

Capítulo 10

MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

*La modernidad puede ser entendida como la respuesta múltiple
que la sociedad humana ha podido dar a este reto
[capacidad civilizatoria] a lo largo de la historia
Bolívar Echeverría*

Las nociones de Estado, gobierno, **Administración Pública**, modernidad política, modernización de la gestión pública y ciencia política, son tópicos que no pueden tratarse aisladamente, al estar íntimamente vinculados a través de una línea que pasa por los ciudadanos, quienes demandan de sus gobernantes mejores condiciones de vida, economía, educación, salud, alimentación y servicios públicos en general para acceder a una mejor calidad de vida.

En los últimos tiempos se ha discutido mucho acerca de los avances de México en materia de modernización; desde el interior de los organismos que conforman la **Administración Pública** centralizada y paraestatal se privilegia el uso constante de nuevas formas progresistas para desarrollar sus atribuciones. En otro frente, un tanto más crítico la visión de modernidad no parece convencer cuando por ejemplo se intenta abrir un negocio y los trámites son extensos y poco accesibles al ciudadano.

Este capítulo tiene como punto de partida la teoría de la modernización que divide a las sociedades en “tradicionales y modernas”, cuyo concepto expresa libertad de espíritu, actitud de apertura y un motor que sin duda impulsa las transformaciones en las sociedades actuales.

El término modernización aplicado al quehacer gubernamental constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo.

La modernización en términos políticos significa también un compromiso para promover políticas de gobierno de beneficio a quienes más lo necesitan y creatividad para encontrar las alternativas de solución más adecuadas, así como la congruencia mediante la adopción de nuevas estrategias y la racionalización de las mismas y, finalmente abona a la calidad en el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que deben optimizarse en beneficio social.

Las reflexiones expresadas buscan contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. Antes de entrar en materia, se puede añadir que las nuevas generaciones de estudiosos en las disciplinas sociales y aquellos interesados en el tema podrán encontrar en este ensayo definiciones, conceptos y aprender a discernir sobre la importancia que hoy día representa la modernidad.

I. Concepto genérico.

Nos referimos a la “modernización” como el proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos de las sociedades. En el caso de México, la Historia Nacional muestra, por ejemplo, que después de la Revolución todas estas esferas tuvieron sendas transformaciones obligadas por el contexto en el que se ubican.

En lo político, se dio un gran avance hacia formas democráticas más acabadas que las preexistentes; en lo social, la ciudadanía incorporó a su vida cotidiana nuevas formas participativas y de más libre convivencia; en lo económico, se generó una nueva forma de intercambio con el exterior y se modificó la integración interna de la economía nacional, transformando la cuestión agraria e introduciendo la industrialización, los servicios y el empleo masivo. Así pues, sucedieron cambios cualitativos y cuantitativos que modificaron definitivamente el “status” anterior para adquirir otro sustancialmente distinto.³⁸¹

Para entender este tipo de fenómenos, parece conveniente introducir la idea de que la definición de “modernización” hace suyos por lo menos cuatro elementos a los que quisiera referirme específicamente. Estos pretenden identificar al término que tratamos de dilucidar. Los cuatro elementos a que me refiero son: La voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y, finalmente la modernidad como tal.

II. La voluntad de cambio.

Pensamos en primer lugar, que la modernización se constituye como un proceso transformador, mismo que se da a partir de la existencia de una firme

381 Gino Germani, citado por Blanco, se refiere a este proceso como un esquema dicotómico, donde una sociedad tradicional entre otros aspectos comparte valores comunes entre sus miembros y, en contraposición la sociedad moderna se caracteriza por un alto grado de diferenciación social y cultural y del predominio del individualismo. Alejandro Blanco. *Política, Modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani*, en Estudios Sociológicos de El Colegio de México, Vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003, p. 676.

voluntad de cambio por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador.

Esta voluntad no puede darse en el vacío ni a la deriva, sino que debe nutrirse de la realidad misma que está exigiendo transformaciones constantes: la voluntad de cambio a que nos referimos habrá de orientarse, siempre, por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.

Como conjunto de cambios, la modernización es dinámica; no se puede entender si se busca diseccionarla a partir de un corte transversal en lo particular de cualquiera de las áreas de desenvolvimiento de una sociedad. Por ejemplo, si hacemos un análisis superficial, a través de un corte transversal, de la antigua Grecia, podríamos criticar a los griegos y tildarlos de incongruentes, por la contradicción que hay entre sus prácticas esclavistas y sus teorías democráticas.

Sin embargo, habríamos de ubicarnos en su contexto y considerar sus necesidades y desarrollo histórico previo a fin de explicar esta aparente contradicción estudiando todas las variables de su vida en comunidad en un momento histórico preciso. Así, probablemente entenderíamos que ese pueblo introdujo la idea y la forma de la democracia en el gobierno, pero limitando su ejercicio por una serie de costumbres y tradiciones que, de hecho, impedían que toda la sociedad participase del ejercicio de la representación y la representatividad.

