

La modernización administrativa estatal en Hidalgo: situación y perspectivas

Resumen

Las condiciones de operación de la Administración Pública reflejan el grado de desarrollo alcanzado por un gobierno, a la vez que permiten vislumbrar las posibles orientaciones futuras. En este sentido el objetivo de este trabajo es llevar a cabo una aproximación a las condiciones en que se encuentra la Administración Pública en el estado de Hidalgo, bajo la premisa de que el grado de desarrollo en que se encuentre puede mostrar el avance, el desarrollo alcanzado por el conjunto de la entidad, más aún, hoy día cuando las premisas apuntan a mostrar que la modernización administrativa, apoyada en nuevos modelos, debe permitir la mejora de los procesos y, por tanto, de la prestación de servicios públicos y la realización de las tareas que les son sustantivas.

Palabras clave: Administración Pública, modernización, desarrollo.

Israel Cruz Badillo

Maestro en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal por el Colegio Mexiquense.

Profesor de Tiempo Completo en el Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública. Coordinador Académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública.

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Benito León Corona

Doctorado en Estudios Políticos y Sociales con orientación en Sociología por el Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Profesor de Tiempo Completo del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Jefe del Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

La Administración Pública (AP) es la actividad dirigida a movilizar los recursos con los que cuenta un gobierno para realizar los fines dispuestos por el Estado, y con base en elementos racionales que no deben suponerse inamovibles, como un rasgo que fija de manera definitiva las estructuras sociales, por el contrario debe observarse como un recurso que responde a condiciones específicas, siempre bajo el supuesto de dirigirse a un nivel de racionalidad mayor. En este punto la tarea de toda AP implica o supone ajustar las propias condiciones operativas en que se encuentra para impulsar, a su vez, las condiciones en las que se encuentra una sociedad de un momento dado¹.

Revisar el proceso de avance de los ajustes de un apartado administrativo es un buen ejercicio para establecer la contribución del mismo para el desarrollo de un territorio, o una entidad o un Estado nacional. Consideramos que este tipo de ejercicios aún son limitados en México, pues la práctica más común se ubica o centra en el aparato del poder ejecutivo federal y se deja de atender la situación en que se encuentran y llevan a cabo sus actividades las administraciones estatales y municipales. Ma. del Carmen Pardo plantea el tema de la modernización administrativa como una omisión², es reconocido que el tema de las reformas administrativas es una constante desde los años ochenta, tiempo durante el que se han propuesto y puesto en movimiento una buena cantidad de modalidades reformas,

¹ Esto supone la existencia de una modalidad de régimen específico, donde las autoridades son elegidas y, por tanto, deben responder a las necesidades sociales. No ampliamos este planteamiento sólo precisamos que se trata de gobiernos democráticos.

² Puntualmente la autora establece que “El desarrollo del Estado mexicano ha estado marcado por claros esfuerzos de modernización materializados en áreas como la industrial, financiera y política. Sin embargo, este supuesto no aplicó para el caso de procesos de modernización administrativa, encaminados a contar con aparatos administrativos más eficientes, responsables y transparentes. Notablemente la modernización administrativa estuvo subordinada a otros propósitos, notablemente al de desarrollo económico y al de estabilidad política” (Pardo, 2009b, 439). Esta situación la comparte desde el terreno de la situación de las Políticas Públicas en México, Luis F. Aguilar, para quién se ha puesto mayor atención y énfasis en la reforma política.

consideradas novedosas, para lograr darle un sentido distinto al hasta ese momento dominante modelo burocrático existente, considerado en general como obsoleto.

Las alternativas generadas no fueron menores, pues la intención era romper el marasmo en el que se encontraban los aparatos administrativos, en especial destacan los déficits señalados en el Informe de la Trilateral sobre la Democracia³, que reflejan diversos factores que generan inestabilidad, entre ellos los déficits o limitaciones presentes en los aparatos administrativos del Estado. Sin embargo, el concepto modernización se ha remitido al análisis de realidades sociales y políticas, como lo refiere Carlota Sole⁴, donde en tiempos recientes se ha propuesto como una cuestión que se debe atender y llevar a cabo en el aparato gubernamental, es decir, en la AP. En este sentido y ante la falta de estudios específicos sobre los procesos de modernización de las administraciones públicas estatales nos hemos propuesto avanzar en la revisión de estos procesos en el estado de Hidalgo,

³ La gobernabilidad se ha convertido en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo no poca polémica. La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía. 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial, se trata de responder a las transformaciones generadas por los Estado de Bienestar, por tanto, resulta imprescindible arrancar una nueva fase de reformas de diversa índole, entre ellas, las del aparatos administrativo de gobierno. **Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico** www.unesco.org.uy/most/seminario/ongs-gobernancia/documentos/Prats.pdf (25 de enero de 2011).

