

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Quijano Torres, Manuel  
Modernización administrativa y derecho a un buen gobierno  
Buen Gobierno, núm. 12, enero-junio, 2012, pp. 40-54  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660531003>

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



# Modernización administrativa y derecho a un buen gobierno

*Por Manuel Quijano Torres*

## RESUMEN

El propósito de este ensayo es explicar que la modernización administrativa puede tener sentido sólo y cuando está bajo la idea de un buen gobierno. La afirmación se basa tanto en elementos objetivos como subjetivos. El retroceso se da cuando la modernización administrativa es concebida sólo como un fin y se encuentra sin un sentido de servicio. Sin embargo, ambas tesis tienen algo en común, ambas están mezcladas en el mismo tarro mezclador: la Administración Pública. Esto está reflejado en escritos, historias, construcciones y deconstrucciones. Por lo tanto, se destaca la necesidad de pensar en el papel del universo de la burocracia y de proveerle a la sociedad un derecho al buen gobierno como su razón de ser.

Palabras clave: Administración Pública, Burocracia, Sociedad, Buen Gobierno, Modernización Administrativa

*The purpose of this essay is to explain that administrative modernization can only make sense when it is steered towards good governance. The statement stands from perceptible evidences and subjective elements. The setback is presented when the administrative modernization is conceived as an end and it is stranded away from the sense of service. However, both thesis have something in common, they are intertwined in the same melting pot: Public Administration. Hence, they are reflected in their writings, stories, constructions and destructions. This highlights the need to wonder regarding the universe of bureaucracy and its role in providing society the right to a good governance as its raison d'être.*

Keywords: Public Administration, Bureaucracy, Society, Good Governance, Administrative Modernization

## INTRODUCCIÓN

**Uno de los problemas de las Ciencias Políticas, Sociales y Administrativas es la definición de sus conceptos. Lo cual provoca que esos conceptos —que son instrumentos básicos en la construcción teórica y aplicada de una investigación— puedan llegar a ser equívocos, ambiguos y de varias acepciones.**

**L**a Modernización Administrativa (M.A.) es un ejemplo de lo anterior. Pues se trata de un concepto que ha sido tradicionalmente adaptado a muy diversas definiciones en la tridimensión espacio-tiempo-circunstancia. Lo cual es grave si de lo que estamos hablando es de un punto nuclear de la Administración Pública con visión de Estado y con espíritu de Buen Gobierno. De hecho se trata de una categoría difícil de manejar porque, aunque hay un cierto consenso en su entendimiento, no hay ni remotamente, un acuerdo sobre sus alcances, definición y límites.

Lo anterior puede observarse en el estudio histórico que diversos gobiernos han contemplado al referirse a la Modernización Administrativa, tales como: Reforma Administrativa, Reorganización Administrativa, Modernización Administrativa o Reestructuración Administrativa; por citar algunos. No obstante, se puede afirmar que en algo si hay acuerdo: Que la importancia de la M.A. no sólo es teórica, sino práctica, pues con ella se logra relevancia política y se obtiene legitimidad con la acción administrativa del Estado. Así pues, la M.A. puede ser estudiada desde múltiples puntos de vista y con muy diversas interpretaciones.

Por lo anterior el presente ensayo tiene como propósito explicar que la modernización administrativa solo puede tener sentido si está orientada al buen gobierno. Me queda claro que muchos ensayistas han tomado hasta ahora que la modernización es un punto de partida hacia la procuración del derecho al bienestar y estoy de acuerdo, pues se trata de evidencias perceptibles y de elementos subjetivos como las grandes obras que despiertan sentimientos que declaran más de lo que dicen conscientemente.

El problema surge cuando la modernización administrativa es concebida como fin, pues cuando así es comprendida, adquirimos lo que ya llamaría una elisión. Como tal, la modernización administrativa se convierte así en una luz sin brillo, pero fácilmente identificable por las consecuencias que su paso suscita en la vida de los habitantes de una nación. Es decir, son programas repletos de trámites en los que lo absurdo, lo inútil y lo pomoso intercambian sus réplicas.

Tal vez esa idea de sustentar que la modernización administrativa es un fin y que su cuidado requiere alejarla lo más lejos posible de la política, deriva de un método de análisis metafísico y no del conocimiento de que el mundo de la política se nos escapa porque vuelve a ser, siempre, él mismo.

No obstante, ambas tesis tienen algo en común, viven y conviven encadenadas dentro del mismo crisol, el de la Administración Pública. Consecuentemente, se reflejan en sus escritos, historias y construcciones y destrucciones. De ahí la necesidad y la necesidad de volver a preguntarnos con afán acerca del universo de la burocracia donde el reino de lo indecible, la antimonía, la angustia y la impotencia se vuelcan y evitan la innovación, el cambio y el otorgamiento a la sociedad de brindarle el Derecho a un buen gobierno.