Los griegos son los creadores de la democracia, pero esta forma de gobierno se “moderniza” a través del tiempo adecuándose a cada realidad nacional, hasta llegar a ser un concepto y una práctica generalizada hoy en día, pero con distintos significados en cada sociedad.

Entendida como proceso, la modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países desarrollarse y llegar a la modernidad, esto es, a un estadio que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos —en las distintas esferas— que conlleva el proceso modernizador. Leonardo Morlino destaca que suelen confundirse los términos desarrollo y modernización; ... “el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos períodos históricos, mientras que la modernización debe circunscribirse a los cambios iniciados, aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos”³⁸².

382 Morlino, Leonardo. **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 28-29.

Es útil puntualizar, asimismo, que la modernización no se ha dado ni puede darse de manera igual en todas las latitudes, esto es, no existe un único proceso de modernización, sino que éste se presenta en función de las distintas características que reviste cada nación, por ejemplo: su desarrollo histórico, su situación geográfica, su contexto internacional, la correlación de fuerzas existentes hacia su interior, su disponibilidad de recursos, entre otras.³⁸³

III. La capacidad de transformación.

Por lo demás, creemos que para que la transformación se dé íntegramente y sea posible alcanzar un grado de modernidad como todo un modo de vida, y no sólo como un modelo tecnológico alternativo, es necesario que los instrumentos modernos –industria, técnica, comunicaciones, etc, se adecuen a los requerimientos y demandas específicas de las distintas sociedades. No sería posible que las naciones se desarrollasen y respondiesen a los retos del futuro si sus propios agentes no poseen la capacidad de transformarse y adaptarse a las nuevas realidades.

En otros términos, para que la modernización se lleve a cabo en la forma idónea, es requisito indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes responsables de instrumentarla, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla, toda vez que si la citada capacidad no existe, habrá que crearla de modo que el proceso de modernización no corra el peligro de fracasar.

Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el ‘terreno’ para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados.

De este modo, existirán agentes sociales fundamentales que coadyuven en la generación de esta capacidad transformadora: la educación, la capacitación, los medios de comunicación, entre otros, deberán formar una conciencia del cambio para cada sociedad con un específico y propio sentido histórico, político, ideológico y cultural.

383 Desde esta óptica, la modernización no será producto de la voluntad de un gobierno, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante, Castelazo, José R. **Administración Pública: una Visión de Estado**, INAP, México, 2007, p. 349.

Por ejemplo, la educación juega un rol fundamental en la formación de los educandos y como factor de cambio para responder a las expectativas de la sociedad. La educación contribuye a producir referencias para la historia nacional, social y política del país, la educación reafirma la identidad cultural.

En México, recientemente las autoridades educativas han actualizado los planes y programas de estudio de la educación básica, esa revisión conjuntó a una serie de actores y especialistas en distintas áreas y disciplinas con el propósito de evitar la obsolescencia de sus contenidos y dar cuenta de las actuales circunstancias, del momento histórico y de sus coyunturas políticas.³⁸⁴

Dado que la educación es una responsabilidad del Estado, y se ha convertido en una política pública, su transversalidad atraviesa a los actores que intervienen ya sea en el esquema docente (proceso enseñanza-aprendizaje) o en la administración de los servicios educativos (administradores).

Sociedad civil y gobierno deben promover el cambio en la educación y fortalecer los procesos que hagan posible su dinamización en todas las esferas sociales. Asimismo, el gobierno debe evitar la corrupción y la simulación en materia educativa pues de no contenerse ambos males, el sistema educativo en su conjunto estaría en riesgo de viabilidad.

Al evitar al máximo posible corrupción y simulación la sociedad puede otorgar a las acciones de gobierno mayor confianza y credibilidad, evitando con ello que los intereses corporativos y burocráticos se consoliden en el sistema educativo nacional. Las estrategias del desarrollo nacional demandan de un sector educativo fuerte y exitoso que pueda ser comparable a corto plazo con los de los países más avanzados.

IV. El ámbito de la transformación.

En este camino, la modernización se vincula no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras y en sus diversas manifestaciones. Los movimientos que se presentan en ellas sugieren que la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras.

³⁸⁴ Adriana Plasencia Díaz, afirma que la educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales... en **La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal. Una tarea pendiente.** INAP, México, 2009, p. 323.

El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traigan consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos, sólo por señalar algunos aspectos.³⁸⁵

Un ejemplo muy claro lo constituye la Revolución Industrial en Europa, la cual generó cambios no sólo en los procesos productivos, sino en la regulación económica, en el intercambio comercial, en el poderío nacional de varios países, en la conducta social, en la serie de demandas político-sociales presentadas a los gobiernos, en la dependencia internacional —inclusive con los otros continentes—, y en los desarrollos filosóficos como el evidente positivismo de Augusto Comte.

V. La modernidad.

Ubicados en este marco, decimos que una sociedad ha alcanzado “su” modernidad, cuando el estadio histórico en que se instala responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquiera de sus estructuras. En este orden de ideas, comprendemos que la modernización no se constituye en un fin en sí misma, sino, como señalábamos es un medio para transformar, cambiar, a objeto de alcanzar la modernidad.

