



Congreso Nacional de Ciencias Sociales

LA AGENDA EMERGENTE DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Conocimiento, Crítica e Intervención



7. Políticas Públicas: Estado, Instituciones y sociedad

CUCSH
Centro Universitario de Ciencias
Sociales y Humanidades



La agenda emergente de las ciencias sociales.
Conocimiento, crítica e intervención.
Memorias del 5 Congreso Nacional de Ciencias Sociales.

©Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
de la Universidad de Guadalajara

Primera edición, marzo 2016
ISBN: 978-0692664933

Coordinadores
Óscar F. Contreras Montellano
Hugo Torres Salazar

ÍNDICE

1. Políticas Públicas y Violencia.....	8
Naturalización de la violencia en los hogares. Reflejo en las instituciones escolares.....	9
Políticas Públicas, violencia intrafamiliar y sus repercusiones económicas:	
El Caso de San Pedro Acoquiaco, Puebla.....	25
El diálogo público en contextos de violencia: el caso de Ciudad Juárez.	
Un análisis desde la sociología política	47
La escuela como institución de violencia, reproducción de sistemas, y dimensión cultural.....	66
2. Políticas Públicas y Género.	78
Relaciones sociales entre el Estado y las mujeres a través de la política pública	79
La mujer y el desarrollo sustentable, Índice de capacidades de las mujeres en México.....	93
Política pública con perspectiva de género en el Distrito Federal.....	121
Políticas públicas de la comunidad Lesbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti y Transgénero (LGBTTT) en Guadalajara.....	148
Políticas públicas: buscando autonomía de las mujeres en el programa Próspera. Caso San Juan del Río.	162
3. Políticas y finanzas públicas.....	181
Ciclo político presupuestal y el desarrollo económico en México: Implicaciones de las deudas públicas subnacionales 2000-2015.....	182
Sistema pensionario de Coahuila.....	197
Reforma Hacendaria 2014 ¿y después de los diez años de beneficios tributarios del Régimen de Incorporación Fiscal, qué?	211
Análisis de política monetaria en un régimen de meta inflacionario	228
(Des) Confianza fiscal y recaudación en los municipios mexicanos.....	244
4. Políticas públicas y turismo	261
Alcances y límites de la política de turismo: el caso de Tlayacapan.....	262
Política Pública: una mirada en el desarrollo de la actividad turística en México (2013-2018).....	277
“Gobernanza en el proceso participativo de toma de decisiones en dos Comités de Playas Limpias de la frontera norte de México”	298
Riviera Nayarit: ¿Política de desarrollo y generación de empleo?	318
5. Políticas públicas y reformas administrativas	336
La formación del médico en México. Las condiciones institucionales para el ejercicio de una profesión.....	337
Las reformas del Pacto por México ¿Qué produce el cambio?.....	351
Discursos sobre Cuba en el contexto las transformaciones impulsadas por	

14. Política social.....	1311
El multiculturalismo imaginario: Gubernamentalidad, procesos políticos y tecnologías de reconocimiento en Santiago el Pinar Chiapas (2011-2015).....	1312
Agendas del milenio en México y el Salvador. Los procesos políticos de la política pública y las agendas multilaterales.....	1328
¿Cuanto han transitado las políticas sociales en la era democrática? Paraguay 1990 - 2014.....	1347
Análisis estructural e impactos económicos de un programa social de transferencias: El caso Oportunidades en la Región Sur de México, Matriz de Contabilidad.....	1368
La Cruzada Nacional contra el Hambre en la Frontera Norte: análisis de su implementación en dos ciudades del norte de México.	1382
14. Política social.....	1400
Políticas públicas: buscando autonomía de las mujeres en el programa Prospera. Caso San Juan del Río.....	1414
Las políticas sociales y las estrategias económicas campesinas en el sur de México.....	1431
Una teoría fundamentada sobre la implementación de una política social para la infancia en escenarios de violencia: el caso del FANVI en Ciudad Juárez, Chihuahua, México (2011-2014)	1442
15. Seguridad y justicia	1472
Corrupción y economía del comportamiento en México	1473
Perspectivas y Desafíos de la Psicología Forense en relación con el nuevo Sistema de Justicia Acusatorio	1488
Funcionamiento organizacional y relaciones de poder entre servidores públicos de organizaciones estatales para la atención a víctimas del delito dependientes de las Procuradurías o Fiscalías Generales Estatales de Justicia.	1514
Violencia, Paz y Justicia Alternativa: política pública ante el conflicto social.....	1528
16. Legislación y políticas públicas.....	1542
De restricciones hacendarias, a médicas y legislativas: Transiciones en políticas públicas relacionadas al opio en México.....	1543
Políticas laborales con sustento académico	1555
Notas sobre el análisis del trabajo legislativo de la telebanca en México.....	1568
Análisis del Marco Normativo en el Sector Cañero en México: 2005-2015.....	1599
Análisis del cambio institucional: Los grupos de poder mediático y la reforma en telecomunicaciones.....	1613
17. Gobierno, Instituciones y su racionalidad instrumental	1626
Prácticas modernizadoras en el gobierno del estado de Hidalgo.....	1627
Lo nuevo y lo viejo en la administración pública, ¿cómo se amalgaman y cuáles son sus resultados?	1642

