



## Modernización administrativa, una mirada a la literatura

Christian Arturo Cruz Meléndez \*

### **Abstract**

*El autor presenta un análisis de la literatura sobre modernización de la Administración pública, y para ello plantea interrogantes sobre en qué punto se encuentran las investigaciones al respecto, qué avances existen, cuáles son las tendencias y debates contemporáneos, así como qué asuntos se encuentran pendientes de analizar y resolver. Asimismo, propone tomar en cuenta elementos como el contexto y la cultura para diseñar e implementar programas de reforma administrativa.*

### **Palabras clave**

*Modernización, Administración pública, tendencias, paradigmas, cambio, cultura.*

## **1. Introducción**

La necesidad de contar con una Administración pública que funcione “correctamente” ha originado diferentes enfoques y soluciones. En este sentido, la modernización administrativa dista de ser un tema agotado, y es que mientras el entorno que rodea la Administración pública cambie, ésta tendrá que hacerlo también a riesgo de quedar anquilosada e ineficiente.

La modernización en la Administración pública tiene por objeto garantizar su sobrevivencia y hacer que funcione de la mejor manera. Sin embargo, las propuestas,

---

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestro en Administración y Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México.

fundamentos y filosofías para que ello ocurra no son homogéneas, por lo que es importante revisar los principales debates en torno al tema.

La búsqueda de una Administración pública modernizada ha dado como resultado debates académicos, paradigmas, líneas de investigación, modelos, teorías y herramientas que según los que las defienden son la solución esperada. Tomemos como punto de partida los últimos años de la década de los ochenta, cuando se rompe la estabilidad del Estado -y en consecuencia también de la Administración pública-, pues a partir de esa época se han multiplicado los estudios de modernización administrativa.

Y es que como se ha reiterado, la Administración pública no está exenta de las influencias de su entorno, que en lo político, por ejemplo, se relacionan con el surgimiento de gobiernos y sociedades más democráticas, en lo económico con fenómenos de crisis y globalización, y en lo social, con mayor tecnología, heterogeneidad y opinión vigilante de los asuntos públicos, lo cual implica que la voluntad de los políticos y de la burocracia ya no es más una toma de decisiones unilateral.

Además, es importante establecer que la modernización de la Administración pública no es un fin en sí misma, sino un medio para cumplir con las funciones que le son encomendadas: “producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (Guerrero, 1997:4).

Así, este ensayo tiene por objeto exponer las principales características de la literatura actual en materia de modernización para, a partir de ello, destacar sus tendencias, avances y faltantes.

## **2. Los paradigmas en la modernización de la Administración pública**

Diversas teorías han tratado de explicar formas de organización y funcionamiento de la Administración pública. En ellas es posible ubicar tres grandes campos: burocracia, Nueva Gestión Pública (NGP) y gobernanza.

Cronológicamente, podemos considerar que el modelo burocrático ideado por el sociólogo Max Weber fue el primero en emerger ante la necesidad de contar con un modo de hacer funcionar a las organizaciones de gobierno. Este modelo propuso una Administración pública jerárquica, apegada a un marco jurídico, con procedimientos de funcionamiento predeterminados (basados en manuales), especializada y con ciertos incentivos, pero a la vez también rígida en sus procesos (sin alejarse del manual o la norma, lo importante era lograr los objetivos predeterminados), cerrada (de competencia exclusiva de los burócratas, dejando fuera a los ciudadanos), con procesos lentos (tramitología), y marcadamente centralizada.

Este modelo fue adoptado en la segunda mitad del siglo XX, pues ante “un entorno estable, no competitivo y sin complejidades (...) respondía a las necesidades derivadas de ese momento. Una modernidad racionalizadora que se caracterizaba por el dominio de la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico” (Muñoz, 2007:42). Ello se vio favorecido también con la implantación del modelo económico que tenía como eje al Estado interventor, pues las labores de la burocracia se intensificaban, ocasionado también el aumento de su tamaño.

El siguiente modelo fue el de la NGP, que surge en respuesta a las fallas de la burocracia también conocidas como buropatologías -lentitud de procedimientos, excesiva jerarquización, papeleo exacerbado, amplio volumen-. Lo anterior tuvo como marco la crisis del Estado interventor, que culminó con un cambio de modelo económico a nivel mundial donde una de las estrategias fue la reducción de los aparatos públicos, tanto en funciones como en tamaño. Quizá este último punto fue el que más influyó en el surgimiento del nuevo modelo de Administración pública, el cual retomó valores y formas de organización del sector privado.