La posición aquí asumida rechaza la idea de que a través de la modernización, las sociedades “atrasadas”, pueden adquirir las características propias de las “avanzadas”. Estamos incluso reacios a aceptar el manejo de este vocabulario, ya que se llegaría únicamente a través de la sobreposición o superación de una serie de etapas —que serían siempre las mismas— por las que deberían caminar forzosamente antes de conformarse como sociedades modernas.

Un punto importante consiste en que la modernidad no es estática ni inmutable, sino es constantemente variable. Por ejemplo, las prioridades prevalecientes en la sociedad inglesa de hace 30 años la hicieron alcanzar un estadio moderno específico, muy distinto del que requería —en aquella época— la sociedad norteamericana o la mexicana. Para el día de hoy, la sociedad inglesa exige una modernidad distinta de la que la caracterizó hace 3 o 4 décadas, porque

385 Pedro Zorrilla lo confirma al referir que...“Respecto del Estado y la administración, no podría ser útil para ambos la misma estructura, una organización igual, procedimientos similares, o idénticas presencias y acciones, que las que sirvieron tradicionalmente en unas circunstancias y durante un tiempo que se han transformado sustancialmente”, *Estado y modernización de la Administración Pública*, en *Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, Diana, México, 1989, p. 364.

sus prioridades han variado, al igual que sus recursos, sus ciudadanos, su educación, su gobierno, su entorno internacional y geopolítico.

Exactamente lo mismo sucede y ha sucedido con nuestro país: por ejemplo, el grado de modernidad que se alcanzó durante el periodo de “desarrollo estabilizador” es muy distinto del grado de modernidad que prevalecía entonces en la Europa Occidental. Nuestra intención consiste en precisar que la modernización es un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad; y que la modernidad es un estadio histórico y por ello dinámico que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran.

Cabe ahora preguntarnos ¿cómo ocurre la modernización y cuáles factores se necesitan para que el proceso se desarrolle de manera racional? Coincidimos plenamente con quienes afirman que es necesaria la presencia de dos factores para que un país ostente una real capacidad de modernización: por un lado se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores y disposiciones que permitan hablar de hombres modernos, y por otro se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso modernizador.³⁸⁶

Esto no significa, sin embargo, que un país moderno carezca de tradiciones, de memoria y de folclore. El pasado histórico, cultural y popular de una sociedad se constituye en un pilar de su esencia y en una base sobre la que se forja el futuro.

No obstante, del pasado, subsisten grupos étnicos o culturales que se han venido extinguiendo conforme una cultura dominante los subsume o los sobrelleva; esto implica reconocer que la cultura hegemónica no acepta o simplemente incluso rechaza formas distintas de comportamiento comunitario y que la cultura rezagada se va deprimiendo hasta perder la fuerza necesaria que le permita cohesionarse de manera paulatina y equitativa con los grupos sociales más avanzados.

Cambiar esta realidad sugiere, por lo menos, que la cultura con más posibilidades defina una política integradora, no discriminatoria. Al respecto

386 La teoría de la modernización sostiene que para que los países en vías de desarrollo alcancen niveles de vida dignos, de industrialización y prosperidad económica accesibles, es necesario hacer un cambio profundo en sus valores y estructuras sociales, donde el Estado tiene un papel relevante. Sobre el particular puede revisarse la obra de Samuel P. Huntington, **El Orden Político en las Sociedades en Cambio**, Paidós, Argentina, 1992.

cabe mencionar que ante la presencia de este fenómeno en dos culturas, la mexicana y la norteamericana, la respuesta social gubernamental ha sido radicalmente distinta, aunque los resultados, en ambos casos, han sido desastrosos para las culturas más empobrecidas.

En el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas. Ernesto Carrillo sugiere que cuando se analiza el término modernización, se le asocia con la etiqueta de “marketing” público, frecuentemente empleado en países como Estados Unidos, España y México. Al mismo tiempo, la voz modernización junto a las de desarrollo o cambio suelen tener el mismo significado.³⁸⁷

En la época precortesiana, se aprecia una congruencia específica entre la estructura gubernamental y religiosa existente y los diversos sectores de la población; entre su cultura, su educación, y sus perspectivas y las instituciones que las satisfacían; es decir, los requerimientos que presentaba la forma de vida imperante eran correspondidos por la presencia de un entorno político, económico y social que contaba con los instrumentos adecuados para satisfacerlos.

Después de la Conquista y durante los tres siglos de la Colonia se presenta un desfase en los procesos y cambios que sufre la sociedad de la época, porque las estructuras políticas superiores se transforman radicalmente y se constituyen a imagen de las europeas (las españolas); esto implicó un “salto” que no fue seguido de una modificación inmediata en las actitudes, creencias y percepciones culturales, educativas, sociales, etc., que sostenían los miembros de la sociedad.

Esta ambivalencia resultó ser grave ya que las nuevas instituciones importadas no correspondían a los patrones sociales autóctonos. Sin embargo, el transcurso del tiempo hizo evidente la imposibilidad de dar marcha atrás a la Conquista y al colonaje español, y a la inmersión de este territorio en los procesos del viejo mundo.

