

Israel Cruz Badillo
Jorge Bautista Martínez
Orientaciones en la modernización administrativa
en el gobierno de Hidalgo
Revista *Xihmai* XIII (25), 9-34, enero-junio 2018

Xihmai

Universidad La Salle Pachuca
xihmai@lasallep.edu.mx
Teléfono: 01(771) 717 02 13 ext. 1406
Fax: 01(771) 717 03 09
ISSN (versión impresa):1870-6703
México

2018

Israel Cruz Badillo
Jorge Bautista Martínez

ORIENTACIONES EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
EN EL GOBIERNO DE HIDALGO

ORIENTATIONS IN ADMINISTRATIVE MODERNIZATION
IN THE GOVERNMENT OF HIDALGO

Xihmai, año 2018/vol. XIII, número 25
Universidad La Salle Pachuca
pp. 9 - 34

Xihmai 9

Israel Cruz Badillo
Jorge Bautista Martínez
Orientaciones en la modernización administrativa
en el gobierno de Hidalgo
Revista *Xihmai* XIII (25), 9-34, enero-junio 2018

Israel Cruz Badillo
Jorge Bautista Martínez
Orientaciones en la modernización administrativa
en el gobierno de Hidalgo
Revista *Xihmai* XIII (25), 9-34, enero-junio 2018

ORIENTACIONES EN LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA
EN EL GOBIERNO DE HIDALGO

ORIENTATIONS IN ADMINISTRATIVE MODERNIZATION
IN THE GOVERNMENT OF HIDALGO

Israel Cruz Badillo *

* Doctor en Ciencias Sociales, analista en modernización
administrativa, organizaciones e instituciones,
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Área Académica
de Ciencia Política y Administración Pública.
badillo@uaeh.edu.mx

Jorge Bautista Martínez*

*Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública,
estudiante de la Maestría en Gobierno y Gestión Local
por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
jorge719bautista@hotmail.com.

Artículo publicado en conjunto con el Dr. Israel Cruz Badillo
en la revista *Nuevas Políticas* del Instituto de Administración
Pública del Estado de Hidalgo, A.C (IAPH) titulado: *El Bureau
como herramienta analítica en la Administración Pública.*

Recibido 01-06-17 Corregido 27-08-17 Aceptado 08-10-17

Las medidas de Modernización sugeridas, si se aplican con intensidad, habrán de generar instituciones alejadas del concepto tradicional y peyorativo de la burocracia; organizaciones más ligeras, con mínimas estructuras verticales.

Pichardo

Resumen

El propósito de este documento es describir la orientación de la modernización administrativa promovida en las tres últimas administraciones del Gobierno del Estado de Hidalgo. Orientación dirigida a modificar el sistema de gestión administrativa haciéndolo más eficaz, eficiente y así reducir las dimensiones de la estructura organizacional del gobierno. Nuestro interés radica en identificar esas orientaciones por medio de la revisión documental de los tres últimos Planes Estatales de Desarrollo y los directorios de la Administración Pública Central. Sin embargo, la hipótesis que proponemos nos muestra que la incorporación de la NGP en el aparato administrativo exhibe una tendencia al incremento antes que a la reducción de la estructura gubernamental.

Palabras Clave: Modernización administrativa, Planes Estatales de Desarrollo, Estructura organizacional y Aparato gubernamental.

Abstract

The purpose of this document is to describe the orientation of the administrative modernization promoted in the last three administrations of the Government of the State of Hidalgo. Orientation aimed at modifying the administrative management system making it more effective, efficient and thus reduce the dimensions of the actual government's organizational structure. Our interest lies in identifying these guidelines through the documentary review of the last three State Development Plans and the directories of the Central Public Administration. However, the hypothesis that we propose, shows us that the incorporation of the NPM in the administrative apparatus exhibits a tendency to increase rather than to the reduction of the governmental structure.

Keywords: Administrative modernization, state development plans, organizational structure, governmental apparatus.

Introducción

La modernización administrativa gerencial promovida a partir del sistema *Westminster*¹, basado en las experiencias de los gobiernos anglosajones, como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Irlanda, entre otros, busca modificar y/o ajustar el sistema de gestión administrativa a partir de la incorporación de herramientas de la gerencia privada, como la Evaluación del Desempeño, la Calidad, la Competitividad, los Contratos por Desempeño, el Presupuesto por Resultados, la Matriz de Indicadores de Resultados, entre otros; su propósito radica, por un lado, en superar la crisis fiscal del Estado de Bienestar Social, agotado por el excesivo gasto público, el déficit fiscal y los incrementos en la deuda pública, vistos como “detonadores de la modernización” (Pichardo, 2004); por otro, en reestructurar el sistema de organización y de gestión administrativa del gobierno, inducir a la eficiencia económica para transitar a la eficiencia social o pública en la cual el ciudadano es el destinatario como consumidor/cliente de la acción gubernamental.