Para lo cual propongo los siguientes apartados: 1. Qué es lo moderno; 2. Qué es la modernización; 3. La búsqueda histórica del “Buen Gobierno” en la historia de México; 4. Tendencias visibles de la M.A. en México y Conclusiones.

## 1. QUÉ ES LO MODERNO

Para los fines que nos interesan, lo Moderno es un concepto de la Filosofía Política cuyos referentes son –entre otros- el progreso, la acción, el verbo y la concepción de lo continuo. Consiste en dar significado a:

- a) La referencia de nosotros respecto al aparato burocrático que nos rodea.
- b) Nuestras experiencias pasiva y activa ante las decisiones del aparato de Estado en tres tiempos:
  - b.1. Nuestro pasado: Que nos relata lo que fuimos e hicimos.
  - b.2. Nuestro presente: Que son los dictados de nuestra conciencia acerca de dónde estamos y qué somos.
  - b.3. Nuestro futuro: Que proyecta nuestros deseos y anhelos a largo plazo y con una visión de Estado.

Entonces, lo moderno consiste en darle significado al movimiento perpetuo respecto, al menos, a seis rubros:

- a) Las ideas y los hechos.
- b) La crítica y la autocritica.
- c) La originalidad y la innovación.
- d) Los instrumentos y los fines.
- e) La confianza y la desconfianza.
- f) Tesis y antítesis.

### a) Las ideas y los hechos

Las ideas, y sobre todo las políticas, son un instrumento de dominación intelectual y se incrementa cuando su sentido magnético nos apasiona seductoramente en un instante. Dichas ideas tienen palabras clave que van más allá de la entonación, tienen que ver con la expresión y la intención; por ejemplo: El Bien Común, el Buen Gobierno o el Derecho a un buen gobierno.

Las ideas, cuando hablamos de Buen Gobierno, reflejan los más ligeros e imperceptibles cambios de luz y de tono en el ámbito de lo social pues son ideas que manifiestan un deber ser y una forma de ser ya que abarcan principios, valores, normas jurídicas y administrativas, organización y capacidad de respuesta, aspectos económicos y recursos, cultura y contradicciones. En fin, son ideas que por su esencia apelan a lo bueno, lo bondadoso y lo generoso; y se les ubica en un vértice: hacerse realidad.

Las ideas de Buen Gobierno no se devalúan, pero son fácilmente presa del escepticismo social y pierden su categoría de imperativo categórico cuando surge la desesperación popular o se les subyuga a la visión unidimensional, por ejemplo: la economicista. De ahí que el fundamento de las ideas políticas y los hechos administrativos reposa en el Derecho Administrativo. Por lo mismo, dicho fundamento es prometeico: el fuego que señala filantrópicamente hacia dónde debe tender un bueno gobierno con visión de Estado.

En suma las tendencias de las ideas y los hechos en el marco de una visión administrativa es parcial y desangra la voluntad de poder, si no es con visión ergonómica, léase: política, jurídica, social, económica y erótica<sup>1</sup>.

### b) La crítica y la autocritica

La crítica es un fenómeno que crece naturalmente hasta convertirse en condena y disertación, pues es un hecho social que los seres humanos hacemos al comparar, confrontar y contrastar. Las razones de las críticas pueden ser fundadas o infundadas, pero si las hacemos con rigor, lo que realizamos es la exaltación y análisis del ser frente al deber ser.

Quien lee o escucha a la crítica sabe que es un ejercicio de amargo placer y le revela preguntas y respuestas que la conciencia afirma o niega, ya que ésta es la depositaria de un relato de lo que no está bien o está bien y puede mejorar.

La crítica es una rara experiencia que descubre y redescubre intenciones, extensiones, forma, fondo y escenarios. De ahí que quien critica y el objeto de la crítica asume una relación profunda y, en ocasiones, fecunda.

La autocritica es un despliegue de exploración que intenta superar la visión abyecta de la autocoplacencia. La autocritica, como ejercicio honesto, obliga a asumir una actitud teñida de renacimiento y de humildad de que a veces y muy seguido podemos estar equivocados. La autocritica obliga, sobre todo a las autoridades, a tener criterio amplio, pues no nos debe avergonzar cuando reconocemos nuestras fallas o que ignoramos algo. Aceptar el equívoco es esforzarse para no volver a cometerlo.