De esta forma la sociedad tuvo que adecuarse, sufriendo un penoso proceso de adaptación a las consecuencias que el sincretismo cultural arrastraba. Cuando

387 Ernesto Carrillo Barroso. “La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea”, en **Cambio Político y Gobernabilidad**, Coordinado por Mauricio Merino Huerta, Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y **Administración Pública**. México, 1992, p. 4.

sobreviene la lucha por la independencia nacional y se persiguen valores tales como la autonomía y la soberanía, los criollos buscan una modificación en las formas de integración de los aparatos institucionales, los cuales tienen que ser transformados.³⁸⁸

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa y del Federalismo Norteamericano en sectores concretos de la sociedad mexicana, opera como un elemento modernizador que obliga a incorporar en las demandas aquellos elementos presentes en sociedades distintas pero que son, al fin y al cabo, elementos de profundo contenido que nos remiten a ideales y valores de igualdad, libertad y fraternidad.

La necesidad histórica de superar la etapa de sumisión y dependencia, empuja a luchar por la consolidación de la República. Se vive todo el proceso de la Reforma que, podemos decir, se constituye en un caso ejemplar de modernización jurídica y política, misma que fue asimilada y posteriormente promovida por los representantes de los grupos y sectores más modernos de esa época, quienes sostenían actitudes, disposiciones, cultura y educación avanzadas.

La Reforma, como es natural, fue rechazada y cuestionada por aquellos que no compartían esta visión “moderna” (por ejemplo el clero); por aquellos que conservaban para sí elementos tradicionalistas, hostiles a las innovaciones, temerosas del cambio, antitéticos de tal modernización y por ende retrógrados.

Toda nuestra historia, y singularmente la del siglo XIX, demuestra que los procesos modernizadores no se presentan de manera homogénea en todo el escenario nacional; a veces surgen en el ámbito político y de ahí se extienden a otro. A veces la economía (el comercio, la industria, las finanzas, etc.) es la que parece provocar los cambios; pero también en ocasiones el cambio pertenece estrictamente a lo social (la educación, la cultura, las comunicaciones, etc.)

Sin embargo, es necesario guardar en la mente que para calificar de moderno a un Estado, éste habrá de buscar mantener el equilibrio en todos sus ámbitos. Naturalmente no es fácil alcanzar este equilibrio, y esto se entiende mejor si

388 Carlos Fuentes describe este pasaje de la vida nacional: ...”Los criollos poseían una conciencia aguda de ser la cima de la sociedad local, y sin embargo desempeñaron un papel secundario frente a los españoles peninsulares... acceso a la función pública y a decisiones políticas. No obstante, la lasitud misma de la administración de Habsburgo en España...prohijaron un sentimiento de supervivencia autónoma y capacidad de autogestión entre los criollos. El relajamiento de la administración colonial en la época de los Austrias se inmortalizó en las famosas palabras” “la ley se acata pero no se cumple”. **El Espejo Enterrado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 246-248.

se repara en el hecho de que aún después de todos los avatares por los que transcurrimos en el siglo XIX, y en los primeros años del XX, vivimos una revolución social.

El movimiento de 1910 y las consecuencias inmediatas que de él derivaron, tuvieron una trascendencia tal, que obligaron a modernizar la legislación mexicana, la estructura administrativa —para adecuarla a los nuevos requerimientos— el ejercicio de la vida política, la actividad de los grupos y la creación de los partidos políticos, la difusión de la cultura, la percepción del resto del mundo y, en suma, el funcionamiento de todo el sistema.

En este sentido y porque conocemos y vivimos la historia nacional, es que podemos esperar actuar racionalmente en la modernización de México, tratando de superar, ahora, los retos que surgen en el mundo contemporáneo. En este orden de ideas, y considerando que nuestro ámbito profesional y laboral está directamente relacionado con la política y la **Administración Pública**, es que debemos plantearnos el imperativo de cooperar en su modernización.³⁸⁹

El México de hoy exige la modernización de diversos aspectos en estas dos ramas para continuar la búsqueda de la consolidación total de nuestros principios de soberanía, libertad, justicia e independencia. ¿Por qué es importante que nuestra **Administración Pública** y nuestra política sean modernas? Podemos esgrimir algunas razones:

La política existe como una actividad que se desarrolla en todos los lugares donde se establecen relaciones humanas; sin embargo, adquiere un carácter fundamental cuando estas relaciones se realizan como una actividad propia del Estado ejercida a través de autoridades sobre toda la sociedad, así, sin la política y el derecho no se podría ni siquiera imaginar la existencia de un orden social.

La política implica el ejercicio del poder, del mando, pero también legitimidad y consenso, atributos —éstos últimos— que la propia comunidad debe otorgar a sus autoridades, y que no estarían presentes si los miembros de la sociedad no ven satisfechos sus requerimientos, esto es, si sus perspectivas no van de la mano con las de gobierno.

389 “Con la modernización social, la industrialización, la escolarización de la población y la mundialización de la cultura se multiplicó también la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y una organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas.” Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, **La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas**. Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 34.