Como se ha dicho, la modernización administrativa de corte gerencial se ha incorporado a las entidades federativas de los gobiernos federales a partir del isomorfismo institucional por el cual el Gobierno Federal determina las políticas, los procedimientos y las prácticas gerenciales destinadas a modernizar el aparato gubernamental, como la Ley General de Contabilidad Gubernamental (armonización contable), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (transparencia gubernamental), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y los Programas para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, por mencionar algunos.

Nuestro objetivo radica en conocer las orientaciones de la modernización administrativa en el gobierno de Hidalgo en las administraciones del Lic. Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), del Lic. Francisco Olvera Ruiz

¹ “El principio estructural del modelo británico *Westminster* es la regla de la mayoría, cuya aplicación toma diversas formas dentro de dicho modelo” (Hillebrands, 1993, p. 358).

(2011–2016) y del Lic. Omar Fayad Meneses (2016-2022) por medio de la revisión documental de los Planes Estatales de Desarrollo y de las estructuras organizacionales en los directorios de la Administración Pública Central.

Para cumplir con este propósito, en la primera sección del documento revisamos los conceptos de modernización administrativa y estructura organizacional. En el segundo apartado, recuperamos los Planes Estatales de Desarrollo y los directorios gubernamentales antes aludidos para describir las orientaciones de la modernización administrativa. En la tercera parte, enlistamos unas notas finales de este análisis indicando si las acciones gubernamentales de los tres últimos gobernadores del estado de Hidalgo han transitado a una administración más gerencialista y menos burocrática.

Modernización Administrativa en el aparato gubernamental

Las estructuras de las organizaciones gubernamentales son diseñadas por los gobernantes para cumplir con las funciones y las tareas que el Estado-Nación asume conforme a los nuevos retos en materia social, educativa, salud, vivienda y empleo, entre otros. Sin embargo, al incrementarse las funciones sustantivas derivadas de la incorporación de las reformas gerenciales del gobierno federal hacia las entidades federativas como las actividades de la transparencia, el combate a la corrupción, el gobierno por resultados, la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, entre otros, tienden a saturar su capacidad de gestión y administración en la atención de estas nuevas responsabilidades.

Una alternativa es modificar las orientaciones administrativas y las formas de trabajo enmarcadas en la racionalidad instrumental de las burocracias estatales. En otras palabras, nos referimos a la incorporación de elementos que reformen y modernicen los procesos de gestión y administración con criterios de desempeño (eficiencia en los resultados) y descentralización (redistribución de la autoridad). En palabras de Aguilar (2013, p. 186), las reformas de la Nueva Gestión Pública buscan “un alto desempeño de las unidades de gobierno que para lograrse exige metas de productividad, estándares de servicio e indicadores de desempeño y resultados”.

Bajo esta premisa, se presenta a continuación una revisión del concepto de modernización administrativa² a partir de la propuesta sociológica de Sole (1998), Pardo (1990 y 2010), Pichardo (2004) y de la estructura organizacional haciendo énfasis en las aportaciones de Vergara (1997) y North (2010).

La modernización administrativa

La modernización implica la ruptura de formas, prácticas administrativas, transformaciones en diferentes aspectos contextuales, estructurales y funcionales. Es un proceso que no es ni lineal ni monolítico, es decir, que no solo afecta a los ámbitos de la tecnología, sino también a la cultura y las formas de vida, entre otra gran variedad de campos (Pardo, 2010).

La modernización envuelve una serie de elementos que buscan cambios y romper con formas específicas de actuación del gobierno, como la corrupción. En otras palabras, “una sociedad se dirige hacia la formación de un mejor estado, y que su desarrollo apunta hacia el progreso y la madurez” (Brunsson y Olsen, 2007). 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 plazos.

Sole (1998) hace referencia a la modernización desde una dimensión social refiriéndose a lo moderno. Esta idea coincide con el enfoque de Brunsson y Olsen (2007, p. 38) al considerar lo moderno como “un enfoque racional, efectivo y eficiente y de mejoramiento constante”. Empero, la modernización no se limita a esta dimensión, ya que además 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 la especialización para generar cambios. Dicho de otra manera, la modernización desde la perspectiva administrativa involucra que

² Su objetivo central es “mejorar la eficiencia y la efectividad para fortalecer los procesos de equidad en el seno de las instituciones [...] asimismo, incrementar la calidad profesional, la responsabilidad y el sentido de compromiso de los servidores públicos hacia la comunidad. Se trata de un proyecto que busca elevar la confianza de la sociedad hacia sus líderes, mediante cambios estructurales en la maquinaria del gobierno que permitan encontrar solución a los problemas, que use los recursos de manera económica y que provea bienes y servicios cada vez de más alta calidad” (Pichardo, 2004, p. 60).

los gobiernos, por medio de sus instituciones y organizaciones, impulsen cambios en las orientaciones y prácticas administrativas, procesos y gestión en el gobierno.