⁴ Cabe destacar la lógica evolucionista que subyace en el concepto modernización, donde cualquiera de las formas de conceptualizarlo remiten a procesos de adaptación a un medio ambiente en transformación, donde se producen procesos de diferenciación funcional y de reintegración adaptativa a las nuevas realidades. Todo esto supone, dice Sole que "Los roles tradicionales pierden su anterior importancia y significación, los individuos se encuentran desarraigados, tanto física como psíquicamente, y los grupos sociales dejan de ocupar permanentemente sus respectivas hornacinas y se lanzan a una competencia caótica en las ciudades que, rápidamente, se superpueblan, a las que afluyen los hombres en busca de trabajo, conocimiento y novedad" (Sole, 1998, VII-VIII), todos estos procesos derivan en la alteración del orden social y en estas condiciones el aparato gubernamental aparece, tanto para ajustarse como para ajustar los procesos del entorno.

entidad destacada regularmente como una de las que presentan mayor atraso social en el país, situación que nos conduce a plantear nuestro supuesto base, donde establecemos que del grado de desarrollo del aparato administrativo depende, en buena medida, el desarrollo conjunto de la entidad. Esto supone contar con un sólido aparato administrativo capaz de conducir tales procesos. Cabe insistir, es necesario ubicar la orientación histórica prevaleciente en la actualidad, donde el papel gubernamental se circunscribe a atender sólo aspectos complementarios de la actividad económica y no como promotor directo del desarrollo integral de la sociedad.

En este contexto se sitúa este trabajo dirigido a ubicar las orientaciones básicas relativas a los procesos de modernización administrativas, si las hubo, y en caso contrario mostrar el énfasis específico de las tres últimas administraciones estatales hidalguenses. Específicamente el trabajo aborda esta cuestión descriptivamente, en aras de sentar las bases para desarrollar en el futuro inmediato, un esfuerzo analítico más fino que nos permita comprender y explicar sí el aparato administrativo estatal contribuye y de qué forma, o bien sí por el contrario limita el avance del estado. Para llevar a cabo este acercamiento inicial, en primer lugar, adelantamos en las características generales básicas de la entidad y el papel de la AP en el desarrollo, para, en un segundo momento, ubicar dos enfoques administrativos que nos muestran que los procesos de modernización y de reforma administrativa, sea cual sea el enfoque específico son permanentes en la AP; en un tercer momento, nos enfocamos en la revisión de los planes de desarrollo de la últimas tres administraciones estatales (Lic. Murillo Karam, Lic. Núñez Soto y Lic. Osorio Chong) en lo relativo a la modernización y reforma de la AP para, finalmente, fijar las orientaciones que nos permitan llevar a cabo, en el futuro inmediato, un esfuerzo analítico más preciso en relación a este tópico.

Algunos rasgos básicos de Hidalgo y el papel de la AP.

Hablar de la situación en la que se encuentra una entidad, sea física o abstracta, supone pensar sobre su desenvolvimiento en el tiempo, específicamente sobre cómo evoluciona. La pretensión se origina en la necesidad de adaptación constante a las transformaciones del entorno; en este contexto es permanente la exigencia de diagnosticar las condiciones en que se encuentra, en este caso una entidad federativa, para fijar el rumbo y establecer las tareas que deben llevar a cabo los responsables de su conducción, específicamente quienes la gobiernan. Esto supone la responsabilidad histórica de quienes han estado al frente de su gobierno. Una de las primeras tareas para definir el rumbo es mirar las condiciones en las que se encuentra la entidad de referencia, tarea dirigida a valor la situación y las acciones necesarias a seguir, es decir, se trata de conocer la condición o el estado del ámbito o tema de referencia.

En este sentido uno de los rasgos más recurrentes y a atender en el estado de Hidalgo es la posición que ocupa en la clasificación nacional de pobreza⁵, pues se mantiene en el grupo de las entidades más pobres del país. Específicamente el informe para Medir la Pobreza Multidimensional de 2008 del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) sitúa a la entidad en el sexto lugar nacional de los estados más pobres, posición nada halagüeña y si, por el contrario, motivo de preocupación ya que la nueva

⁵ El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL), publicó en 2010 el informe sobre la pobreza multidimensional en México de 2008, donde establece para el conjunto del país que, “Según la medición multidimensional de la pobreza, en el año 2008, en México, una tercera parte de las entidades del país tenía una incidencia de pobreza multidimensional mayor de cincuenta por ciento, es decir, más de la mitad de la población en esas entidades se encontraba en dicha condición”. De esta forma se “muestra entre los estados con mayor proporción a Chiapas (76.7%); Guerrero (68.1%); Puebla (64.0%); Oaxaca (62.0%); Tlaxcala (59.7%); Hidalgo (56.4%); Michoacán (54.6%); Tabasco (53.8%); Zacatecas (52.2%); San Luis Potosí (51.1%) y Veracruz (50.7%). Estas entidades representan una tercera parte del total de las entidades del país y contribuyen a la pobreza multidimensional con el treinta por ciento” (CONEVAL, 2010).

modalidad de clasificación de pobreza informa que del total de la población el 56.4% se encuentra en esta situación y de éste el 15.6 % se encuentra en pobreza extrema y el 40.7% en pobreza moderada. Además establece que el rezago educativo es de 23.9% igual al 0.58 millones de personas. El déficit en el acceso a servicios de salud es aún mayor pues 49.0% del total de la población lo padece, es decir, 1.18 millones de personas. Este panorama permite precisar el déficit en el acceso a la seguridad social, la calidad y espacio de la vivienda, los servicios básicos y la alimentación. Específicamente la situación de la seguridad social es la más delicada pues el 77.8% de la población enfrenta dificultades para responder a contingencias producidas entre otras causas, por vejez y/o enfermedad.