Es por ello que la política mexicana debe ser modesta, para contar con los elementos que le permitan asimilar los procesos y cambios sociales y económicos que se generan a su alrededor. Los gobernantes deben aplicar las reglas de la modernización para identificar los momentos en que las etapas han sido rebasadas por el devenir de nuevos estadios.

Pero como no es suficiente entender las transformaciones que van ocurriendo, sino que es indispensable responder a ellas y particularmente a las que se constituyen en demandas o requerimientos, la política moderna debe contar, igualmente, con un instrumento moderno que le permita actuar de acuerdo a las exigencias de las circunstancias, el cual es, por excelencia, la **Administración Pública** en sus ámbitos nacional, local y municipal.

Esta última habrá de visualizar las características de modernidad respecto de los ciudadanos y respecto del propio sistema político para hacerlas compatibles entre sí. Asumimos entonces el hecho de que la modernización de la **Administración Pública** está íntimamente relacionada con la modernización política.

Hemos afirmado que nuestra **Administración Pública** es nacionalista, antiimperialista, antidictatorial, justiciera y democrática; características, todas ellas, que ha venido adquiriendo porque ha asumido los diferentes “Estadios Modernos” demandados por la sociedad mexicana en cada momento histórico. La administración nuestra tiene también la fortaleza institucional, es versátil, cambiante y adaptable pero siempre sujeta a Derecho.

Precisamente porque afirmamos que es adaptable, aceptamos que la **Administración Pública** no puede considerarse terminada, sino que está inmersa en una constante transformación, a fin de asumir los retos de cada época para potenciar su renovación gradual.

VI. La modernización y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un contexto global

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) significan un gran desafío para las administraciones públicas del mundo, en especial para la de nuestro país, toda vez que nos permiten visualizar nuestras actuales condiciones y percarnos de los obstáculos a enfrentar.

Tanto el mundo como México han venido sorteando dificultades de identidad provenientes de la llamada “nueva gerencia pública”, a través de ella se han

impuesto condiciones críticas a los gobiernos, entre otras tenemos: reducción del tamaño del gobierno y del gasto público, aplicación de criterios de mercado en las políticas sociales, la certificación de la profesionalización de los servidores públicos, la competencia entre colegas y entidades, entre muchos otros factores. No obstante los cambios inducidos, los resultados han sido patéticos: el desempleo ha aumentado, la pobreza se ha profundizado, la violencia se ha incrementado, continúa el deterioro del medio ambiente y se ha reducido la solidaridad entre naciones, pueblos y personas.

Ante esta realidad, se reconoce que es ineludible la recuperación del Estado como actor central del desarrollo. El gobierno, como representante del Estado, es la institución que establece las reglas mediante las cuales los actores deben operar en la sociedad, incluido el propio gobierno. Si bien es cierto que los ODM son referentes importantes, deben adaptarse a los de cada nación; su implementación ha de ser congruente y pertinente a las condiciones objetivas de su propio desarrollo.

La Administración Pública frente a los objetivos de la Declaración del Milenio

La Declaración del Milenio, aprobada en septiembre de 2000 por 189 países miembros de las Naciones Unidas, destaca la responsabilidad colectiva para defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad para todos los habitantes del planeta.³⁹⁰ Ello implica recuperar los valores predominantes en un gobierno democrático: igualdad, libertad, tolerancia, solidaridad y responsabilidad compartida.

Son ocho los ODM (desagregados en 18 metas y 48 indicadores): 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El secretario general de la ONU describe el papel de la **Administración Pública** como coadyuvante a la consecución de tales objetivos. Sus puntos relevantes son: mejorar la capacidad de los servidores públicos; desarrollar una eficaz

³⁹⁰ ONU, Declaración del Milenio, Asamblea General, 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2.

y eficiente administración financiera; promover la innovación permanente, e impulsar las tecnologías de la información y la comunicación.³⁹¹

El Grupo de Expertos en **Administración Pública** de la ONU, en relación con los ODM, propone:

a) Afianzar las instituciones de gobierno en la democracia, con base en la eficacia, eficiencia y transparencia

La promoción de la democracia y el buen gobierno son básicos para alcanzar los ODM, pues las instituciones democráticas fuertes posibilitan la coexistencia de la diversidad de fuerzas políticas y sociales, previenen los conflictos, permiten encausarlos adecuadamente y mantener una paz duradera. Asimismo, el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza dependen de un buen gobierno con instituciones sólidas y balanceadas, esto es, la existencia de órganos legislativos efectivos y transparentes, un Poder Judicial confiable, un control y supervisión real sobre el Poder Ejecutivo.

b) Fomentar la capacidad de los recursos humanos del sector público

La capacitación de los recursos humanos es esencial para alcanzar los ODM y los objetivos nacionales, protegidos por la cultura de la legalidad. Por ello debe incidirse en la preparación en cuanto a conocimientos, cualificaciones, motivaciones, vocación de servicio y dominio de las nuevas tecnologías. Los desafíos y oportunidades del entorno turbulento demandan una cultura de aprendizaje continuo, un liderazgo institucional, un servicio público estable, meritario, certero y confiable.