La modernización administrativa de los gobiernos de Iberoamérica tiende a la simulación o copia de tendencias administrativas que surgen en el viejo continente. Pese a esto, en palabras de Pichardo:

[...] la aplicación de los principios, prácticas y recomendaciones [debatidas en los congresos y seminarios] debería permitir el arribo a una era de franca mejoría en la conducción y operación de los gobiernos y sus resultados en términos de bienestar para los ciudadanos (2004, p. 214).

A pesar de los “esfuerzos³” realizados por la academia en el análisis de los procesos de modernización incorporados por los gobiernos iberoamericanos, la intervención gubernamental en este tema no es palpable en beneficios directos de la población que gobierna.

Autores como Pichardo (2004) y Pardo (1990 y 2010) coinciden con esta idea al definirla como:

[...] la adecuación y el ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logre la coherencia y organización necesaria. Por ello el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental (Pardo, 1990, p. 207).

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, p. 205).

³ Distintas han sido las razones que han impelido a los políticos y a la alta burocracia de numerosos países desatar los procesos de modernización pública. En algunas ocasiones han sido razones externas a la clase gobernante; en otras, un proceso surgido del seno mismo del gobierno y aun de la sociedad (cada día es mayor la presión de la opinión pública que exige la simplificación de trámites y la terminación de la pesantez burocrática de un Estado percibido como “obeso” (Pichardo, 2004)).

La modernización administrativa es inducida por los gobernantes en los proyectos de reforma a las estructuras, los procesos y los marcos institucionales del aparato gubernamental. Por tal motivo, la estructura organizacional es un instrumento analítico que nos permite identificar las orientaciones de las políticas de modernización administrativa instauradas al interior de las organizaciones del gobierno. En los siguientes párrafos se mencionará de manera general en qué consisten la estructuras organizacionales y cuáles son las tendencias para su análisis e interpretación.

La estructura organizacional: herramienta para el cambio y ajuste en el proceso de la modernización administrativa

Definir la estructura organizacional requiere recuperar recursos ontológicos, epistemológicos y metodológicos 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 estructura organizacional; solo nos limitaremos a tener una visión actual de los debates académicos en torno a este tema, con la finalidad de conceptualizar qué se entenderá por estructura organizacional.

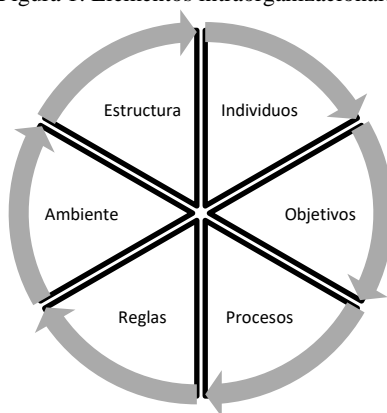
Las organizaciones se han conceptualizado desde diferentes enfoques, unos hacen énfasis en pensarlas como una máquina, con palancas y engranes donde cada parte de la estructura desempeña una actividad específica para contribuir al cumplimiento de metas y objetivos (Fayol, 1949; Taylor, 1974; Weber, 1997); otros las conciben como un organismo vivo caracterizado por equipos de trabajo, pero sobre todo por la jerarquización de funciones donde el líder, el gerente, el director, el presidente, son la parte que centraliza el poder y la autoridad, distribuye tareas y es el ámbito responsable en la consecución de los propósitos de la organización (Mayo, 1933; Maslow, 1954; Barnard, 1968). Otra forma de verlas es proporcionada por el conductismo, que las define como un conjunto de decisiones sobre actividades rutinarias y actividades no rutinarias, donde estas últimas son definidas a partir del principio de satisfacción del hombre administrativo (Simon, 1976; y March y Simon, 1958), también se ha recurrido al enfoque de la Teoría de Sistemas para definir las como un sistema abierto conformado a su vez por subsistemas –equipos de trabajo, individuos, procesos, funciones, entre otros– en el cual se coordinan

las actividades, se procesan insumos, se retroalimenta acerca del medio ambiente y se mantiene el orden, el equilibrio, la sobrevivencia y la estabilidad de la organización (Parsons, 1951; y Bertalanffy, 1968).