17. Gobierno, Instituciones y su racionalidad instrumental

Prácticas modernizadoras en el gobierno del estado de Hidalgo

Dr. Israel Cruz Badillo

Dr. Benito León Corona

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo,
Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades.
icruzcmq@yahoo.com.mx

Introducción

La incorporación de las administraciones públicas de las entidades federativas a los procesos de reformas administrativas dirigidas a modernizar el aparato gubernamental, como la Evaluación del Desempeño Gubernamental, el Presupuesto Base Cero, la Armonización Contable, el Gobierno por Resultados, producen efectos heterogéneos en el interior de las mismas. Estos instrumentos incorporados a través de procesos de isomorfismo coercitivo¹ del gobierno federal, tienden a mantener y/o conservar orientaciones en sus prácticas características administrativas alejadas de las pretensiones modernizadoras que estos instrumentos buscan alcanzar. Ante esto nosotros consideramos crucial llevar a cabo estudios específicos que nos permitan ubicar el grado de modernización en los procesos o el sostenimiento de prácticas contrarias a los principios y objetivos que los instrumentos novedosos buscan conseguir. Ante este panorama, el propósito de este trabajo, es tener una visión panorámica de la incorporación de los instrumentos referidos vía las prácticas administrativas en el gobierno hidalguense y, del conjunto señalado, nos centramos en dos de ellas: la Transparencia y Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información Pública Gubernamental,

¹ El mimetismo coercitivo alude a la integración de instrumentos de manera obligada, se trata de una imposición que una institución ejerce sobre otras.

durante el actual período de gobierno, el de José Francisco Olvera Ruíz (2010-2016).

Nuestro interés en las organizaciones e instituciones de los gobiernos subnacionales en México radica, consideramos, en que han sido estudiadas de manera parcial, en temas vinculados a las políticas públicas, la gestión pública, los procesos de reforma y modernización administrativa en sus tres dimensiones –Profesionalización, Transparencia y Rendición y Tic’s, –(Gobierno Electrónico, Política Digital)–; incluso la incorporación de la evaluación del desempeño de la gestión gubernamental, como herramienta del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), cuenta con pocos estudios empíricos referentes a las orientaciones administrativas asumidas por los gobiernos estatales para cumplir con las reformas administrativas.

Encontramos visiones generales como las de Martínez (2010), que proporciona evidencia de la incorporación de los instrumentos de la NGP, en las 32 entidades federativas como: evaluación por resultados y desempeño, presupuesto por resultados y la administración de la calidad total, entre otros. Empero, formalmente sus indicadores sólo miden la efectividad de estos instrumentos y se omite la dimensión de las prácticas de los gobiernos subnacionales conforme a las orientaciones administrativas que permitirían conocer cuáles son las prácticas de gobierno que efectivamente se llevan a cabo. En suma, nos interesa saber ¿cómo se gobierna? ¿cómo son las prácticas concretas en el quehacer gubernamental? Y dejar de suponer que la incorporación obligada de instrumentos novedosos producirá aparatos administrativos gubernamentales mejores para la sociedad.