En suma, nos encontramos ante un panorama arto complejo socialmente, esto supone que las condiciones económicas de la entidad son igualmente difíciles y de urgente necesidad de impulso, debido al limitado avance en el desarrollo económico interno y la prevalencia de las mismas zonas donde se concentra la actividad económica estatal. Específicamente la concentración se localiza en el corredor Tula-Tepeji, en la región de Tulancingo y en Pachuca⁶. Explícitamente se establece en el Plan de Desarrollo Estatal 1994-1999 que:

“Las profundas limitaciones y asimetrías observadas en el crecimiento económico de la entidad, se han traducido en un desarrollo social que nos coloca en situación de franca desventaja respecto al contexto nacional. De acuerdo a la evolución que presentan los principales indicadores de bienestar social del país, Hidalgo forma parte del conjunto de seis entidades federativas con nivel de marginalidad conceptualizados como de muy alta, sólo en mejores condiciones que Chiapas, Oaxaca y Guerrero, lo que implica notables insuficiencias en la dotación de servicios básicos” (PED 1994-1999, 29).

⁶ No pretendemos avanzar un análisis exhaustivo del desarrollo económico hidalguense, aunque cabe destacar el diagnóstico sobre el particular en el Plan de Desarrollo Estatal 1994-1999, en el que se presenta la situación económica de la entidad desde fines de la década de los sesenta y hasta inicios de los noventa. En las conclusiones se expresa que “Al no consolidarse un proceso económico autosustentable y al depender subsidios y vínculos externos, la economía hidalguense sufrió de manera más acentuada que otras entidades, los efectos de la etapa de crisis que se vivió particularmente a partir de 1982. Para Hidalgo este periodo fue prácticamente de crecimiento cero” (PED 1994-1999).

Podemos afirmar, de acuerdo a los datos previos obtenidos del informe de CONEVAL, la que la situación de desarrollo no ha mejorado sustancialmente, de hecho Hidalgo se mantiene entre las seis entidades con más pobreza en el país, aunque ya no ocupa el cuarto lugar, como ocurría en la década final del siglo pasado. La cuestión es ¿cuál es el papel del aparato de gobierno estatal respecto a esta situación?

El primer punto a destacar es que la AP es un proceso que se expresa como el “Conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o la voluntad de un gobierno”, dice D. Waldo que se trata de un proceso evolutivo, evidente por el tamaño y la complejidad adquirida por la sociedad de referencia. En condiciones en donde la ampliación de las funciones de la AP es proporcional al crecimiento del aparato de gobierno y al número de elementos que la integran, caracterizado por la especialización. Puntualmente se ha establecido como responsabilidad de la AP:

- Enderezar el curso del gobierno
- Hacerlo flexible (dinámico más allá de los límites establecidos jurídicamente).
- Fortalecer y purificar su organización (dotarla de principios).
- Legitimar sus tareas
- Responder al sentido de existencia de cada Estado Nación, en cada época.
- Preservando el legado histórico del mismo (las características del régimen político).
- Formalizar la existencia de la disciplina de la AP.
- Formar Expertos profesionales y especializados.

Desde la tercera década del siglo pasado el papel de la AP ha sido definida por tres rasgos principalísimos: 1. Reformar al gobierno (modernización del aparato); 2. Dirigir científicamente, es decir, introducir métodos y técnicas de dirección (bajar costos y incrementar el rendimiento) y; 3. Incorporar la base disciplinaria de la Ciencia Política,

para introducir los métodos en desarrollo para el estudio de los aspectos específicos de la política.

La definición formal más reconocida sobre el objeto de estudio de la AP, lo formuló W. Wilson a fines del siglo XIX en el año de 1887, establecer que “El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero y de energía” (Wilson (1887) 1999, 73). Entonces la responsabilidad específica de la AP es la ejecución minuciosa de los planes de quien detenta el poder formalmente establecido. Las transformaciones ocurridas en el tiempo muestran matices en la práctica misma debido a la incorporación de nuevos saberes permite contemplar sutilezas que sin el concurso de diversas disciplinas académicas no se lograría. El punto es la recuperación actual y la prevalencia del objeto establecido por Wilson, al que debe sumarse el respecto a la lógica democrática, es decir, que a través de la AP el gobierno debe promover la libertad y la igualdad entre la ciudadanía, basado en la fortaleza y la eficacia, y responsabilidad y la sensibilidad del aparato administrativo. Vale la pena destacar la recuperación de ésta perspectiva clásica a través de seminarios académicos donde se discute la situación actual de la disciplina⁷. Ernesto Carrillo afirma que si debiera de elegir una de las múltiples definiciones del objeto de estudio de la AP “optaría por la formulada por W. Wilson...” (Carrillo, 2004, 53), al que habría de añadir un concepto central para la disciplina, el de “burocracia”, para dar la dimensión política a la actividad,

⁷ A propósito puede verse el libro compilado por Ma. del Carmen Pardo, De la Administración Pública a la Gobernanza, que recoge las colaboraciones de especialistas como Ernesto Carrillo, de España, Yves Meny de Francia, L. Lynn de Estados Unidos, entre otros, donde discuten la evolución y situación actual de la Disciplina. (Pardo, 2004)

que Wilson dejó de lado. El punto es, entonces, que para la marcha de la sociedad la AP es fundamental⁸, y este es el sentido en el que reivindicamos su papel.