De estas formas de conocer y analizar a las organizaciones, Hall (1996), Vergara (1997), Culebro (1998) y North (2010) coinciden en definir las como un conjunto de individuos que trabajan coordinadamente para cumplir objetivos y metas, reconocidas en común por sus integrantes, por su división del trabajo, su asignación de responsabilidades, jerarquías, poder y autoridad.

Los autores identifican cinco elementos básicos para el análisis intraorganizacional: la estructura⁴, los procesos⁵, los individuos, los objetivos y las reglas, como lo mostramos en la figura 1:

Figura 1: Elementos intraorganizacionales



Fuente: elaboración propia a partir de De la Rosa (2007).

Cada uno de estos elementos endógenos ha recibido la influencia de una o más escuelas que integran el pensamiento organizacional, por ejemplo en el análisis de las reglas se recurre a los recursos teóricos de la burocracia y para el estudio

⁴ Integrada por los puestos y relaciones entre puestos, políticas y procedimientos que forman las normas de la organización.

⁵ Toma de decisiones, comunicación, control, estabilidad.

de los procesos se cuenta con la corriente de la Administración Científica, entre otros. En este trabajo, recuperamos el tópico de la estructura organizacional como instrumento de análisis en el estudio de las orientaciones de la modernización administrativa de corte gerencial en los planes estatales de desarrollo y su influencia en los directorios de la Administración Pública Central a partir de las aportaciones de Vergara (1997) y North (2010).

Vergara señala que “la estructura debemos de entenderla como la equivalente de la estructura ósea del cuerpo organizacional, de ella se sostienen los demás elementos de la organización como hacen los músculos y órganos del cuerpo en el esqueleto humano” (1997, p. 23). Es un recurso analítico que permite describir y a su vez explicar las configuraciones internas de las organizaciones; para North,

[...] toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define *las reglas del juego*, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo (2010, p. 147).

En otras palabras, la estructura son “los andamios que el ser humano erige” (North, 2010, p. 147). Es el lugar donde se configuran, por medio de un marco institucional, las tareas, la complejidad, la formalización de los procesos y la centralización del poder para cumplir con determinadas funciones y alcanzar resultados. La forma que adquieren es un reflejo de los proyectos definidos por los gobernantes, su visualización la observamos en los organigramas y los directorios de la Administración Pública Central.

La modernización administrativa en los Planes Estatales de Desarrollo del gobierno de Hidalgo (2005-2022)

Los Planes Estatales de Desarrollo (PED) en Hidalgo son un referente inicial para identificar en parte la incorporación de los proyectos de modernización administrativa derivados del isomorfismo coercitivo del gobierno federal, estos son destinados a modificar y ajustar el funcionamiento interno del aparato administrativo en las entidades federativas. La conducción del gobierno debe –en teoría– llevar a un rediseño en los procesos estandarizados, las tareas rutinarias, las estructuras altamente verticales jerárquicas y centralizadas; para hacer funcional a la modernización administrativa. Para ello, hemos optado por

incluir los tres últimos Planes Estatales de Desarrollo (PED) del gobierno de Hidalgo correspondientes al Lic. Miguel Ángel Osorio Chong (2005-2011), Lic. Francisco Olvera Ruiz (2011–2016) y Lic. Omar Fayad Meneses (2016-2022) con la finalidad de observar de qué manera se han llevado a cabo las acciones en materia de modernización administrativa.

Planificación moderna y funcional

En el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 se 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, p. 39).

A partir de esta idea central,

[...] el Plan Estatal de Desarrollo de Hidalgo 2005-2011 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 y 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, p. 63).

En el último punto del PED 2005-2011 se recupera la dimensión de *Desarrollo administrativo, 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” (Leon y Cruz, 2011, p. 63). Aparentemente, existe una continuidad en los procesos de la modernización administrativa orientándose en cuatro acciones estratégicas del gobierno anterior:

1. *Transparencia Gubernamental*, se destaca la creación del portal de transparencia para difundir información y documentos de las oficinas y dependencias estatales siendo de fácil acceso a la población.

2. *Innovación y Mejora a la Gestión Gubernamental*, se establece la Agenda de Modernización e Innovación Gubernamental denominada estrategia (AMIGO)⁶ teniendo como propósito constituirse como instrumento de “consolidación de las políticas de transparencia, innovación, calidad, desarrollo tecnológico e institucional” (Osorio, 2008, p. 211).
3. *Gobierno Digital*, en este rubro se estableció el proyecto de Actualización y Modernización del Sistema Estatal de Comunicaciones Digitales y la plataforma Chatea con tu funcionario.
4. *Profesionalización de los Servidores Públicos*, se le da continuidad al Sistema Estatal de Profesionalización el cual “ha consolidado la base normativa que le da sustento, avanzando con programas y proyectos que le dan fortaleza al proceso de formación y especialización del personal que presta sus servicios en la administración estatal” (Osorio, 2008, p. 218).