La autocritica es pensar y medir internamente que los propósitos del Derecho a un Buen Gobierno son:

- Es imposible superarse, si no se sabe crecer.
- Es imposible señalar el rumbo, si no se sabe a dónde se desea llegar.
- Es imposible hacer bien el trabajo, si no se sabe trabajar y colaborar al amparo de la cultura de la legalidad.
- Es imposible gobernar, si no se conoce nuestra historia de buenos, malos y regulares gobiernos.

- Es imposible andar el sendero, si no se tiene visión de Estado.

### c) La originalidad y la innovación

La búsqueda de la originalidad va más allá de hacer lo que los otros no han concebido, sino en hacer aquello que los otros puedan imitar sin que se rompa la esencia de la idea primaria.

Lo original es buscar nuevas respuestas a preguntas clásicas que al ser reveladas nos producen, en la intuición y en la razón, afinidades de pensamientos y descifran percepciones que nos descubren formas de interpretación acerca de la posibilidad y probabilidad de instrumentar dichos pensamientos originales. Por ejemplo: la forma de hacer política y de materializarla en actos concretos de gobierno.

Innovar es desnudar lo anquilosado. También es mediar –a través de la cultura- por transitar hacia temas cuyo trato y tratamiento son la ruptura y la discontinuidad y entonces, solo entonces, dialécticamente diseñan la metamorfosis de la creación humana: el fuego domesticado; o si se prefiere hacer y hacerlo mejor por mi hermano el hombre.

### d) Los instrumentos y los fines

Claude Lévi-Strauss demostró que el verdadero tema de todos los mitos es la oposición entre la cultura y la naturaleza. O si se prefiere, la escisión entre los dioses y los hombres; específicamente, el lugar del hombre en la naturaleza. Y bien, ¿Qué instrumento nos distingue? El lenguaje.

Por lo anterior, el lenguaje es el instrumento que habremos de utilizar los seres humanos a fin de transmitir lo que concebimos. Por ejemplo: un buen gobierno. Cada uno de nosotros, a través de la palabra, transmutamos conceptos, definiciones y categorías acerca de la vida, el individuo, la familia, la sociedad, el Estado, el gobierno y la Administración Pública por citar algunas concepciones objetivas y subjetivas.

Nuestro segundo instrumento es la comunicación, y si se trata de ideas acerca del Estado y del Gobierno deben ser convincentes y aceptadas por la sociedad porque es su Derecho. Luego, en tercer lugar está la acción que se consagra en los hechos y los hechos hablan en voz más alta que las palabras.

Entonan lo que anhelamos de un buen gobierno. El problema es, entonces, responder a las preguntas básicas acerca de lo que: a) demanda y necesita la sociedad y b) lo que es el Gobierno a fin de elaborar una taxonomía acerca de lo que singulariza los buenos de los malos o de los regulares gobiernos.

Para mi ventaja y descarga Platón y Aristóteles ya adelantaron el trabajo. Pero en otro contexto y bajo otras circunstancias el tema sigue siendo el mismo: ¿Cuál es la mejor forma de Gobierno?, ¿Qué instrumentos requerimos para lograr que sea evaluado bajo la categoría de bueno?

Los principios son el punto de partida y el fundamento de un proceso cualquiera. Son la causa del movimiento y el sedimento de la demostración. Son el devenir constitutivo del conocimiento y premisa explicativa de los derechos y los hechos. Los fines están plasmados en lo que el pueblo francés determinó en su famosa trilogía en 1789: Libertad, Igualdad, Fraternidad.

Para el caso mexicano podría afirmar que son Dignidad, Democracia, Igualdad, Libertad, Justicia y Justicia Social, pues son –de alguna manera- el hexágono que los hombres de la Independencia, la Reforma y la Revolución nos legaron.

Ahora bien, si expliqué que tenemos principios y tenemos fines, ¿Cuáles son los instrumentos? A mi parecer, y a riesgo de decir una perogrullada son el Derecho, la Política, la Administración Pública y la Economía, concebidos como sentimientos y plasmados en la acción para señalar horizontes, rumbos y cualidades valorativas acerca del Buen Gobierno con visión de Estado.

Dicho de otra manera: los fines de un buen gobierno son la satisfacción de los mínimos de bienestar<sub>2</sub>, así como la posibilidad de la consagración y la reconciliación anímicas. Así pues, en materia de M.A. los principios, los instrumentos y los fines son un diálogo ininterrumpido donde cada una de las ideas y los hechos son instantes de una obra que se refleja en otras, pero no en una repetición tautológica, sino replica inagotable en búsqueda del bienestar común.

#### e) La confianza y la desconfianza

La historia de la humanidad está preñada de buenas e innobles intenciones. También de creaciones y destrucciones. Por lo tanto, cada vez que regresamos a ella, la interpretamos de maneras muy diversas. La historia interpretada ocupa un lugar central en el universo de la Administración Pública, pues es la búsqueda de las más refinadas y complejas combinaciones del deseo y de la imaginación en materia de modernización. Me refiero a anhelos políticos, sociales, jurídicos, administrativos y económicos.