El más reciente paradigma es el de la gobernanza, que surge no solamente por fallas administrativas o cambios en el modelo económico, sino también por las transformaciones sociales que cada vez más involucran procesos de democratización, pluralidad y participación en los asuntos públicos. Al respecto, la propuesta del modelo es que las acciones de modernización deben ir encaminadas a mejorar tanto los procesos administrativos como los canales de comunicación entre gobierno y sociedad a través, por ejemplo, de la tecnología.

### **2.1. El tránsito entre paradigmas**

La modernización de la Administración pública conlleva invariablemente un proceso de cambio, y en las definiciones que al respecto brinda la literatura se alude a conceptos como adecuación, mejoramiento o adaptación de algún aspecto. En ese sentido, el debate de fondo no es mayor, sin embargo, la discusión se hace profunda cuando se abordan aspectos sobre cómo se debe dar el cambio, cuál es la finalidad y su filosofía.

Y es que si bien examinar los modelos sólo en forma cronológica no genera mayores problemas -es decir, burocracia, NGP y gobernanza-, cabría preguntarse ¿en qué momento se debe trascender de uno a otro? Algunos autores (Pardo, 2004b; Culebro, 2010) apuntaron la crisis económica del Estado como el momento para transitar de la burocracia a la posburocracia; otros señalaron que la consolidación de la democracia y la participación ciudadana era el contexto para avanzar hacia la gobernanza. Sin embargo, si tomamos en cuenta aspectos como los grados de desarrollo económico y social podrían surgir dudas a las respuestas anteriores. Por ejemplo, la NGP sugiere dejar atrás la burocracia, pero queda en el aire la pregunta: ¿todos los países vivieron una burocracia de tipo weberiana?, la respuesta quizá no sea afirmativa al cien por ciento, sobre todo

cuando se revisa el caso de los países en vías de desarrollo y sus marcados rasgos de patrimonialismo en el ejercicio de los recursos públicos.<sup>1</sup>

Entonces, ¿cómo pensar en trascender de un sistema supuestamente burocrático a uno gerencial cuando no hay una estructura conforme al modelo weberiano? Esto es algo que los trabajos de modernización administrativa deben tomar en cuenta, pues uno de sus postulados se refiere precisamente a la importancia de saber en qué punto se encuentra la Administración pública a modernizar, y que sean “las condiciones institucionales, las exigencias sociales y las necesidades administrativas de cada país las que deberán marcar los ritmos y los sentidos de las reformas por implementar” (Dussauge, 2010:45).

Pareciera que los promotores de los modelos o paradigmas olvidan este punto. Podemos darles la razón respecto a la necesidad de cambio, pero no podemos asumir como verdad incuestionable que los paradigmas por sí mismos resuelven los problemas. En realidad este punto es uno de los grandes pendientes de la literatura: ¿cómo trascender de un modelo a otro?, ¿en qué momento?, ¿cómo debe ser el proceso?, ¿por etapas, por salto o una mezcla de modelos?

Al respecto, una parte de los estudios de modernización administrativa se encamina a describir las virtudes, ventajas y beneficios de los modelos que proponen. Sin embargo, también sería importante analizar la literatura donde se aborda si realmente cumplieron lo prometido.

Aquí cabe una reflexión que algunos autores (Cejudo, 2009; Cabrero y Arellano, 2007) se han planteado: la modernización de la Administración pública produce cambios, pero ¿éstos producen los resultados deseados?, ¿por qué la mayoría de las reformas administrativas cuidadosamente diseñadas terminan produciendo resultados tan diferentes a los planeados?, ¿el cambio es controlable y medible?, ¿hasta qué punto la decisión respeta los lineamientos de planeación?, ¿por qué el cambio dista de los objetivos originales?, ¿es un proceso secuencial y lineal?, ¿hasta dónde es resultado del plan predefinido o es producto de la combinación entre problemas y soluciones?

---

<sup>1</sup> Aunado a lo anterior, en la literatura también se ha explorado el término “preburocracia” referido a administraciones públicas que no reúnen las características mínimas sugeridas por el modelo de weber. Un ejemplo muy común de “preburocracia” son las instituciones latinoamericanas, donde curiosamente existe una sobre-burocratización en cuanto a trámites y niveles jerárquicos, lo que se traduce en mal servicio y patrimonialismo.