c) Aumentar la capacidad financiera reforzando el papel equilibrador del Estado

Sin los recursos necesarios no se pueden aplicar reformas ni ejecutar programas de desarrollo. Es indispensable el mejoramiento de la gestión de los recursos públicos y gastar eficientemente en proyectos con fines socialmente útiles. El problema básico de los países en desarrollo no descansa únicamente en la preocupación de cómo generar más recursos, sino aplicarlos con eficiencia, de manera que puedan regenerarse productivamente al considerar que cada peso

391 ONU, **El papel de la Administración Pública en la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas**, Asamblea General. Consejo Económico y Social, 16 de agosto de 2002, A/57/262-E/2002/82.

del sector público constituye una inversión más que un gasto. El enfoque técnico debe descansar en una voluntad política que tome en consideración a todas las fuerzas sociales, pues de otra forma no puede aumentar la participación, la rendición de cuentas se puede convertir en una simulación y la transparencia en un simple discurso.

d) Promover la creatividad e innovación permanentes

La calidad de los servicios públicos depende de un mejor desempeño y capacidad de los gobiernos. En este caso, la eficacia demanda creatividad. La gobernanza permite contar con el apoyo de la sociedad civil y del sector privado. En este escenario, la **Administración Pública** debe orientarse al ciudadano.

La creatividad e innovación permanentes propician la democratización de las instituciones gubernamentales. Ello desencadena procesos de transformación de gran alcance en el conjunto del Estado (Naciones Unidas, 2005), al fomentar el reforzamiento de valores públicos, y contribuir a recuperar la confianza en los gobiernos y dar sustento a la legitimidad. Se trata de lograr una identificación entre el servidor público y la comunidad.

e) Impulsar las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público

El gobierno electrónico y las tecnologías de la información y la comunicación pueden aumentar la capacidad de la **Administración Pública** para satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas en cuanto a la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas, la interacción y participación. Las tecnologías sirven para aumentar la colaboración Estado-sociedad, formar conciencia y propiciar la capacitación. El triángulo de los sistemas de conocimientos, innovación y las tecnologías se constituye en medio para cumplir los ODM. Sin duda, son instrumentos idóneos para el cumplimiento de la función pública.

VII. Retos de la Administración Pública mexicana

En México se han reconocido diferentes retos para lograr un adecuado desarrollo social, lo cual ha dado lugar a la definición de programas gubernamentales sexenales hasta planes de mayor aliento. Ello no significa haber transitado con éxito en todos los casos.

La proclividad a evaluar parcialmente la realidad nacional ha impedido que se formulen diagnósticos y pronósticos precisos e integrales, lo cual dificulta notablemente el instrumentar un esfuerzo homogéneo y hacia un fin específico (cada sexenio significa volver a empezar).

Comparemos la decisión de “reformar” a la **Administración Pública** o de “reestructurarla”. Mientras la reforma administrativa, en teoría, reconstruye al gobierno integralmente y es aplicable a sus tres poderes y órdenes de gobierno, la reestructuración se refiere a sectores focalizados de la **Administración Pública**. La reforma implica cambios de fondo, la reestructuración principalmente de forma.

Mientras en una reforma se trata de cambios sustantivos y cualitativos orientados a reforzar los grandes objetivos del Estado, en una reestructuración los cambios son menores, funcionales para el mantenimiento del sistema actual, al tratarse de transformaciones adjetivas. Así, la reforma administrativa se guía por una visión de Estado, y la reestructuración respondería a una necesidad coyuntural, sin importar que se concentre en aspectos económicos, sociales o meramente administrativos.

Una reforma se realiza con la participación de la sociedad y es resultado de negociaciones políticas; tiende a armonizar los cambios y funciones. Una reforma administrativa, bien fundada, genera certeza y confianza de la sociedad en el gobierno, sobre todo a largo plazo, y, por supuesto, requiere modificar la Constitución al ir vinculada a una reforma política. Una reestructuración llama la atención sólo de momento y eventualmente requerirá cambios legales o reglamentarios menores.

Las reformas administrativas integrales en México han sido sólo tres: la reforma en pos de la soberanía (Juárez), la reforma de la Revolución (Carranza) y la reforma adaptativa (López Portillo y los tres primeros años de De la Madrid).

Las dos primeras fueron visionarias al afianzar el liberalismo, y el Estado social de derecho, respectivamente. La tercera fue de corta duración, puesto que estaba orientada a dotar de mayor eficiencia y eficacia al Estado de bienestar, pero en el momento en que se impulsó, el neoliberalismo tocaba la puerta con tal vigor que casi la derriba.

En otras palabras, la reforma atiende un problema “estructural-funcional”, mientras que la reestructuración, “funcionalista”, se limita a la operatividad.