Los procesos de modernización y reformas administrativas: diversas caras para un mismo fin.

El origen de los desfases operativos de la AP, propone Claus Offe, no son resultado de la existencia de una burocracia obsoleta, se ubican más en “un entorno *socioeconómico* que, por un lado, *fija* ciertas formas de operación de la Administración estatal, pero que al mismo tiempo *plantea exigencias* que van más allá de los límites del rendimiento de las estructuras así definidas” (Offe, 1988, 11). La cuestión entonces, sería reformar el entorno y las estructuras. Se trata de ubicar hasta qué grado esta es una relación de ida y vuelta, es decir, dialéctica, donde las estructuras administrativas tratan de responder al entorno y, a la vez, buscan ajustarlo a las condiciones definidas por el propio aparato de la AP, y en estas condiciones es donde se manifiesta la necesidad de impulsar procesos de modernización, pues las condiciones del entorno se han alterado notablemente.

El planteamiento de Offe nos permite recuperar dos fundamentaciones relativas a estas cuestiones, además con cierta distancia en el tiempo, la primera de ellas se encuentra en un trabajo de Bernardo Kliksberg, de 1984, donde revisa el papel del Estado en el impulso a los procesos de desarrollo de las estructuras económico-sociales en América Latina, en las décadas previas. Puntualmente destaca el notable crecimiento del aparato público en el

⁸ Debemos precisar la importancia del concepto de desarrollo para nuestro trabajo, pues consideramos de gran relevancia el papel de la AP para tal fin. No es nuestra pretensión hacer un recorrido por las transformaciones a la que ha sido sometido tal concepto, que ha pasado de llamarse, desde sus orígenes después de la II Guerra Mundial, “Crecimiento Económico”, a Desarrollo Económico Social, hasta Sustentable y Humano, nosotros sólo aludimos aquí al papel que juega el gobierno como promotor del crecimiento económico y el bienestar social, a través de las Políticas.

periodo, aún mayor “al registrado en la economía y la sociedad en su conjunto”. Y como apuntamos arriba, esta expansión responde a la complejización social, donde a la par se extienden considerablemente las áreas de acción del aparato público y se profundiza, por consiguiente su intervención en espacios donde actuaba anteriormente y en otras nuevas.

Todo lo anterior implica, dice el autor que:

“La multitud de metas simultáneas que persigue plantea técnicamente difíciles problemas de compatibilización de objetivos. Por otra parte, para encarar sus nuevas responsabilidades, el Estado ha diversificado de sobremanera sus medios de actuación. Ellos abarcan en la mayoría de los países de la región una amplia gama que engloba instrumentos de regulación directa, como las órdenes legales e instrumentos de regulación indirecta, como el manejo de políticas con efectos fundamentales en la estructura económica. El gerenciamiento eficiente de este extenso conjunto de operaciones heterogéneas, con orientación a maximizar objetivos que requieren a su vez un constante esfuerzo de compatibilización, constituye una problemática organizacional de altísima complejidad” (Kliksberg, 1984).

En estas condiciones se requiere incrementar la habilidad del gobierno al implementar programas económico-sociales bienestarristas, aunque no sólo bajo una óptica eficientista, pues se deben atender y tomar en cuenta todas las consideraciones sociales y culturales relevantes para, en tono de W. Wilson, que la administración de dichos programas y sus costos totales, sean adecuados al nivel de los recursos con los que se cuenta y permitan asegurar la maximización de beneficios a todos los sectores de la comunidad que necesitan esos servicios. Antes como ahora la reforma de la AP se ve como un instrumento dirigido a lograr el aumento de las reservas de capacidad administrativa existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público. E igualmente, antes como ahora, hay un acuerdo amplio de lo limitado de los logros de la reforma, es decir, los logros de los objetivos de fondo dirigidos a ampliar las condiciones de bienestar fueron limitados. En última instancia toda reforma se dirige a modificar el estado de cosas existente, específicamente en el comportamiento de las organizaciones públicas destinadas a mejorar los niveles de eficacia y eficiencia. El cambio administrativo precisa tener en

cuenta la naturaleza íntima de la conducta organizacional y procura incidir sobre las variables determinantes de la misma, priorizando la acción sobre las variables de mayor poder de influencia real. En suma, es notable la relación dialéctica entorno socio-cultural, político y económico y aparato administrativo. Una última cuestión que es imprescindible destacar es que el sector público y sus metas, no son equiparables a las propias de la empresa lucrativa, pues la responsabilidad de atender las cuestiones sociales recae en el aparato de gobierno. Sin duda, todas estas cuestiones, de una forma u otra, se pueden ubicar en los Planes de Desarrollo sean nacionales o estatales. Nuestro interés se encuentra en estos últimos para conocer si atiende esta cuestión y, de ser así, cómo la atienden.