## 2.2. Elementos para el cambio de paradigmas

La literatura sobre modernización de la Administración pública propone diversos aspectos a mejorar o adaptar con objeto de que su funcionamiento y organización sean los adecuados a los tiempos que se viven y el entorno. Desde esta perspectiva los objetivos de la modernización pueden ser diversos.

La revisión histórica de la modernización de la Administración pública -al menos en el caso de México- ilustra esta diversidad de objetivos: racionalidad, eficacia, profesionalización, descentralización, simplificación, capacidades gerenciales, transparencia, entre otros. Sin duda son objetivos importantes, pero están determinados más por el interés del gobierno en turno que por un estudio de los beneficios de la modernización, pues “una de las características principales de los intentos de modernización administrativa en México ha sido que éstos han quedado subordinados a otros objetivos: por un lado, a las políticas de desarrollo económico e industrial y, por el otro, a los imperativos del control político, resultado de las prácticas de un Estado autoritario” (Pardo, 2007:2).

Por tanto, más allá de paradigmas académicos o ideológicos acerca de cuál es la forma más adecuada de modernizar la Administración pública, lo importante es ubicarse en el contexto propio y tomar en cuenta características como la cultura, las tradiciones, el marco legal, el perfil de los directivos y operativos, así como las necesidades internas y externas de las organizaciones.

En consecuencia, la adopción, importación, imitación o copia de formas de hacer las cosas no asegura obtener los resultados esperados. Así “la nueva gestión pública ha seducido a los gobernantes, quienes la han pretendido aplicar, pero el discurso de la reforma administrativa suele distanciarse de las acciones en la práctica. La utilización de este nuevo paradigma gerencial, se ha basado en supuestos de superioridad técnica, pero la ideología contiene elementos que nunca llegaron a la práctica y tiene una mentalidad hipócrita de descubrir incongruencias entre la idea y su conducta. La utopía ofrece transformar la realidad indeseada y convertirla en lo correcto o deseado” (Pardo, 2009b:150).

En efecto, el problema no es propiamente copiar sino la forma de copiar, es decir, la ausencia de procesos de adaptación para las nuevas formas de organización y trabajo donde se tome en cuenta las particularidades del contexto en que serán aplicadas. La simple imitación o exportación sin adaptación representa “un riesgo de la imitación de innovaciones fuera del contexto de una organización y puede producir consecuencias no anticipadas o deseadas” (Cabrero, 2007:98).

No hay nada de censurable en revisar qué se ha hecho en otros países para modernizar la Administración pública, por el contrario, es sano contar con esas fuentes de información, experiencias, planes, programas, etc., pero seguir al pie de la letra lo que otros hicieron puede hacer que los esfuerzos de modernización terminen en un fracaso donde haya pérdida de recursos y de legitimidad al no responder a las necesidades del usuario. Por tanto, “las reformas no tendrán éxito si no se toma en cuenta la tradición y cultura político-administrativa que caracteriza a los gobiernos y las sociedades” (Pardo, 2004:120), esto es algo que debe quedar muy claro en los estudios de modernización administrativa.

### **3. Avances en la literatura**

Buena parte de los estudios acerca de modernización de la Administración pública se han centrado en la identificación y solución de problemas como corrupción, ineficiencia, ineficacia, despilfarro de recursos, poco profesionalismo, etc. Lógicamente, los estudios se han enfocando en delinear una Administración eficiente y eficaz que responda a las necesidades de la sociedad a la que sirve, las cuales cada vez son más complejas y requieren una respuesta rápida y adecuada.

En este sentido, se han propuesto e investigado nuevas formas de organización y funcionamiento para la Administración pública, y el debate se ha centrado en aspectos de la teoría de la organización, particularmente sus paradigmas: primero el burocrático, que durante décadas fue el modelo utilizado para el funcionamiento de las oficinas públicas y que con el tiempo se fue desgastando; después el paradigma gerencial, que buscó

romper con la burocracia a través de la adopción de elementos administrativos del sector privado, lo que trajo consigo conceptos como calidad, reingeniería, orientación al cliente, privatización y reducción del aparato estatal, entre otros.