Considerando estas ideas, y partiendo de una máxima muy sencilla: el “Estado es la expresión de la sociedad organizada”, recientemente, el Instituto Nacional de **Administración Pública** convocó a los “Diálogos sobre el Estado, los problemas y necesidades del México actual”, en donde se abordaron cinco ejes fundamentales: el Estado y la **Administración Pública**, la sociedad, la política, el desarrollo sustentable y la economía. De ellos se derivaron las siguientes premisas:

[Desarrollar un] Estado con capacidad de respuesta en la democracia. Se refiere a lograr resultados eficaces en el largo plazo, con visión estratégica, requiere conducir un proceso incremental de equilibrio social y económico, otorgando una importancia del mismo peso a los tres elementos del Estado: gobierno, sociedad y territorio.

[Propiciar un] País sustentable en la globalidad. Sin fortaleza interior México no podrá participar con éxito en la globalidad. Los controles socio-gubernamentales efectivos serán capaces de incentivar el mercado interno a fin de fortalecer nuestra inserción en los mercados garantizando, en el tiempo, la viabilidad del país.

[Promover una] Política para la sociedad con la ciudadanía. Resulta fundamental el empoderamiento social en una relación balanceada entre poderes y órdenes de gobierno, lo cual genera certeza jurídica y confianza institucional para el procesamiento de los conflictos sociales: entender que sin una ciudadanía más consciente y activa respecto de sus derechos y obligaciones, no hay posibilidad de fortalecer constantemente al gobierno.

[Impulsar una] Reforma administrativa integral, federalista e innovadora. Se trata de garantizar el largo plazo en todo el territorio nacional. Ello exige una atención constante a la coyuntura, sin perder de vista sus efectos sobre la estructura. México precisa remover los obstáculos burocráticos y centralistas que impiden la integración nacional, para responder al desafío de una mejora continua en la función gubernamental.

[Alcanzar una] Estabilidad corresponsable en la gobernanza. Es muy importante promover la *solidaridad positiva*. Al ejercicio del poder administrativo convergen tanto el conocimiento de las normas como la responsabilidad y la vocación de servicio, ello sería nugatorio si la sociedad no se involucra. La estabilidad se logra mediante la educación y la satisfacción de los mínimos de bienestar considerando que vivimos en una sociedad desigual. La estabilidad es indispensable para el desarrollo; sin el concurso de la gente, sólo es una quimera.

¿Cómo se comparan los ODM frente a los desafíos de la Administración Pública mexicana?

Como se puede advertir, hay muchas similitudes en los planteamientos, pero hay que concatenarlos, a través de una *Reforma administrativa integral, federalista e innovadora*, como sugerimos líneas arriba.

Sostenemos que esta reforma es *integral* porque compete a los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), *federalista* al involucrar a los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), e *innovadora* al plantear la necesidad de hacer las cosas de modo diferente y creativo, por ejemplo, recurriendo a la imaginación sociológica, a la inteligencia colectiva y a la gestión del conocimiento, es decir, despertando a la sociedad, pues de lo contrario seguiría siendo una observadora.

Al hablar de federalismo es indispensable mencionar el debate histórico sobre el centralismo *versus* descentralización, en relación con las facultades exclusivas y concurrentes en los tres ámbitos de gobierno. El centralismo favoreció, por un lado, la integración del país, aunque por otro lo dispersó. En el balance, somos efectivamente una república, pero socialmente estamos desarticulados. El centralismo, que en distintos momentos de nuestro devenir histórico ayudó a cohesionar, hoy es un obstáculo en muchos sentidos.

¿Cómo llegamos a esta situación? Fundamentalmente por dos caminos: primero al reconocer la necesidad de democratizar el sistema, y segundo, al darnos cuenta de la necesidad de abrir nuestra economía al mundo.

En cuanto a la reforma política nos quedamos a medio camino al confundir la creación de órganos electorales como mecanismo de participación social y al incluir a las minorías en las decisiones camarales confiando únicamente en el juicio de los partidos.³⁹² El resultado, después de casi 35 años, es la creación de una partidocracia, una mediocracia y ciudadanos desconcertados y, en buena medida, indiferentes.

En cuanto a la reforma económica nos amarramos a una sola región (TLCAN) y descuidamos nuestro desarrollo tecnológico y el mercado interno, lo cual se advierte en las distorsiones estructurales de distinta envergadura entre la producción, distribución y el trabajo. Después de casi 30 años se creó una nueva élite económica, cuyo poder parece ser incontestable por las deficiencias y omisiones de una regulación efectiva que garantice equidad y competitividad.

392 Michels, Robert. *Political Parties...* op. cit.

El centralismo en México está en una grave crisis, porque las reformas política y económica no solamente no se compadecen una de otra, sino que se encuentran truncas. El eficaz sistema presidencial que conocíamos, el cual descansaba en un partido hegemónico ya no existe, pero aún no tenemos al modelo que lo sustituya.

La alternancia dividió al gobierno en islas y los gobiernos de los estados han sustituido al otrora poder central; en consecuencia, el país se ha fragmentado. Antes los hilos estaban concentrados en un puño, hoy hay muchos puños que tratan de jalar los mismos hilos.

A pesar de los pesares, todavía estamos a tiempo de retomar el rumbo porque la sociedad ha cobrado cada vez más conciencia de su fuerza. ¿Pero cómo abordar el planteamiento de una reforma administrativa federalista, integral, e innovadora?