Para cumplir con este propósito, en la primera sección del documento revisamos los conceptos de Modernización Administrativa, y Reforma administrativa, así como la definición de prácticas administrativas burocratizadas. En el segundo apartado, recuperamos el trabajo sobre la modernización administrativa estatal en Hidalgo (León y Cruz, 2011) como antecedente a las prácticas administrativas burocratizadas en los tres últimos periodos de gobierno del estado de Hidalgo; además se analiza las disposiciones del actual Plan Estatal de Desarrollo (2011-2016) en el eje 5.3².

Finalmente, en la tercera parte pretendemos mostrar algunos elementos que evidencien las prácticas de gobierno y las orientaciones administrativas en la incorporación de las reformas administrativas como son las estadísticas³. Empero, estas son generalidades y no muestran las orientaciones

² Revisamos del Plan Estatal de Desarrollo (2011-2016) el eje cinco: gobierno moderno, eficiente y municipalista, específicamente en la tercera dimensión: Rendición de Cuentas, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Honestidad de los Servidores Públicos, centrándonos en dos objetivos generales: Transparencia de la gestión pública y Acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales.

³ Como son los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciarios Estatales 2011, 2012, 2013 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en relación a la transparencia y anticorrupción y el Índice del Derecho de

relativas y específicas a los procesos de modernización administrativa; una alternativa propuesta en esta ponencia es identificar los sistemas de control formal que le permiten al gobernante mantener y/o conservar sus prácticas administrativas burocratizadas.

Modernización y reforma en la Administración Pública: dos caras de una misma realidad

Las estructuras de las organizaciones gubernamentales son diseñadas para cumplir con las funciones y tareas que el Estado-Nación asume, conforme a los nuevos retos en materia social, educativa, salud, vivienda, empleo, etc. Sin embargo, al incrementarse las funciones sustantivas para las administraciones públicas, se suele responder a través de reformas, y en una Estado centralista como el mexicano, el gobierno federal construye las opciones y/o asume propuestas externas, y las direcciona, de forma obligada, hacia el conjunto del aparato (entidades federativas y municipios). Así, en los últimos años, las actividades de innovación gubernamental, la transparencia, el combate a la corrupción, el gobierno por resultados, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, entre otros; adquieren enorme presencia y tienden a imponerse y saturar la capacidad de gestión y administración en la atención de estas nuevas funciones y tareas de todos los órdenes de gobierno. Esto supone llevar a cabo ajustes en las orientaciones administrativas y las formas de trabajo, enmarcadas en formas de racionalidad instrumental específicas de las burocracias estatales. Puntualmente, en este contexto, nos referimos a la incorporación de elementos dirigidos a reformar y modernizar los procesos de gestión y administración bajo criterios de calidad, racionalización de los recursos financieros –emanados del erario público–, simplificación administrativa, desregulación de las actividades, entre otros; son elementos que deben incorporarse en las actividades cotidianas y rutinarios de las oficinas públicas.

Bajo esta premisa, revisamos el concepto de “modernización administrativa” a partir de la propuesta sociológica de Sole (1998) y “reforma administrativa” haciendo énfasis en las aportaciones de Kliksberg (1984), Culebro (2008) y Moriconi (2011).

Acceso a la Información en México 2014 y 2015 que mide las leyes de transparencia y acceso a la información en los gobiernos estatales mexicanos, elaborado por el Centro de Análisis e Investigación Fundar.

a) La modernización desde un enfoque sociológico

La modernización implica, la formación de la población, esto es: proporcionar educación, dotar de infraestructura sanitaria, mejores comunicaciones, por mencionar algunos. Estos elementos, en sí mismos, van sumando de manera específica hacia la consecución de la educación, seguridad social, empleo, y seguridad pública a los gobernados. Empero, este enfoque de la modernización es de carácter sociológico, porque se busca que la población sea el objetivo de los procesos modernizadores que, en conjunto generará beneficios para su propio desarrollo en el mediano y largo plazo. Esta perspectiva se inserta en la propuesta teórica de Sole (1998) sobre modernización desde la dimensión social; la idea implícita de este concepto hace referencia a lo moderno y éste, a su vez, refiere un elemento reciente considerado contrario a lo clásico. Empero, la modernización implica incorporar soluciones y respuestas pragmáticas a las actividades, los procesos, las acciones rutinarias de las organizaciones, impulsadas por los profesionales que poseen el entrenamiento o educación para generar cambios. Dicho de otra manera, la modernización demanda que los gobiernos, por medio de sus instituciones y organizaciones, impulsen cambios en las orientaciones y prácticas administrativas y de gobierno.