Otro aspecto presente en la literatura es la profesionalización, lo que ha traído consigo múltiples estudios sobre los servicios civiles de carrera, muchos de ellos acompañados de propuestas para la renovación de estructuras organizacionales para pasar de formas verticales a estructuras horizontales o en red, que reducen la rigidez, hacen a la administración más flexible y fomentan la comunicación y creatividad entre los niveles jerárquicos.

Un factor adicional se refiere a la adaptación de experiencias en distintos contextos, es decir, analizar cómo lo hecho por países de alto avance administrativo puede ser utilizado en países con características burocráticas precarias. Esto se denomina transferencia de políticas, que es “el proceso por el cual el conocimiento acerca de las políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político (pasado o presente) es usado en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político” (Culebro, 2010:535).

Como vemos, los estudios de modernización de la Administración pública han tenido avances significativos e innegables, pues existe una extensa literatura y experiencias disponibles para los interesados. Sin embargo, como muchos temas de la ciencia publiadministrativa no hay consensos totales, no hay una terminación, sino que es un proceso constante y permanente.

#### **4. Pendientes en la literatura**

La literatura sobre modernización de la Administración pública es muy amplia. Las temáticas, debates, conceptos, problemáticas y soluciones han arrojado numerosos documentos con aportes al tema y han servido tanto al ámbito académico como a la

esfera práctica. Los estudios son amplios, como lo son también los temas que pueden abordarse, por lo que es difícil que se agoten las discusiones.

La revisión de la literatura arroja algunos pendientes, ya sea por la complejidad de los problemas o por los intereses de los investigadores. Queda pendiente estudiar por qué hay fracasos, por qué los buenos resultados de un país "A" no fueron igualmente exitosos en un país "B", qué determina este cambio y cómo hacer que los modelos puedan ayudar a los que recurren a ellos.

Por su parte, las cuestiones culturales deben ser estudiadas con mayor profundidad. Se llega a creer que la modernización de la Administración pública es un proceso lineal, racional y que logra los cambios rápidamente y por decreto. Esta posición ha restado importancia a temas como la cultura, la resistencia al cambio y las costumbres y tradiciones de los lugares donde se hace un programa de modernización. Estos estudios podrían ayudar a comprender por qué "se implementan reformas que no resultan congruentes con las tradiciones administrativas nacionales, hasta qué punto las iniciativas impulsadas han contribuido o no a resolver las carencias sociales o administrativas de los países reformadores" (Dussauge, 2009:463).

También está pendiente lo referente a procesos de adaptación, es decir, tomar un cuerpo teórico externo y hacerlo compatible con el contexto local: cultura, salarios, preparación de los funcionarios, problemas y necesidades. Esto sería un eje fundamental del proceso estudio-transferencia-adopción-adaptación. Algunos autores (Cabrero, 2007) llaman a crear modelos autóctonos y someterlos a procesos de adaptación a fin de que se adapten a lo local, evitando consecuencias no deseadas y que favorezcan los efectos esperados.

Los estudios de modernización administrativa también muestran un sesgo hacia los niveles nacionales, dejando de lado lo regional. Es importante ampliar este tipo de estudios, ya que esos niveles han cobrado mayor importancia y autonomía, tienen necesidades particulares y no pueden estar en dependencia de los gobiernos nacionales, por lo que "otra sugerencia para el futuro desarrollo de la literatura en esta materia sería diversificar las unidades de análisis empleadas al conducir estudios comparados" (Dussauge, 2009:471).

Otro pendiente se refiere a la creación de nuevos modelos teóricos “mezclados” que ayuden a ampliar el marco explicativo de la modernización. Los paradigmas han servido para dar un orden a las características atribuidas a la organización y funcionamiento de la Administración pública, pero en realidad no todo es de forma lineal. Pueden surgir particularidades que rompan los esquemas establecidos y los postulados teóricos podrían no encajar.

## **5. Conclusiones**

El campo de estudio de la modernización administrativa es muy amplio, por lo que sería muy complicado abarcar todos los estudios, temas y problemáticas, dado que siguen surgiendo y creándose.