Como punto de partida recordemos los objetivos del Estado y del gobierno en tanto representante del mismo: a) seguridad, estabilidad y paz social; b) capacidad económica para el bienestar integral; c) desarrollo sustentable para garantizar el futuro, y d) relaciones exteriores que privilegien el derecho internacional.

Esta enunciación simple nos permite enfocar nuestras prioridades de desarrollo.

Tal centralidad no es sinónimo de centralismo, sino que representa un catálogo de acciones que deben desarrollarse en los tres órdenes de gobierno, por los tres poderes y por la sociedad misma, al ser todos corresponsables del país. En este marco, sería más racional adaptarse con toda la fuerza del Estado y de la sociedad conjunta a la legalidad indispensable que le dé consistencia, congruencia y pertinencia a la función pública.

Si los objetivos del milenio no pueden ser más que recomendaciones, los que nosotros nos planteemos, al convertirse en ordenamientos jurídicos serán obligatorios.

En pocas palabras, una reforma administrativa integral, federalista e innovadora significaría una redistribución del poder.

Reflexionar sobre estas exigencias nos lleva a aceptar que la modernización generalmente pone en movimiento poderosas fuerzas que activan al mismo

tiempo elementos modernizantes en otras esferas, los cuales pueden constituirse también en causa de irritación en el ámbito político; así, a toda modernización, se antepone una reacción contraria aún dentro de la propia administración, no obstante que se cuente con la autoridad y la legitimidad para efectuar el cambio.

No se puede esperar que la modernización se efectúe de manera automática sino que debe obedecer a un movimiento simultáneo.

En México contamos con un Estado institucionalmente sólido producto de las transformaciones históricas y de modernización nacional, y que ha sabido guiar el destino del país y de la sociedad, es preciso complementarse Estado y Sociedad Civil para buscar las causas comunes y el beneficio conjunto.

Los medios de comunicación deberán asumir responsablemente su papel de informadores y formadores de opinión para que la población, sobre bases fidedignas, participe, critique, y construya la política nacional. Lo anterior significa activar los canales informativos para que la ciudadanía los emplee adecuadamente; la prensa necesita adoptar un papel de participación social con plena conciencia en todas las esferas de la vida del país.

Otro cambio necesario para la vida del país es restituirle al campo su verdadera importancia y su equilibrio, y en ponderar las reales ventajas de urbanización no sobreestimándolas, para que ésta se desarrolle en forma planeada, racional y no a costa de la vida rural. Es indispensable acabar con la errónea idea de que lo urbano es igual a lo moderno y lo rural es igual a lo atrasado. Seguir sustentando esta posición nos orillaría a olvidar nuestras raíces, nuestro pasado, y a seguir relegando a una importante cantidad de la población mexicana.

Esto nos lleva a considerar otro ámbito que es necesario tomar en cuenta y que es en el que se gestan nuestras relaciones internacionales con el resto del mundo. Pensamos que es necesario un replanteamiento a los términos del intercambio tecnológico, a las condiciones del flujo comercial y a las exigencias del movimiento financiero y crediticio internacionales.

Con respecto al primer punto, países como el nuestro deben ser cautelosos con el tipo de tecnología que adquieran o desarrolleen, ya que en muchas ocasiones ésta es atrasada y hasta se encuentra en desuso en naciones poderosas, lo cual ubica siempre en desventaja a algunas sociedades respecto de otras.

En relación al intercambio comercial habrá de fortalecer el mercado interno para generar un mayor flujo económico y dinamizar la planta productiva. Este

intercambio debe procurar abrir fronteras y espacios de comercialización diversa con otros países, siempre y cuando las relaciones se den en términos de mayor equidad, porque no se trata de que las naciones pobres adquieran todo lo que las poderosas les quieren vender.

Otro rubro que nuestro país debe cuidar es el relativo a los trabajadores migratorios. En este sentido, es menester replantear el flujo de mano de obra a los Estados Unidos buscando el pleno respeto a los derechos humanos y los derechos laborales. En los últimos años los Ejecutivos de ambas naciones se comprometieron a suscribir un acuerdo migratorio, sin embargo por razones no del todo explícitas este tema se ha venido postergando indefinidamente.

La modernización para México, no se encuentra en la adopción de modelos y política importados; la modernización nos permitirá seguir gozando de libertad, de justicia, de soberanía, y de independencia. Sin embargo la conservación y la defensa de estos valores, a través de los procesos de transformación, no son gratuitas; toda modernización —desde el momento que implica cambios— tiene su costo administrativo, pero en otras ocasiones y sobre todo cuando el movimiento modernizador es acelerado y vertiginoso como el caso de México.

Lo importante, es que la modernización habrá de coadyuvar siempre en el esfuerzo permanente de mejorar los esquemas democráticos de convivencia social. La modernización que suma a los hombres y a las comunidades conduce a la modernidad. Las acciones que restan, que marginan, que sacrifican a los individuos o a los grupos sociales, conducen a la desigualdad y a la injusticia.

Nosotros, todos, tenemos la palabra y la voluntad para impulsar el proceso de modernización que libere y no ate nuestra perspectiva humanista.