En este trabajo precisamos a la modernización administrativa como:

“una política gubernamental definida por quienes la imponen y por quienes la implementan, su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación para lograr cambios en la gestión gubernamental siendo inteligible por la población” (-Sole, 1998: 205).

La modernización administrativa es inducida por lo gobernates en los proyectos de reforma a las estructuras, los procesos y los marcos organizacionales del aparato gubernamental. Por tal motivo, la reforma administrativa es un instrumento analítico que nos permite comprender las alineaciones de la política gubernamental en los procesos de modernización administrativa. En los siguientes párafos se mencionará, de manera general, en qué consisten las reformas administrativas y cuáles son la tendencias para su análisis e interpretación.

b) La reforma administrativa: Herramienta para el cambio y ajuste en el proceso de modernización

Definir a la reforma administrativa, requiere recuperar recursos ontológicos, epistemológicos y metodológicos exportados desde la academia, para su análisis. No es propósito de este trabajo, realizar una revisión exhaustiva y minuciosa sobre la construcción del estado actual del conocimiento que se tiene sobre la reforma administrativa; sólo nos limitaremos a tener una visión actual de los debates académicos en torno a este tema, con la finalidad de precisar que se entiende por reforma administrativa en este trabajo. Por ejemplo, Kliksberg, incorpora la noción de capacidad administrativa al concepto de reforma en la Administración Pública. En palabras del autor “La reforma fue percibida como el instrumento que permitiría aumentar las reservas de capacidad administrativas existentes y encarar en base a ellas la complejidad creciente de la gestión organizacional del sector público” (1984: 22).

Hay que hacer notar, la capacidad administrativa se traduce en la facultad de los gobernantes en lograr cambios administrativos al interior de sus estructuras organizacionales. Pero, ¿cómo transitar de una gestión vertical y centralizada a una que sea flexible, descentralizada y simplificada? Kliksberg esboza una alternativa a través del desarrollo administrativo –para efectos de esta ponencia, éste se traduce en modernización administrativa–: “[...] la obtención de desarrollo administrativo requiere de modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones, correlaciones de poder” (1984: 29). Abundando al respecto, Culebro precisa que “el propósito inicial de muchas transformaciones en México ha consistido en construir un conjunto de cambios en el pensamiento y una forma de actuar de los funcionarios a través de una experiencia de modernización” (Sabatier y Jenkins, 1991; citado en Culebro, 2008: 23).

Las propuestas de investigación para estudiar el tema de las reformas administrativas, incluyen posturas como las de Kliksberg (1984) y Culebro (2008). Sin embargo, también se cuentan con orientaciones para conocer por qué fallan las reformas administrativas en países latinoamericanos; en palabras de Moriconi:

“Puede afirmarse que la preocupación por las reformas administrativas acompañó los procesos de transición a la democracia desde un primer momento en América Latina⁴, puesto que era evidente para los líderes democráticos la necesidad de mejorar los resultados del gobierno” (Moriconi, 2011: 19).

⁴ La investigación de Moriconi (2011) se basa en el estudio de tres países sudamericanos: Argentina, Uruguay y Chile; es importante destacar que bajo la lógica del autor los países del cono sur del continente Americano son los gobiernos que en las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI pasan por un proceso de transición de Estados totalitarios a Estados democráticos. En contraste, México no entra en esta tesis, pero el cambio de un partido hegemónico en el poder y pseudo apertura democrática podría tomarse como proceso de transición.

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales

“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

La hipótesis de este tipo de trabajos argumenta que la ausencia de la retórica política y la incorporación de los discursos reformistas a los discursos públicos se convierten en una pieza estratégica para la legitimación política de las instituciones de los gobiernos. En cambio, otro tipo de análisis se inclina por retomar la importancia en estudiar las reformas institucionales: “[...] los países latinoamericanos deben incrementar significativamente la capacidad de las instituciones públicas para alcanzar el objetivo para el cual han sido creadas con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad y tornarse más competitivos” (Graham, 1999: 1). El estudio de Graham, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), refiere que en los últimos cinco años las reformas de segunda generación o institucionales, tienen trascendencia en los países de Iberoamérica, principalmente por reconocer que éstas se orientan a elevar el desempeño de los gobiernos, buscar un uso racional de los recursos públicos, mejorar la eficiencia económica, y contribuir a la protección de la población vulnerable en periodos de desaceleración.

