la función directiva.

Recuperación de inmuebles abandonados en la Ciudad de México para su integración ambiental y cultural al espacio público. José Arturo Alvarado Ortega

Se reflexiona acerca de la recualificación y reciclaje de espacios arquitectónicos que han quedado obsoletos y abandonados –tales como antiguas fábricas, polígonos residenciales, periferias o suburbios no funcionales– para darles funcionalidad, mediante transformaciones que permitan ser rescatados en beneficio de la sociedad y el Estado, teniendo como premisa básica la sustentabilidad. El Estado y los gobiernos de todos los niveles pueden impulsar medidas legales y reglamentarias y planes de recuperación arquitectónica para la conservación, readaptación, desmontaje y reutilización de este patrimonio.

Palabras clave: Recuperación de inmuebles abandonados, recuperación sustentable de inmuebles.

ABSTRACTS

Administrative corruption in Mexico: study approach. José Juan Sánchez González

This paper describes corruption from its etymological root to its most complete and broad definitions. This approach describes a typology of public corruption –political, administrative and judicial corruption– so as to differentiate them and emphasize the scope of Mexican administrative corruption, subject of this paper. Finally, a proposal is presented to study

Mexican administrative corruption, which will allow us to make preliminary inferences to understand the nature and complexity of the public administration phenomenon.

Keywords: Corruption, control, responsibility.

Public management and quality: an analysis of the Mexican experience. 1995-2012 period. Francisco Moyado Estrada

This paper focuses on analyzing public management quality, based on the institutional transformations the State has undergone in the global context and reforms implemented in Latin American countries, based on New Public Management framework. All of this, to identify the elements shared by modernization, quality and management improvement programs put into practice by the Mexican public administration in the 1995-2012 period and suggest the re-launching of quality policies in the near future, to have governments with better results

Keywords: Governance, quality, evaluation.

Directive function in Latin America: components to establish a professional system. Rafael Martínez Puón

Worldwide and Latin-American directive function trends are analyzed. The first part makes conceptual and theoretical approaches to directive function and location of high directives in organizational structures. The second part describes the “ideal models” of directive function: corporate or closed, politicization model and management or professional model. Finally, it identifies and analyzes components to implement a professionalization system for directive function. The conclusions identify a series of questions and research lines to explore

Keywords: Directive function, directive function models, directive function components.

Recovery of abandoned buildings in Mexico City for environmental and cultural integration into the public space. José Arturo Alvarado Ortega

This paper reflects on the requalification and recycling of architectural spaces that have been rendered obsolete or have been abandoned –such as old factories, residential areas, non-functional outskirts or suburbs– to make them functional through transformations; rescue them for the benefit

of society and the State based on the basic premise of sustainability. State and governments of all levels can promote legal and regulatory measures and architectural recovery plans to preserve, readapt, disassemble and reuse this patrimony.

Keywords: Recovery of abandoned buildings, sustainable recovery of building.

Revista de Administración Pública



INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“Peer System”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.
- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

Revista de Administración Pública



INSTRUCTIONS FOR COLLABORATORS

1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic or related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

- a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
- b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
- c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:
 - **For books:** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
 - **For chapter of a book:** name, last name, “*title of the chapter*”, *title of the book*, place of publication, publisher, year, range of pages.
 - **For an article:** name, last name, “*title of the article*”, *name of the magazine*, volume, number, period and year, range of pages.
- d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as “without imprint”, “no date” in brackets.
- e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)
- f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

4. Judgment

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or “Peer System”, carried out by a committee of referees, whose decision is final.

5. Summary and abstract

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a

maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

6. Proofreading and editing

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

7. Diffusion

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

8. Ways to submit works proposed for publication

- Authors can send their work to the following e-mail: contacto@inap.org.mx
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO
Teléfonos 5081 2614 – 5081 2627

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

9. Identification

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:
 - a. Title of the work, which must be short and clear.
 - b. Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.

- c. Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
- d. Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
125

Temas actuales de la Administración Pública

Se terminó de imprimir en Agosto de 2012
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

TEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio.
José Juan Sánchez González

Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012.
Francisco Moyado Estrada

La función directiva en Latinoamérica: Componentes para el establecimiento de un sistema profesional.
Rafael Martínez Puón

Recuperación de inmuebles abandonados en la Ciudad de México para su integración ambiental y cultural al espacio público.
José Arturo Alvarado Ortega

Reseñas

Ernesto Velasco (comp.). Gestión Estratégica.
México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (eapdf), Siglo XXI, 2010, 163 pp.
Jorge L. Zendejas R

PRESENTS SUBJECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

Presentation
José R. Castelazo

Analysis

Administrative corruption in Mexico: Study approach.
José Juan Sánchez González

Public management and quality: An analysis of the mexican experience. 1995-2012 period.
Francisco Moyado Estrada

Directive function in Latin America: Components to establish a professional system.
Rafael Martínez Puón

Recovery of abandoned buildings in Mexico City for environmental and cultural integration into the public space.
José Arturo Alvarado Ortega

Reviews

Ernesto Velasco (comp.). Gestión Estratégica.
México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (eapdf),
Siglo XXI, 2010, 163 pp.
Jorge L. Zendejas R.

contacto@inap.org.mx



0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

Resúmenes/Abstracts

Instrucciones para los colaboradores

Instructions for collaborators

www.inap.org.mx