Para ampliar los argumentos en torno a la importancia de mantener en forma, siempre, al aparato administrativo Johan Olsen propone que entre los gobiernos existe una tendencia a mostrar convencimiento de que la AP puede mejorarse vía diseños explícitos, como muestran los esfuerzos recientes emprendidos para poner en marcha una nueva ronda de reformas. No debemos olvidar la amplia y diversa multitud de críticas dirigidas al aparato administrativo, lo que reforzó esta idea, entre los argumentos esgrimidos destacan: la complejidad, la centralización, el exceso intervencionista, la pesadez, rigidez e incompetencia de la burocracia; todo lo cual da pie al cuestionamiento sobre lo adecuado del aparato y permite impulsar nuevos procesos de reforma. Podemos observar que en estos afanes siempre está presente la idea de hacer las tareas de la mejor forma posible y al menor costo y sobre todo, modernizar, siempre modernizar, aunque siempre la AP “ha sido un arte práctico más que una disciplina teórica. En la reforma administrativa, el conocimiento aplicado específico de una institución y la presión política han tenido más influencia que los modelos teóricos”.

Para nosotros es muy importante destacar el supuesto de Olsen que establece que “las características de las instituciones existentes afectan a los programas de modernización”, es decir, la AP, es un aparato institucional con la capacidad de conducir, en el sentido específicamente elegido, los programas de modernización adoptados. De hecho, los Planes de Desarrollo promulgados por las autoridades electas son una guía genérica de los propósitos que se persiguen en cada periodo administrativo. En ellos invariablemente se establece la pretensión de modernizar⁹. Entonces debemos precisar que las organizaciones, en la actualidad, deben planearse conscientemente para alcanzar metas específicas; deben evaluar sus actividades de manera continua y responden a las nuevas oportunidades y desafíos por medio de una reestructuración deliberada. Todo lo anterior supone que “los reformadores no sólo saben lo que quieren, sino que también pueden diagnosticar lo que está mal en una organización y en su desempeño; que pueden ordenar como deben cambiar las estructuras con el fin de alcanzar los objetivos y que tienen la autoridad y el poder para implementar reformas” (Olsen, 2007).

Con Olsen nos encontramos en el plano de las organizaciones específicas que en lo particular deben responder a las transformaciones del entorno, transformándose a la vez para responder a los imperativos medio ambientales y en especial, a los que internamente se

⁹ La modernización como concepto indica que una sociedad se dirige hacia la formación de un mejor estado y que su desarrollo apunta hacia el progreso y la madurez. La sociedad moderna, en comparación con las sociedades tradicionales o primitivas, implica un enfoque racional, efectivo, eficiente y de mejoramiento constante. La modernización es un término polémico, pero parece haber acuerdo en dos puntos básicos relacionados con la toma de decisiones y las organizaciones. Primero, se refiere a que la modernización implica una elección individual basada en un cálculo utilitario, es decir elegir los medios óptimos para la búsqueda de metas determinadas. Segundo respecto a las organizaciones, es que la esfera de las organizaciones formales es considerada como la forma más racional y eficientes de la organización social. El éxito del cambio consiste en crear vínculos adecuados entre la estructura de una organización y su contexto cambiante.

definan, pero deben hacerlo por una razón de fondo su propia supervivencia, así “La supervivencia de una forma organizacional o de una organización individual depende de cómo armonice con su entorno”. No se trata únicamente de responder a los imperativos ambientales, sino también a los de la dinámica interna de la institución, para poder influir a su vez, al entorno. En estas condiciones los procesos de modernización administrativos supone la necesidad de responder adaptativamente, tanto exógena como endógenamente. Los Planes de Desarrollo Estatal son un referente, inicial, para avanzar en el conocimiento de la capacidad de respuesta de la AP estatal a los imperativos del cambio y conducirlo a la vez.

Las reformas administrativas en los últimos tres sexenios en el estado de Hidalgo.

Las últimas tres administraciones estatales en Hidalgo han estado marcadas por las reformas en el plano de las instituciones federales, aunque solamente en el plano administrativo hasta el sexenio 1994-2000, lo que coincide con el primero de los tres periodos que hemos decidido revisar en el ámbito de los procesos de modernización del aparato administrativo, para contar con la base de inicio dirigida a un análisis más profundo sobre la contribución de estos tres gobiernos estatales al desarrollo de la entidad.

a. El periodo del Lic. Jesús Murillo Karam, quien inicio su gestión poco antes del periodo del Presidente Ernesto Zedillo, al ocupar la gubernatura del estado de Hidalgo de 1993 a 1998¹⁰. El contenido del Plan de Desarrollo presentado para este periodo, se construye a través de un diagnóstico de fortalezas y debilidades, y se enfatiza, consideramos, principalmente la situación de deterioro económico, consecuencia de la crisis de la década previa, en el que se encuentra el estado de Hidalgo, evidente, entre otros, en los indicadores de pobreza, tal como apuntamos arriba, es decir, se trata del cuarto estado más pobre en ese momento. El Plan de Desarrollo Estatal se construye con base en el análisis de la evolución del desarrollo económico desde los años sesenta, para buscar