Por lo consiguiente, “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” (León y Cruz, 2011: 57). La noción de reforma administrativa que deseamos incorporar en este trabajo lo denominamos como: el conjunto de propuestas impulsadas por los gobernantes cuyo objetivo es producir cambios y mejorar los resultados de la gestión y administración en las instituciones gubernamentales, por medio de la modernización de las estructuras tradicionales, que se obtiene incorporando conocimiento científico y técnico en las oficinas gubernamentales.

Un tercer concepto a precisar en este documento son las prácticas administrativas burocratizadas, éstas las definimos como aquellos sistemas de control formal⁵ (documentos, oficios, cartas, reportes, memorándums) precisados por los gobernantes para mantener y/o conservar su estilo personal de gobernar.

En este trabajo pretendemos mostrar las orientaciones en las prácticas administrativas para el cumplimiento de la reforma administrativa en la realización de la Transparencia y Rendición de Cuentas y el Acceso a la Información Pública Gubernamental. Antes preparamos una visión panorámica sobre modernización administrativa en el gobierno hidalguense, de la que aquí recuperaremos algunos aspectos (León y Cruz, 2011).

⁵ Los sistemas de control formal son utilizados para detectar desviaciones en las tareas rutinarias y los procesos estandarizados.

Las reformas administrativas en los Planes Estatales de Desarrollo del gobierno de Hidalgo

Los Planes Estatales de Desarrollo (PED) en Hidalgo son un referente inicial para identificar, en parte, la incorporación de las reformas administrativas derivadas del isomorfismo coercitivo del gobierno federal.

La conducción del gobierno debe –en teoría– llevar a modificar y ajustar los procesos estandarizados, las tareas rutinarias, las estructuras altamente verticales jerárquicas y centralizadas; para hacer funcionales las reformas administrativas.

Hemos optado por incluir los tres último Planes Estatales de Desarrollo del gobierno de Hidalgo porque es en la administración de Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005) quien incorpora, en uno de sus ejes, como tema central la modernización administrativa desde un enfoque de honestidad y eficiencia. En los subsiguientes períodos de gobierno le dan continuidad a este tema pero bajo matices diferentes. A continuación haremos alusión a cada uno de ellos.

a) Una administración pública con rostro humano

En el Plan de Desarrollo del gobernador Manuel Ángel Núñez Soto (1999-2005) “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” (León y Cruz, 2011: 61).

En este documento nos enfocamos en la tercera dimensión denominado Administración pública honesta y eficiente ya que uno de los tres rublos de la modernización administrativa es la Transparencia y la Rendición de Cuentas –uno de los dos elementos modernizadores objeto de estudio en este documento– precisada como “obligación del gobierno del estado mantener informada de su actuación a la sociedad” (León y Cruz, 2011: 62).

Existe en primera instancia un reconocimiento del gobierno de Manuel Ángel Núñez en necesidad de aplicar acciones para transparentar el quehacer gubernamental y sean de acceso al público dependiendo de sus intereses. Esto supondría la aplicación de un programa interno que propicie ajustes y cambios en las prácticas administrativas para consolidar la administración documental y sistemas de información bajo una lógica menos burocrática, en virtud de la carencia de mecanismos de ordenación de archivos y memorias documentales. La cuestión a relevar aquí es el arranque de estos procesos, que deberían existir de origen, esto nos muestra el grado de atraso en el que se encuentran los procesos que posibiliten acceder a información pública.

b) Planificación moderna y funcional

El siguiente periodo corresponde al Lic. Miguel Osorio Chong, que ocupa la gubernatura del estado de Hidalgo durante el periodo 2005-2011. En su Plan Estatal de Desarrollo determina que la planeación “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 [...]” (PED, 2005-2011: 39). A partir de esta idea central, “el PED se constituye en 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.

□ 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” (León y Cruz, 2011: 63).

En el último punto del PED 2005-2011 se recupera la dimensión de Transparencia y Rendición de Cuentas establecido por el gobernador anterior, lo cual supondría “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” (Corona y Cruz, 2011: 63).