Entonces, la modernización surge como una propuesta en contra de la tiranía y, hoy en día, en contra de la tiranía de las sociedades burocratizadas. Tiranía, por cierto, asfixiante, cual sombra carente de humor, de humanismo y de exagerada desconfianza.

De ahí que la M.A. es el surgimiento de una respuesta a la Tiranía Burocratizada que, paradójicamente, es producto de las obsesiones por el orden y el control, de la planeación y de la instrumentación. Esa patología llamada “controlitis” se fortalece debido a la creciente desconfianza intraburocrática por un lado y a la relación fría, tensa y distante entre gobernantes y gobernados por el otro.

Debido a esa desconfianza desvirtuamos el espíritu del Derecho Administrativo, concebido como un orden de afinidades dentro del deber ser y en contra de lo temperamental y lo discrecional. En la práctica, la “controlitis” ha seducido el Derecho Administrativo a estrujantes márgenes de maniobrabilidad e inmovilidad de la Administración Pública.

Tal reduccionismo reitera crónica y degenerativamente la acción administrativa. Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y normas –por cierto muchas veces repletos de contradicciones- embridan la intención y la acción del bueno gobierno, léase: eficiencia, eficacia, congruencia y honestidad.

Así, la incomprensión de la M.A. y del Derecho Administrativo nos remite al enigma de la esfinge preguntara del desierto: la adivinanza cuya respuesta exige método, cultura de la legalidad e imaginación administrativa. Y la respuesta está en la confianza, cuya base es desplegar una lógica coherente y formal de que las Modernizaciones Administrativas deben someterse a la prueba de la evaluación de resultados desde la sociedad; sobre todo porque la razón de ser de toda modernización descansa en el pensamiento crítico de la sociedad, en el seno del Estado y en su marco de Derecho.

La desconfianza, por el contrario, media entre la corrupción y la perversidad. Entonces, ensancha y enriquece el sistema de prohibiciones representado en una Administración Pública anquilosada, atrofiada y acartonada. El Derecho Administrativo cuando está enredado en la desconfianza crea normas absurdas, pues se sustenta en el pensamiento cínico y en la tesis de que los verbos no son hacer, crear y construir, sino evitar, evitar y evitar.

De ahí que la Modernización Administrativa lucha por flexibilizar y simplificar. Pero su combate tiene un flanco débil: su propuesta de simplificación está en las estructuras, funciones, sistemas y procedimientos, mas no en los orígenes del problema: la desconfianza plasmada en la ley.

En otras palabras: ¿Cómo lograr un buen gobierno si las leyes administrativas están sobresaturadas de desconfianza? La extrema inmovilidad jurídica y abigarrada y el extremo papeleo administrativo apabullante son el ámbito propicio para concebir a la Modernización Administrativa con espíritu de buen gobierno, pero no con visión de Estado. Para lograr la visión de Estado se necesita algo más: la filosofía de la historia, la filosofía del Derecho, la ética y el “imposible verosímil” de Aristóteles.

Así la Modernización Administrativa ni debe constituirse como un muro justificante de las bondades del aislamiento prístico y en contra de cualquier tipo adversidad o contaminación, ni debe concebirse como un Quijote divorciado de la realidad que lucha contra molinos de viento sonámbulos. La Modernización Administrativa debe cimentarse en su razón de ser que es transformación cualitativa: acercarnos a nosotros mismos porque nos hemos extraviado en el camino de la felicidad pública.

#### f) Tesis y antítesis

La Modernización Administrativa ostenta, dialécticamente, un rasgo muy particular: su importancia para consagrarse los principios en que se funda. En efecto, desde la Revolución Francesa en el que se consuma el mundo de la modernidad y que influye hasta nuestros días en México y otros países, se han erigido corrientes de pensamiento político-administrativo que, para nuestro caso particular, se desmoronan y reinventan cada seis años.

Algunos motivos por lo que sucede dicho desgranamiento son evidentes. La vida política en México se mide en un sistema aritmético sexenal. Pero otros motivos no son tan sencillos de explicar debido a que los calendarios generacionales no logran desmenuzar la longitud cuantitativa y la latitud cualitativa acerca de las bondades de las modernizaciones administrativas y del convencimiento de que el Derecho a un Buen Gobierno puede ser un ejercicio cotidiano y alcanzable en el corto plazo.