¹⁰ El Lic. Murillo Karam deja meses el cargo de gobernador por la invitación que recibe para ejercer el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación.

evidencia que sustente la necesidad de relanzar la planeación del desarrollo económico del estado y, por consiguiente, afectar positivamente los indicadores de bienestar social, pero bajo las condiciones de un entorno globalizado. Puntualmente se plantea que:

“Se reconoce que un Estado que forma parte de un proceso de globalización debe generar las condiciones que garanticen desarrollo y sustento. Por tal, el desarrollo al que aspiran los hidalguenses se debe centrar en la atención a todos los grupos sociales. Bajo la perspectiva de crear las condiciones idóneas para el desarrollo de los hidalguenses en mundo globalizado, es importante promover dicho desarrollo basado en el intercambio científico, técnico y cultural, así como en la creación y modernización de una infraestructura que permita fomentar la inversión, impulsar el comercio y las exportaciones, aumentar la productividad y el empleo y propiciar la actualización tecnológica del Estado en beneficio de los habitantes en todas las regiones” (PED 1993-1999).

Bajo esta perspectiva la pregunta es ¿cuál es el papel que se le asigna a la AP? La primera y, creemos, única cuestión formulada es mantener una relación estable gobierno-sociedad, se trata de lograr un equilibrio entre “las demandas de la sociedad” y la capacidad de gobierno para atenderlas, es decir, se trata de mantener la gobernabilidad en el estado y, además, legitimar a través del trabajo cotidiano el reconocimiento del gobierno por parte de la sociedad, de esta forma, como Offe indica se pretende atender los imperativos del entorno y, a la vez, afectarlos desde la perspectiva del propio estado. Puntualmente se pretende recuperar los procesos de desarrollo económicos afectados por la crisis de los 80 y, a partir de esto afectar positivamente el establece el bienestar social. Así priorizado este periodo no se propone nada relativo a la modernización de la AP en Hidalgo.

b. El siguiente periodo corresponde al del Lic. Manuel Ángel Núñez Soto, quien ocupa el cargo de 1999 a 2005. El Plan de Desarrollo de esta gestión se estructura fijando su atención en diversos ejes, lo que amplía la mirada del ejercicio gubernamental respecto al de su antecesor. El argumento es la existencia de una pluralidad de actores que requieren espacios, canales de expresión; más aún, el propio Plan, se dice, “es resultado de la participación ciudadana” y “apegado a un marco jurídico”. Al igual que el anterior se habla de un ejercicio de planeación, como instrumento insustituible para avanzar el desarrollo y “es el mecanismo idóneo para comprender y transformar la realidad de Hidalgo actual a través del análisis diferenciado de sus problemas”.

El documento se estructura en “cuatro ejes estratégicos para el desarrollo integral: desarrollo político, desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo regional”. Para atenderlos se proponen siete ámbitos específicos de acción con sus consiguientes propósitos: Estos ámbitos son:

- Democracia y participación social.
- Estado de derecho pleno.
- Administración pública honesta y eficiente.
- Procuración e impartición de justicia.
- Seguridad pública, paz y tranquilidad social.
- Desarrollo municipal.
- Respeto pleno a los derechos humanos.

Puntualmente es de nuestro interés el tercero, denominado “Administración pública honesta y eficiente”, en razón de que de este depende el fortalecimiento de la gobernabilidad para garantizar el avance democrático, con base en la legitimidad brindada por la ciudadanía, en este sentido el propio documento establece que “La modernización del ejercicio de la autoridad supone cuatro premisas: perfeccionar las relaciones entre gobierno y ciudadanía; respeto y colaboración entre los poderes del estado; fortalecimiento del pacto federal y eficiente en la gestión administrativa” (PDE 1999-2005).

La intención es llevar a cabo cambios funcionales para poner al día, modernizar, al aparato público, en aras de dar respuesta y conducir la marcha de la entidad, y se precisa que:

“Para concretar la función de la administración pública como instrumento básico del desarrollo, es necesario impulsar cambios en las formas de planear, programar y presupuestar las acciones de gobierno, para asegurar mayor congruencia entre estos procesos y que los recursos públicos tengan una orientación efectiva y de total impacto en el beneficio de la población” (PDE 1999-2005).

Tres grandes temas fijan la atención de los procesos de modernización:

1. La Profesionalización del Servicio Público, es decir, del personal de mandos medios y directivos, del que depende notablemente la modernización, al respecto el documento establece que se busca “Impulsar una profesionalización y actualización que parta de su experiencia, salvaguarde su dignidad y genere una cultura de calidad del servicio público”. Sin duda, esta es una de las aristas que demanda atención pues sin la profesionalización y actualización de mandos medios y directivos la capacidad de adaptación del aparato administrativo es limitada.
2. La transparencia y la rendición de cuentas, como “obligación del gobierno del estado mantener informada de su actuación a la sociedad”. Tema igualmente

destacado, que en los últimos tiempos adquiere mayor relevancia y es ineludible estudiar el avance específico de los logros obtenidos en el periodo.