Aparentemente, existe una mejora exponencial al darle seguimiento a la modernización administrativa por medio de la Transparencia y la Rendición de cuentas; esto supondría retomar y consolidar los avances en este rubro. Empero, no se evidencia en los informes de gobierno, emitidos en esta administración, datos que den cuenta de estos cambios, simplemente encontramos que se trata de una incorporación discursiva sin información emitida al respecto.

c) Administración racional y eficiente

El último periodo corresponde al gobierno del Lic. Francisco Olvera Ruiz (2011–2016), el Plan de Desarrollo vigente establece, para hacer frente a los retos de la administración pública, como la falta de transparencia en los procedimientos “La respuesta del Gobierno de Hidalgo debe ser de la máxima racionalidad posible para ofrecer a nuestra gente una gestión pública que incremente la calidad y disminuya los costos de la operación gubernamental” (PED, 2011-2016: 195).

A diferencia de las dos administraciones anteriores, la actual pone énfasis en el tamaño de la estructura de las organizaciones gubernamentales y las erogaciones destinadas para su buen funcionamiento. En otras palabras, el aparato administrativo del gobierno de Hidalgo no debe representar una carga fiscal en las fianzas públicas, ésta debe de contar con los órganos necesarios para administrar y ejecutar las metas y objetivos estipulados en los marcos institucionales como es el Plan Estatal de Desarrollo.

La modernización, la efectividad y la permeancia de los órganos encargados de administrar y ejecutar el poder del Estado, son referentes necesarios en la construcción del desarrollo y progreso de la entidad. El contenido del Plan Estatal se estructura en cinco dimensiones:

□ Desarrollo social para el bienestar de nuestra gente.

□ Competitividad para el desarrollo económico sustentable.

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales

“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

- Desarrollo ordenado y sustentable.
- Paz y tranquilidad social, convivencia con la armonía.
- Gobierno moderno, eficiente y municipalista.

El eje cinco, mantiene la centralidad en las orientaciones de la modernización: eficiencia, racionalidad y funcionalidad; el objetivo es “instrumentar políticas gubernamentales que favorezcan la configuración de una administración pública racional y eficiente en la aplicación del gasto, así como contribuir a proporcionar una gestión moderna e innovadora, que pueda ofrecer más y con mejores resultados a la población” (PED, 2011-2016: 205).

La tercera dimensión del eje cinco refiere a la Rendición de Cuentas, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Honestidad de los Servidores Públicos, para lograr este propósito se plantea realizarlo “consolidando una administración pública estatal, honesta, eficaz y transparente” (PED, 2011-2016: 214). A partir de siete objetivos generales, de los cuales dos son de nuestro interés (ver tabla 1).

Tabla 1: Eje 5.3 Rendición de cuentas, transparencia, acceso a la información pública y honestidad de los servidores públicos

Objetivo General	Cantidad de líneas de acción
Transparencia de la gestión pública	12
Acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales	5

Fuente elaboración propia a partir del Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 del gobierno de Hidalgo

Llama la atención que en los tres planes de desarrollo descritos en los párrafos anteriores, se coloca en el último apartado los matices de la modernización administrativa, siendo que éstos son los instrumentos, los procesos, los mecanismos que proveen al aparato gubernamental de estructuras modernas y funcionales para cumplir con las tareas señaladas en los planes y con ellos lograr los objetivos y las metas en materia de política social, política económica, política educativa, política de salud, política de seguridad social y seguridad pública entre otros, en suma modernización.

A continuación pretendemos mostrar algunos elementos que evidencien las prácticas administra-

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES
5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales
“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

tivas concretas que conviven con las relativa al discurso modernizador de las reformas administrativas en algunas estadísticas.

Empero, estas son generalidades y no muestran las prácticas administrativas con los matices propios derivados del estilo personal de gobernar en cada periodo; una alternativa propuesta en esta ponencia es identificar los sistemas de sistemas de control formal que le permiten al gobernante mantener y/o conservar sus prácticas administrativas más propias de prácticas burocratizadas.