Lo anterior significa que los métodos y técnicas que han sido adoptados por la burocracia tardan mucho tiempo en ser reconocidos por los servidores públicos. Pero a la sociedad toma aún más tiempo aceptar las formas de interacción de la función pública con la ciudadanía. El tiempo de aceptación de las Modernizaciones Administrativas por parte de las burocracias y de la sociedad transcurre tan lentamente que llegan a caer en el vacío, hoy encapsulado en un paradigma de tesis denominado: neutralidad burocrática.

Sé que lo arriba sustentado ni es nuevo, ni es original. De hecho muchos antes que yo han formulado esa crítica y de manera más exhaustiva y precisa. Lo que estoy haciendo es, simplemente, explicar que tesis y antítesis revelan concepciones distintas y contrarias. Desafortunadamente, en el

ámbito de la Modernización Administrativa, la condición y esencia de éstas es: Que las Modernizaciones Administrativas están siempre inacabadas y que por sí solas son cínicamente aproximativas. En otras palabras, una Modernización Administrativa sin acompañamiento filosófico, jurídico, político, económico, social y cultural, simplemente propondrá cambios que obliguen a más cambios y, por lo mismo, su redundancia exigirá tiempo para tener más tiempo.

## 2. QUE ES LA MODERNIZACIÓN

Si lo moderno es la acción y tendencia hacia lo actual, la modernización es la praxis nacida como rebelión ante el excesivo academicismo y la escasa innovación. Desde el Fordismo hasta nuestros días es la búsqueda de: a) nuevas formas de saber, saber hacer, hacer; b) nuevas formas de ser, deber y tener; y c) nuevas formas de libertad.

Lo anterior implica una revalorización de: a) la ruptura sin violencia, pues los cambios administrativos no son posibles de otra manera; b) reaccionar ante lo innoble, lo injusto, lo perverso y lo obsoleto; y c) asumir con responsabilidad y compromiso el costo de procurar lo noble, lo justo y lo bueno.

De ahí que la modernización debe ir acompañada de afectos, sentimientos, preocupaciones y símbolos, pues los cambios los realizan y asumen los servidores públicos con nombre y apellidos y, en su caso sufren las consecuencias de las fallas conceptuales e instrumentales de los programas modernizadores.

Me queda claro que lo anterior es una obviedad, pero no estoy seguro de que a la hora de instrumentar los cambios quede claro de que estamos hablando de seres humanos repletos de temores, ritos, símbolos y mundos complejos de inseguridad y nihilismo. De ahí que transición, cambio y transformación de modelos administrativos acaban por yuxtaponérse en los ámbitos medulares de cualquier acto de Modernización Administrativa y por lo mismo impacte en los límites y alcances de ésta.

Porque la cultura administrativa de un país no solo está en los aspectos científico-tecnológicos de las oficinas; está en la actitud, la aptitud y el orgullo de ser servidor público y asumirlo como proyecto de vida y como realización del individuo que no pide, sino ofrece.

Dicha forma de vivir se puede apreciar históricamente con el siguiente ejemplo. La transición a la modernidad del siglo XIX al XX significó para muchos países sobreponerse a “la belle époque” para entrar al siglo de la supremacía del pensamiento económico sobre la naturaleza, del pragmatismo científico-tecnológico, de los derechos humanos y del consumismo.

Algunos ejemplos son los siguientes:

Francia no pudo y no quiso salir de la bella época y tuvo que sufrir las primera y segunda guerras mundiales y fue hasta que Charles de Gaulle y André Malraux con la nueva República que lograron que Francia transitara a la modernidad. En otras palabras, el hilo conductor y transitor fue la civilización y la cultura francesas.

Por su parte Inglaterra logró su transición con relativa facilidad porque la Corona para los ingleses implica una crónica histórica a través de la cual hay territorios, ejércitos, súbditos, trompetas, protocolos, ambición, escrúpulos e inescrúpulos, honestidades e hipocresías. En pocas palabras, la

modernización fue posible porque la Corona es legado y conciencia de lo que fueron, son y quieren ser los ingleses.

Italia tampoco transitó a la modernidad del siglo XIX al XX y tuvo que pagar el alto costo del fascismo. Por lo que fue hasta después de la segunda guerra mundial que retomaron —a mi parecer— su magnífico hilo conductor: la política y el derecho romano. Debido a tan ejemplar elemento de transición es como Italia es hoy un país moderno.

De Estados Unidos no hay mucho que decir porque es un país que nació moderno.

Japón no transitó tampoco del siglo XIX al XX a la modernidad porque en Asia los cambios tienen otra parsimonia. Sin embargo, las condiciones históricas de esa nación la obligaron a transitar en la década de los años cincuenta del siglo XX de manera adecuada. Su hilo conductor es reflexivo y cuidadoso. Distinguieron dos conceptos: tradición y conservadurismo. A partir de ahí crearon objetos, contenidos, principios y fines, los japoneses asumieron que las tradiciones serían sus virtudes de transición a la modernidad, que el conservadurismo sería el ritmo y que la ciencia y la tecnología fungirían como medios o instrumentos, pero nunca como fines de filosofía de la vida.