3. Por último, la modernización tecnológica, en donde resulta ineludible incorporar a los procesos administrativo las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), esto supone propone el documento contar con medios “que actualmente permiten hacer ágiles, confiables y eficaces los recursos administrativos”.

El alcance de tales objetivos políticos supone la aplicación de ideas prácticas¹¹. Se trata de intervenir “las estructuras organizacionales y los procesos de la administración pública”. Porque toda organización es una configuración establecida y es determinante respecto al desempeño administrativo, que requiere de una intervención decidida de quienes se encuentran al frente del aparato de gobierno para alcanzar el éxito en las reformas. Esto último es fundamental, pues enunciar los propósitos únicamente es indicativo de las pretensiones, pero las realizaciones efectivas requieren de congruencia entre enunciados y acción.

c. El último periodo corresponde al gobierno del Lic. Miguel Osorio Chong, En Hidalgo el Plan de Desarrollo vigente establece puntualmente que, “Planear responsablemente el desarrollo de la entidad y conducir los esfuerzos del interés público con estricto respeto a sus libertades y derechos, es un mandato constitucional (donde) La planeación como instrumento permanente de gobierno, será a lo largo de este sexenio la herramienta básica que definirá el rumbo a seguir para avanzar con paso firme hacia la configuración de Hidalgo de modernidad y progreso...” (Osorio, 2005).

La estructura de este instrumento se constituye de cinco ejes temáticos o dimensiones de gobierno, en donde se trata de abordar todos los temas cruciales para mantener el proceso del desarrollo definido para la entidad. Se trata, planteado de forma simplificada de:

- Desarrollo económico: productividad, empleo.
- Desarrollo social: se trata de las políticas sociales para mejorar y/o ampliar la calidad de vida y el bienestar social.

¹¹ Debemos precisar que nosotros no hemos aludido al tipo de ideas prácticas que están en boga, pero sin duda mucho del contenido de éste Plan de Desarrollo y el siguiente se basan en ellas, de forma general se refiere a las propuestas de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gerencia Pública, entre otras corrientes.

- Desarrollo sustentable: planeación urbano-regional y preservación de recursos naturales.
- Desarrollo político y Estado de derecho: ampliación y mejora de la democracia, la participación política y la impartición de justicia.
- Desarrollo administrativo, transparencia y rendición de cuentas: modernización del aparato gubernamental.

Este último punto o eje es el que nos ocupa y la presentación es una muestra de mejora incremental en el desenvolvimiento de las instituciones, pues se presen los temas fundamentales trazados en el ejercicio previo, es decir, en que va de 1999 a 2005. Esto muestra una continuidad en el empeño modernizador, sostenido en un ejercicio de planificación, en donde se precisa el diagnóstico del momento y se proponen metas y objetivos precisos. No es nuestra intención tratarlos en lo específico, lo que es nuestro interés realizar lo propuesto de inicio; acercarnos a al tema de la modernización y los periodos del Lic. Núñez Soto y el del Lic. Osorio Chong nos proveen de mucho material para analizar los logros y limitaciones, específicamente en torno a tres grandes ejes: la profesionalización de los servidores públicos, la rendición de cuestas y la transparencia y la integración y uso de las TIC como instrumentos de modernización administrativa. Finalmente, nos apegamos al planteamiento de J. Olsen que propone que la determinación de los orígenes de cualquier reforma supone “preguntar por qué las reformas inician siempre en organizaciones y qué las convierte en fenómenos recurrentes dentro de las organizaciones modernas” (Olson, 2007).

A manera de Conclusión

La intención que nos anima es avanzar en la búsqueda del grado de contribución del aparato público estatal al desarrollo de esta entidad federativa, es decir, al estado de Hidalgo. Lo que realizamos aquí es un acercamiento inicial a la cuestión de la capacidad de respuesta basada en la modificación casi permanente de la forma en que se definen y afrontan las responsabilidades gubernamentales, tal como nos permite observar el estudio de los Planes de gobierno.

Hoy día, recordemos, es ampliamente reconocido y aceptado el nuevo sentido de la actividad gubernamental. Tanto por un ejercicio autocrítico, como por la enorme cantidad

de críticas de que fue objeto el propio aparato gubernamental y debido a la emergencia de diversos actores que reclaman la participación de la sociedad para llevar a cabo una conducción “más eficiente” de los asuntos públicos. En este contexto es indispensable dejar establecido que la actividad gubernamental debe cumplir con tareas clave dirigidas a generar bienestar social, por cierto no exentas de un alto grado de ambigüedad e incertidumbre como:

1. Atender una enorme cantidad de complejas tareas.
2. Afrontar más problemas al poner en práctica una vez tomadas sus decisiones.
3. Compromiso con la cantidad y diversidad de personas que emplea, poseedores de múltiples motivaciones e intereses.
4. Responsabilidad de dar acceso a oportunidades y habilidades.
5. Equilibrar las fallas del mercado.
6. Valorar actividades de gran relevancia simbólica.
7. Mostrar enorme interés por el bien público y la justicia.
8. Sujetarse a normas de compromiso y legalidad más rigurosas.
9. Responder en nombre del interés público.
10. Lograr el reconocimiento social lo más amplio posible.