Resultados de la reforma administrativa en el gobierno de Hidalgo

Algunos resultados del trabajo gubernamental sobre la reforma administrativa de la Transparencia y la Rendición de Cuentas, así como el Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo encontramos en los censos de gobierno del ámbito estatal del poder ejecutivo del 2011, 2012, 2013 y 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en relación a la transparencia y anticorrupción (ver tabla 2) y el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2014 y 2015 (ver tablas 3).

Tabla 2: Auditorías realizadas por la institución de control del 2011 al 2014

Instituciones de control	2011		2012		2013		2014	
	Nac.	Hgo.	Nac.	Hgo.	Nac.	Hgo.	Nac.	Hgo.
Secretaría de la Contraloría	9833,00	54,00	6614,00	60,00	6414,00	27,00	10643,00	383,00
Otra autoridad de la Administración Pública Estatal	165,00	0,00	79,00	39,00	44,00	0,00	64,00	49,00
Órgano de Fiscalización del Estado	444,00	0,00	661,00	162,00	630,00	0,00	531,00	2,00
Auditoría Superior de la Federación	221,00	14,00	273,00	14,00	214,00	0,00	263,00	25,00
Secretaría de la Función Pública	383,00	39,00	392,00	33,00	412,00	11,00	467,00	29,00
Otra autoridad del gobierno federal	18,00	0,00	6,00	1,00	5,00	0,00	45,00	0,00
Otra autoridad (distinta a las anteriores)	89,00	58,00	132,00	62,00	85,00	11,00	24,00	22,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario estatal del 2011 al 2014.

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales

“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

En la tabla dos, se registra la cantidad de auditorías realizadas por la institución de control a nivel nacional y en el ámbito estatal. Por un lado, se observa que la Secretaría de la Contraloría en el gobierno del estado de Hidalgo incrementa el porcentaje de auditorías realizadas del 2011 al 2012 en 10 puntos porcentuales, pero del 2012 al 2013 se registra una disminución de 45 por ciento en las revisiones realizadas por ésta institución de control. Por otra parte, en comparación con las otras instancias o autoridades de fiscalización, hay una cantidad menor de intervención en la supervisión de las acciones gubernamentales.

Estos datos sólo son generalidades y no evidencian las orientaciones en las prácticas administrativas del gobernante en turno. Empero, si podemos demostrar la alta formalización de los sistemas de control generados al interior de las oficinas gubernamentales. Al ingresar al portal de la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA) o de la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental (SCyTG), percibimos una gran cantidad de documentos formales (lineamientos, reglamentos, disposiciones) su contenido demuestran en parte tecnología de rutina, procedimientos de control burocrático, estructura jerárquica, y comunicación formal.

Con relación al tema del el acceso a la información pública gubernamental el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., mide la calidad del marco regulatorio –diseño y proceso–. El gobierno de Hidalgo, en el ranking nacional en el 2014, ocupa el lugar 31 y conforme a la escala⁶ tiene una calificación de 4.5, esta situación se mantiene para el 2015. En la tabla 3, consignamos la situación que prevalece en Hidalgo.

Tabla 3: Índice del Derecho de Acceso a la Información en México a nivel nacional y en el gobierno de Hidalgo 2014-2015.

	2014	2015
Promedio Nacional	5.785	6.038
Hidalgo	4.594	4.594

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Investigaciones Fundar.

⁶ La escala es una escala semáforo que nos muestra los siguientes valores: el rojo va de 0 a 5.9 y es la condición más crítica, el amarillo va de 6 a 7.9 y la verde va de 8 a 10

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales

“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

El IDAIM se integra en tres dimensiones a saber: Disposiciones Normativas, Diseño Institucional y Proceso de Acceso y Obligaciones de Transparencia. Es de nuestro interés analizar el último elemento relativo a las dos esferas de estudio de la reforma administrativa aludidas al inicio de esta ponencia (ver tabla 4). Conforme a los datos consignados en la tabla 4 sólo dos de nueve componentes que integran el subíndice reportan una escala preventiva –identificado por el color amarillo–, los otros siete se mantienen en un nivel rojo de preocupación. No hay registros, datos, información que nos permitan realizar un análisis más detallado sobre esta cuestión, para identificar los factores que inciden en estos resultados formalizados.