Respecto a México, considero que para entender el problema de la modernización y su inacabada y siempre dialéctica transición, su hilo conductor es la cultura mexicana. Es decir el doloroso parte de 1521 donde no hubo vencedor ni vencido sino el surgimiento del pueblo mexicano tiene dos raíces profundas que revelan seducción y fascinación dignas de proclamar que tenemos pasado y presente y —que a través de nuestra cultura— florecerá una modernización, como todo lo mexicano, difícil y nuestro. Para nosotros cultura y destino implican libertad, continuidad y ruptura, pues nuestro sentido de referencia, significado y trascendencia implica modernidad.

### **3. LA BÚSQUEDA HISTÓRICA DE LOS INTENTOS DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y BUEN GOBIERNO EN LA HISTORIA DE MÉXICO**

La búsqueda, confieso, no es lo exhaustiva que hubiera deseado, por lo que escogí, lo que a mi parecer, son los nueve intentos más ambiciosos de reforma administrativa en nuestro país.

- a) Valentín Gómez Farías y Andrés Quintana Roo iniciaron el primer intento de reforma administrativa en México, pues en 1833 cerraron la Universidad Pontificia y abrieron la Escuela de Letrán, con lo cual demostraron que estaban decididos a formar los cuadros necesarios que gobernarán y administrarán la nueva Nación. Además dieron los primeros pasos de secularización del Estado mexicano. Cabe hacer notar que el intento tuvo una parte exitosa pues de dicha Escuela surgieron un gran número de hombres de la Reforma.
- b) Las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 son, quizás, el esfuerzo más profundo y visionario de los intentos de reforma administrativa en México. Todavía hoy gozamos de las ideas de Juárez y del Estado laico.
- c) Porfirio Díaz intentó una reforma administrativa sustentada en la visión vertical y, por lo mismo, se preocupó por mantener unas finanzas públicas sanas.
- d) Venustiano Carranza, además de impulsar la Constitución de 1917, promulgó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Consejo de Ministros y el Departamento de

Contraloría con lo cual le dio un nuevo giro a la Administración Pública mexicana. Su intención era la de crear una base jurídica que permitiera el desarrollo administrativo de los ideales de la Revolución.

- e) Plutarco Elías Calles (1924-1928) fortaleció e impulsó, de manera singular, el sector paraestatal mexicano. Entre sus creaciones destacan: el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación, la Comisión Constructora de Carreteras y Caminos Vecinales y la Caja de Pensiones para los Maestros.
- f) Miguel Alemán (1946-1952) dio un orden jurídico normativo a la Administración Pública mexicana. Promulgó una serie de Leyes tales como la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.
- g) Adolfo López Mateos (1958-1964) creó la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría del Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; con dichas dependencias procuró instaurar un sistema de planeación en la Administración Pública, cuidar el patrimonio nacional y fomentar la economía a través del sector turismo. Destaca, en ese periodo, la formación de cuadros dedicados a un mayor control del ejercicio presupuestario.
- h) Tal vez la reforma administrativa más ambiciosa –después de la de Juárez- fue la de José López Portillo (1976-1982). Promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras Leyes y Reglamentos vinculados con el desarrollo administrativo del país. También inició una reforma política cuyos efectos se manifiestan hasta nuestros días. Cabe destacar que durante su gestión se reorganizó el sector paraestatal mexicano.
- i) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) reorganizó la Administración Pública mexicana bajo una visión claramente economicista, impulsó la privatización de las empresas públicas y modificó el artículo 130 Constitucional, que establece las relaciones entre el Estado y las Iglesias. Estoy seguro que los nueve momentos escogidos obedecen más a un criterio personal y que habrá quien piense que en algunos casos se trata de intentos de reforma y en otros de intentos de contra reforma.

No obstante, esos nueve momentos de la historia nacional me parece que son los fundamentales si lo que queremos es estudiar el desarrollo de las modernizaciones administrativas en nuestro país.

#### **4. TENDENCIAS VISIBLES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO**

El siglo XIX representa el despuntar y, en cierto modo, la legitimidad de los comienzos y la plenitud de nuestro tiempo en búsqueda de un buen gobierno que no acaba de ser cabal, ni realizado. Desde entonces la Administración Pública mexicana se transforma, se transfigura, cambia de formas, fórmulas, formatos y también de figuras.