En concreto, el bienestar público es lo que debe regir el sentido de existencia del aparato de gobierno. De los diversos aspectos implicados en alcanzar un fin tan difícil de precisar, es necesario contar en muchas de sus áreas de actividad con un gran número de “Profesionales”, es decir, se trata de contar con “personal de alto nivel”. En otras palabras, el aparato gubernamental tiene la responsabilidad de procurar la entrega de bienes públicos –que por principio son indivisibles- a todas las personas pues en ellos no cabe la posibilidad de exclusión y sólo por vía de este tipo de personal es factible.

De manera más específica la planificación se ha convertido en un proceso en el que se integran planes, programas y proyectos. Planificar es ordenar de forma previa y racional un proceso de producción, en este caso de programas de gobierno, lo que se busca es:

“... mejorar la intervención y obtener mejores resultados en la práctica; precisar los resultados a obtener y racionalizar los recursos; asignar y coordinar a los responsables de la ejecución de tareas; abrir canales para la mayor participación de los implicados en el proceso, tanto responsables

como destinatarios; prever los condicionamientos económicos, sociales, culturales y políticos que pueden obstaculizar la ejecución de la planificación” (Sotelsek, 2002).

La planificación es un proceso y define las grandes líneas de política, sea para un territorio o sector de la población. Fija prioridades y criterios, es crear una agenda de gobierno que ha adquirido perfiles más definidos, asigna recursos, según en grado de prioridad establecidos y, finalmente, establece los medios para tales propósitos y la temporalidad específica. En concreto, se trata del “parámetro técnico-político que enmarca programas y proyectos” (Sotelsek, 2002).

Bibliografía

Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México.

Carrillo, Ernesto (2004), “La evolución de los estudios de Administración Pública: la cuestión del objeto”, en Ma. del Carmen Pardo (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México, pp. 21-60.

Cuéllar, Óscar y Florita Moreno (2009), “Del crecimiento económico al desarrollo humano”, en *Rev. Sociológica*, N° 70, Año 24, septiembre-agosto, UAM-A, México, pp. 83-114.

Gobierno del Estado de Hidalgo (1994), Plan Estatal de Desarrollo 1994-1999, en *Periódico Oficial*, T. CXXVII, N°. 10, Pachuca de Soto, Hidalgo, a 7 de marzo, México.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2000), Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, en *Periódico Oficial*, T. CXXXIII, N°. 15, Pachuca de Soto, Hidalgo, a 10 de abril, México.

Núñez, Soto Manuel A. (2002), A tres años de gobierno. Actualización del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, **Gobierno del Estado de Hidalgo** Hidalgo, México.

Gobierno del Estado de Hidalgo (2005), Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, Hidalgo, México.

Kliksberg Bernardo (1984), “La brecha entre las necesidades y las disponibilidades de capacidad administrativa en el Estado Latinoamericano.”, en Kliksberg Bernardo (Com.), *La reforma de la Administración Pública en América Latina*, Edit. Paídos, Argentina.

Lynn Jr. Laurence. E (2004), “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, en Ma. del Carmen Pardo (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México, pp. 105-128.

Martínez, Vilchis, José (2010), *México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública*, Edit, M. A. Porrúa,-UAEM-IAPEM, México.

Offe, Klaus (1988), “Criterios de racionalidad político-administrativo”, en Offe, K, *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*, Edit. Sistema, Madrid.

Olsen, Johan P. (2007), La reforma de las organizaciones institucionalizadas, en **Brunsson, Nils y Johan Olsen**, *La reforma de las organizaciones*, CIDE, México, pp. 35-63.

Pardo, Ma. del Carmen (comp.) (2004), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México.

Pardo, Ma. del Carmen (Coord.) (2009a), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, El Colegio de México, México.

_____ (2009b), “Agenda inconclusa: La modernización administrativa del Estado Mexicano”, en Ilán Bizberg (Edit.), *México en el espejo latinoamericano. ¿Democracia o crisis?* El Colegio de México-Fundación Konrad Adenauer, México, pp. 439-481.

Pardo, Ma. del Carmen y Ernesto Velasco (Coords.) (2009), *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, COLMEX-IAP Nuevo León, México.

Prats, Joan (2011), Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano: *Marco Conceptual y Analítico*, www.unesco.org/uy/most/seminario/ongs-gobernancia/documentos/Prats.pdf, (25 de enero)

Rose, Richard (1998), *El gran gobierno*, FCE-CNCPAP, México.

Sole, Carlota (1998), *Modernidad y modernización*, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Sotelsek Salem, Daniel (2002), Planificación y evaluación de proyectos sociales”, en Rodríguez Cabrero y Sotelsek Salem (Eds.), *Apuntes sobre bienestar social*; Edit. Universidad de Alcalá, pp. 145-192.

Thoenig, Jean-Claude (2004), “La actualización del conocimiento en el campo de la Administración y las políticas”, en Ma. del Carmen Pardo (comp.) *De la Administración*

Waldo, Dwight (1974) “Voz Administración Pública”, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar, Madrid, pp. 64-74.

Wilson, Woodrow (1999) “El estudio de la Administración”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Edit. FCE, México, pp. 73-96.