Queda claro que, a pesar de la amplitud de los estudios teóricos y empíricos, es un tema que está muy lejos de agotarse. La modernización administrativa no es un fin en sí misma, es un medio que ayuda a obtener otros objetivos fundamentales de la Administración pública. En este sentido, las acciones y estudios referidos tendrán que adaptarse a los cambios de objetivos, necesidades y circunstancias que rodean el quehacer administrativo, por lo que estamos frente a “una literatura incompleta, cuyas capacidades de explicación, predicción, conceptualización y generalización han sido minadas, entre otras razones, por sesgos y omisiones en el número y el tipo de casos nacionales estudiados, las unidades de análisis empleadas y las características de los modelos teóricos desarrollados” (Dussauge, 2009:475).

Y son precisamente los cambios que la Administración pública requiere el eje central sobre el cual giran los estudios teóricos y empíricos de modernización administrativa. Cambios que pueden tener variadas interpretaciones, por lo que hay que tener cuidado cómo se explican y qué es lo que se busca con ellos, para evitar así las consecuencias no previstas o no deseadas.

Para complementar lo anterior, hay que comprender entonces que todo marco teórico o explicativo de modernización administrativa debe ir acompañado de un componente adaptativo de cada contexto donde se quiera aplicar. También es muy importante que no sólo se vea la Administración pública “hacia adentro”, es decir, modernización administrativa pensada sólo para burócratas, políticos o empleados públicos, sino también ver cómo puede beneficiar a los ciudadanos que piden servicios y productos esperando que éstos sean de calidad, y además complementar con la creación de mecanismos para que los ciudadanos asuman un papel activo en los asuntos públicos.

## 6. Fuentes de Información:

Cabrero, Enrique, David Arellano y Arturo del Castillo (2007), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C./Porrúa.

Culebro, Jorge (2010), *Transferencia de políticas y construcción de lecciones para la modernización administrativa*, consultado en <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/290/29004402.pdf> [Consulta: 16 de Octubre de 2010]

Dussauge, Mauricio (2009), *La literatura comparada sobre reformas administrativas*, consultado en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/Mauricio I Dussauge Laguna.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_I_Dussauge_Laguna.pdf) [Consulta: 15 de Diciembre de 2010]

Dussauge, Mauricio (2010), *¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública?*, consultado en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/13513/13932> [Consulta: 15 de Diciembre de 2010]

Guerrero, Omar (1997), *Los principios de Administración Pública*, México, Escuela Superior de Administración Pública.

Muñoz, Waleska (2007), *El servicio civil de carrera. Necesidad para una administración posburocrática*, consultado en <http://www2.udec.cl/~rea/REVISTA%20PDF/Rev69/art2.pdf> [Consulta: 16 de Octubre de 2010]

Pardo, María del Carmen (2004), *Propuesta del gobierno Fox para reformar la Administración pública*, consultado en <http://ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/pardo.pdf> [Consulta: 16 de Octubre de 2010]

Pardo, María del Carmen (2004b), *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (comp.) (2004), *De la Administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (comp.) (2009b), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas*, México, El Colegio de México.

Pardo, María del Carmen (2007), *La gerencialización de la Administración pública*, en Foro Internacional, Vol. XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.



ENCUCIJADA  
REVISTA ELECTRÓNICA DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NOVENO NÚMERO  
SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2011

Revista Electrónica del  
Centro de Estudios en Administración Pública de la  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en  
Administración Pública  
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Mtro. Roberto Peña Guerrero*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Judit Bokser Misses*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:  
*Lic. Alma Iglesias González*

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a  
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:  
*Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:  
*Dr. Ricardo Uvalle Berrones*

Coordinadora de Informática:  
*Arq. Guadalupe Gómez Goujón*  
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

**Director de la Revista:**  
Ricardo Uvalle Berrones

**Secretario Técnico de la Revista:**  
Maximiliano García Guzmán

**Consejo Editorial:**  
Erika Döring González Hermsillo  
Eduardo Guerrero del Castillo  
Omar Guerrero Orozco  
Elena Jeannetti Dávila  
Roberto Moreno Espinosa  
Raúl Olmedo Carranza  
Nicolás Rodríguez Perego  
Gerardo Torres Salcido

**Diseño, integración y publicación electrónica:**  
Coordinación de Informática  
Centro de Investigación e Información Digital

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 3, No.9, septiembre-diciembre 2011, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55)56229416 y (55)56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, [maximiliano\\_unam@yahoo.com.mx](mailto:maximiliano_unam@yahoo.com.mx). Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de septiembre de 2011.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