Y me parece que es a partir de la generación de Juárez y los hombres de la Reforma que se definió el arco de expansión y de independencia de nuestro pensamiento político-administrativos con visión de Estado. Desde entonces la Administración Pública está ligada –de manera más estrecha– al Derecho y por lo mismo sus transiciones son más fácilmente identificables por el tratamiento de la forma y el sentido del fondo; lo cual ha implicado mayores cuidados en la intención política, el espesor significativo del proceso jurídico, la voluntad de utilizar métodos y técnicas administrativas precisas, su respaldo económico, su textura y contextura social y por su vocación hacia la eficacia.

A todo lo anterior se le podría denominar “mixtura generativa” que es una de las formas características de la permanente búsqueda de la Modernización Administrativa. Léase, una visión de la evolución de la Administración Pública mediante la introducción de la Modernización Administrativa. Dicho término de ninguna manera es peyorativo o superlativo, es un concepto complejo y profundo que podría sintetizar de la siguiente manera: “La credibilidad de los hechos, la inmediatez del resultado, la profundidad de la acción política, la sustentabilidad del Derecho, la libertad de la población, la responsabilidad del desarrollo sustentable y la sensibilidad gubernamental por lo social”.

Lo cierto, hay que apuntarlo cuanto antes, desde el siglo XIX hasta nuestros días, no hay transiciones puras; la definitividad de pertenecer a una corriente de pensamiento cualquiera en materia administrativa y la utilización de métodos y técnicas es un invento del academicismo y, de alguna manera, pereza clasificatoria. “Esto es mejora de la gestión” –se dice– “esto es reforma” –se espeta– “esto es modernización” –se esgrime–. Nada más falso. Todos los géneros se contaminan, se comunican, se interpretan, se contagian, se toman prestado uno del otro y se reflejan unos a otros.

Dicho movimiento continuo tiene sus orígenes en los textos clásicos del proceso administrativo y de la lógica organizacional. No hay una sola corriente de las Modernizaciones Administrativas que no ofrezcan resultados óptimos. No hay una idea administrativa que no diga en sus palabras la posibilidad exitosa de la eficiencia, la eficacia, la congruencia y la honestidad. En fin, no hay un solo texto administrativo, ni un programa gubernamental-administrativo que no sea tiempo detenido y luego desplegado en una serie de enunciados glorícuas y, a la larga, pasajeros.

No puede ser de otro modo, las Modernizaciones Administrativas destacan por su brevedad. Es más, la naturaleza de las mismas, sus atmósferas, sus ámbitos y sus posibilidades son las de ser breves y veloces. El cambio se logra lentamente. Y esa es una gran ventaja. Entonces las propuestas modernizadoras deben ser cuidadosas y con mayor detenimiento.

Lo anterior tiene –a mi parecer– una explicación. A diferencia de las denominadas ciencias experimentales que pueden permitirse una parsimoniosa exploración detenida de la situación, las Modernizaciones Administrativas tienen que entrar en rápidas incursiones en el meollo de la situación y desplegar desde ahí la acción, los movimientos y desenrollar la trama.

El riesgo es que las Modernizaciones Administrativas tienden hacia los procesos y los resultados del Poder Ejecutivo Federal; los cuales, a la larga acaban por convertirse en transposiciones provisionales destinadas, en muchas ocasiones, a lustrar al aparato administrativo pues olvidaron la densidad de la Administración Pública en su conjunto: los tres poderes, los tres órdenes de gobierno y el sentido político de la Administración Pública.

Pero no sería honesto, si no reconozco públicamente que las Modernizaciones Administrativas son depositarias de las pulsaciones, los deseos y las proyecciones de contar con mejores servidores públicos que no se apartan de la tradición humanista del país. Desde el siglo XIX hasta los inicios del presente milenio afirmo que en buena parte, gracias a nuestros diseñadores de modernizaciones administrativas, pertenecemos al mundo de las burocracias en vías de transición permanente y mejora continua.

Las Modernizaciones Administrativas pueden parecer un asunto banal pero son en realidad una cuestión nuclear y vital que le permite evolucionar al aparato burocrático y, a la vez, le otorga presencia legitimadora a los gobiernos que proponen buenos gobiernos con resultados basados en calidad, cantidad, trato y oportunidad. De ahí que las tendencias visibles de la Modernización Administrativa sigan siendo por lo menos en el corto plazo, visiones con sesgos bien intencionados pero parciales tales como: gobierno electrónico, de resultados, de bajos costos, de gestión e indicadores.

No menosprecio, ni quiero que se malinterprete. Dichas acciones modernizadoras son útiles, bondadosas y positivas, pero poco fructíferas si carecen del acompañamiento de una Reforma Política y viceversa. Considero que una reforma política-administrativa – enmarcada en nuestra cultura - que redefina lo estratégico y lo prioritario con apego a la legalidad, el fortalecimiento de la división de poderes, la redefinición del pacto federal, la refundación de nuestra economía y la reconciliación nacional, es nuestra oportunidad a fin de que logremos un Buen Gobierno.