Empero, informalmente se ha podido conversar con algunos servidores públicos de la actual administración hidalguense sobre los estilos personales asumidos por sus jefes inmediatos para conducir los procesos administrativos y de gestión en las oficinas gubernamentales. En estas conversaciones informales llama la atención la coincidencia de los servidores públicos –mandos medios, operativos y técnicos– en identificar los documentos escritos⁷ como sistemas de coerción diseñados para hacer cumplir las orientaciones de las autoridades en turno. En estos documentos formales (escritos, oficios, cartas, reportes, memorándums) se destacan ciertas palabras y frases en la redacción tales como: me permito solicitar su puntual asistencia, para dar respuesta a una exigencia de, deslindo de toda responsabilidad a; por mencionar algunos.

Tabla 4: Subíndice de del proceso de acceso y obligaciones a la transparencia del gobierno de Hidalgo 2014-2015

Indicadores	2014	2015
Modalidades para presentar solicitudes de acceso a la información	2,8	2,8
Requisitos para solicitar información	7,1	7,1
Regulación de las respuestas de las autoridades públicas a las solicitudes de acceso a la información	4,7	5
Cuotas por la reproducción de la información solicitada	6,6	6,6
Requisitos para interponer procedimientos de revisión (o equivalentes)	4	4
Plazos para recurso de revisión	5	5
Garantías jurídicas del recurso de revisión	4	4
Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información	5	5
Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia	3,6	3,6

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2014 y 2015

⁷ Destacamos lo que llamamos en las prácticas administrativas el léxico institucional.

CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales

“La agenda emergente de las ciencias sociales: Conocimiento, crítica e intervención”.

El gobierno de Hidalgo, por los resultados mostrados en la encuesta y en los indicadores, ha fallado en sus tareas de modificar sus prácticas administrativas para mejorar los mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de acceso a la información pública gubernamental, lo cual puede ser valorado como orientaciones administrativas burocratizadas en las cuales los sistemas de control formal son utilizados para para detectar desviaciones en las metas y los procesos estandarizados.

A manera de conclusión, indicamos que existen elementos empíricos que nos permitirán conocer las prácticas de administración burocratizadas a partir de lo que hemos denominado como mecanismos formales (las cartas, los oficios, los reportes, las responsivas, entre otros). Estos evidencian un estilo personal del gobernante en la conducción de las incorporaciones de las reformas administrativas en el tema de la Transparencia y Rendición de Cuentas, y del Acceso a la Información Pública Gubernamental.

BIBLIOGRAFÍA

- Culebro Moreno, Jorge (1998). “Cambio Organizacional”. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Fundar. Centro de análisis e investigación. (15 de Enero de 2016). Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. Obtenido de <http://idaim.org.mx/>
- Graham, Carol et al. (1999). “Reformar es posible, Estrategias de política para la reforma institucional en América Latina”. Impreso por Imprelibros S.A. Editorial, Banco
- INEGI. (15 de Enero de 2016). Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/>
- Kliksberg, Bernado (1984) La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual, Editorial Rumagraf, S. A. Madrid, España.
- León C. Benito y Cruz B. Israel (2011) “La modernización Administrativa estatal en Hidalgo: Situaciones y perspectivas”, en Cruz et al, Gestión y Política pública. Volumen IV: Aportes para el desarrollo del Estado de Hidalgo. Editorial Miguel Ángel Porrúa-El Colegio del Estado de Hidalgo, México.
- Martínez Vilchis, José (2010) México y sus gobiernos estatales. Dimensión de su administración y resultados de la gerencia pública, Edit. Miguel Ángel Porrúa-Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Moriconi Bezerra, Marcelo (2011) Retórica, política y administración pública; por qué fallan las reformas administrativas, CLACSO-UAM Xochimilco, México.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). Modernización administrativa: propuesta para una reforma inaplazable, Edit. El Colegio Mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, México.
- Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016. Pachuca de Soto.
- Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011. Pachuca de Soto.
- Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005. Pachuca de Soto.
- Sole, Carlota. (1998). “Modernidad y modernización”. Primera edición. Editorial Anthropos. UAM –Iztapalapa. Ciudad de México.
- Sotelsek Salem, D. (2002) “Planificación y evaluación de proyectos sociales”, en G. Rodríguez Cabrero & D. Sotelsek Salem, Apuntes sobre bienestar social, Servicios de publicaciones Universidad de Alcalá, España.