## **CONCLUSIONES**

- a) Por modernización administrativa debe entenderse una actitud y una aptitud de servicio con vocación, emoción y pasión por el espacio de lo público. Se trata de ofrecer y no de pedir.
- b) Si continuamos con la visión unidimensional de que el Derecho Administrativo se sustente en la desconfianza, acabará por poner en letras de oro la sentencia de Montaigne: "Un país entre más corrupto, más leyes anti-corrupción tendrá"
- c) Recordemos la frase de Héctor en la obra Troilo y Cressida de William Shakespeare: "Devolver Elena a los griegos es tanto como negar el valor de todos nuestros muertos". Es decir, la modernización que deseemos debe partir del reconocimiento de nuestra historia y de lo que somos los mexicanos.
- d) El derecho a un buen gobierno es el desprecio social a la autodestrucción.
- e) Un buen gobierno es una aspiración humana legítima fundamental e impostergable. Consecuentemente la Modernización Administrativa debe ser permanente, tender a superarse y auto concebirse como un instrumento de servicio público.
- f) El Derecho a la movilidad social y a la calidad de vida que en México anhelamos requiere que la MA se base en el principio de hagamos que nos suceda lo que queramos que nos suceda y que no nos suceda lo que no queremos que nos suceda.
- g) Las tendencias de modernización administrativa en nuestro país han procurado, en lo general, mejorar el aparato burocrático y concebir una mejor organización con servicios públicos preparados y capacitados, pero no se les considera cuando se implementan los programas de modernización administrativa.

- h) Es importante reconocer que, no obstante los inacabados esfuerzos de modernización, muchos de los intentos han sido con visión de Estado y con orientación manifiesta de procurar el Buen Gobierno.
- i) El proceso administrativo, por definición, es cinético y, en el caso de la Administración Pública su aplicación implica el derecho a un bueno gobierno. Pero éste no es una dádiva gubernamental, sino un reclamo político-popular. En otras palabras, una reforma administrativa requiere ir acompañada de una reforma política y viceversa.
- j) Las modernizaciones impulsan el sentido creador que propicia la duda acerca de si se está haciendo lo correcto. La duda es, entonces, un principio de buen gobierno y, a la vez, la llave que nos permite interrogarnos: ¿vamos bien o corregimos? La autocomplacencia y el servilismo son un lastre para la Administración Pública, en cambio la crítica y la autocritica son los que marcan la diferencia perceptible e inmediata de lo que somos y podremos ser debido al ejercicio de un Buen Gobierno.

**Manuel Quijano  
Torres**

Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Tiempo Completo del Centro de Estudios en Administración Pública de dicha facultad. Con una larga experiencia como servidor público, actualmente se desempeña como el Director de la Escuela de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

## REFERENCIAS

<sup>1</sup> El artículo 3º constitucional precisa: La educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria.

- <sup>2</sup> 1. Alimentación  
2. Salud  
3. Educación, cultura, recreación y deporte  
4. Trabajo  
5. Vivienda  
6. Comunicación y transporte  
7. Energéticos  
8. Ecosistema  
9. Seguridad Pública  
10. Procuración de justicia

## BIBLIOGRAFÍA

- Bautista, Oscar Diego (2009) *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.
- Bauman Zygmunt (2008) *Tiempos líquidos*. CONACULTA y Editores Tusquets, México.
- Castelazo, José (2010) *Administración Pública: una visión de Estado*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. 2da. Edición, México.
- Foucault, Michel (1991) *Las palabras y las cosas*. Ed. Siglo XXI Editores, 21<sup>a</sup> edición, México.
- Jacoby, Henry (1972) *La burocratización del mundo*. Siglo XXI editores, México.
- Jaime Elena y Rubio Luis (2007) *El acertijo de la legitimidad*. Ed. Fondo de Cultura Económica y CIDIC, México.
- Márquez Muñoz, Jorge (2003) *Las claves de la gobernabilidad*. Ed. FCPS, UNAM, CONACYT y ediciones ARKHÉ, México.
- Payno, Manuel y Riva Palacio, Vicente (1989) *El libro rojo*. Ed. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.
- Paz, Octavio (1968) *Claude Levi-Strauss o el nuevo festín de Esopo*, Editorial Joaquín Mortiz, México.
- Salcedo, Roberto (2011) *Educación de Políticas Públicas*. Siglo XXI editores, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2011) *Rumbos de la Transparencia en México*. Ed. UNAM, México 2011.

### Documentos institucionales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012) Editorial SISTA. México.