En resumen, la administración de Miguel Ángel Osorio Chong muestra continuidad y consolidación de programas, proyectos y sistemas alineados con la modernización administrativa en cuatro ejes. Empero, se mantiene constante la incorporación de programas y proyectos burocráticos como son los seis proyectos del Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental (2005-2011) orientados a la modernización gubernamental, que representan un mayor gasto para el erario (pago de nómina, mobiliario y equipamiento, papelería, cursos de capacitación, por mencionar algunos) y se aleja del principio aludido por Woodrow Wilson de contar con una administración pública que haga más con menos recursos financieros (ver tabla 1)⁷.

⁶ Algunas de las estrategias modernizadoras impulsadas por el programa AMIGO fueron: el Registro Único de Trámites y Servicios y el Programa de Calidad en los Servicios y Atención Ciudadana (PCSAT) derivado del Modelo Integral de Calidad Gubernamental.

⁷ El documento del Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental (2005-2011) se puede consultar en la Biblioteca del Congreso del Estado de Hidalgo y en el Archivo Histórico del Estado de Hidalgo.

Tabla 1: Área operativa y estimación de recursos para el Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental (2005-2011)

| Subprograma | Área responsable | Estimación de recursos |
|---|-----------------------------------|---|
| Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental (2005-2011) | Gobierno cercano a la gente | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental. Coordinación Operativa: Dirección de Gobierno Digital |
| | | \$75'000,000.00 |
| | Gobierno honesto y transparente | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental Coordinación Operativa: Dirección de Acceso a la Información. |
| | | \$3,644,100.00 |
| | Gobierno con servicios de calidad | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental Coordinación Operativa: Dirección de Vinculación e Intercambio Interinstitucional |
| | | \$3'207,200.00 |
| | Gobierno competitivo | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental Coordinación Operativa: Dirección de Calidad para la Mejora Regulatoria |
| | | \$26'740,000.00 |

| | | | |
|--|-------------------------------|--|---------------------|
| | Gobierno basado en resultados | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador | \$ 10'000,000.00 |
| | | Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. | |
| | | Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental | |
| | | Coordinación Operativa: Dirección de Organización y Rediseño Institucional | |
| | Gobierno digital | Órgano superior: Despacho del C. Gobernador | \$76'637,931.91 |
| | | Unidad Responsable: Coordinación de Asesores. | |
| | | Dependencia: Oficina de Modernización e Innovación Gubernamental | |
| | | Coordinación Operativa: Dirección de Gobierno Digital | |

Fuente: elaboración propia a partir del Programa Estatal de Modernización e Innovación Gubernamental (2005-2011).

Administración racional y eficiente

En lo que respecta al gobierno del Lic. Francisco Olvera Ruiz (2011–2016), el Plan de Desarrollo establece que para hacer frente a los retos de la administración pública, como la falta de transparencia en los procedimientos gubernamentales, “debe ser de la máxima racionalidad posible para ofrecer a nuestra gente una gestión pública que se ajuste, fortaleciendo la calidad y disminuyendo los costos de la operación gubernamental” (PED, 2011, p. 195). A diferencia de la administración anterior, esta 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 finanzas públicas⁸, esta debe contar con los órganos necesarios para administrar y ejecutar las metas y objetivos estipulados en los marcos institucionales como el Plan Estatal de Desarrollo.

⁸ Posición muy propia de la Nueva Gestión Pública: hacer eficiente y eficaz el gasto público.

El contenido del Plan Estatal se estructura en cinco dimensiones o ejes, empero el eje que nos interesa para el estudio es el número cinco: *Gobierno moderno, eficiente y municipalista*, el cual 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, p. 205).

Esta dimensión se relaciona con el plan anterior en cuanto a temas como la Transparencia y Rendición de Cuentas, el Acceso a la Información Pública y la Profesionalización de los servidores públicos. A su vez, omite lo relacionado con los trámites vía Internet, pero para lograr este propósito se plantea realizarlo por medio de la “consolidación de una administración pública estatal, honesta, eficaz y transparente” (PED, 2011, p. 214) a partir de siete objetivos generales, de los cuales dos son de nuestro interés (ver tabla 2).

Tabla 2: 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.

En esta administración, como se puede observar en la tabla 3⁹, existe un incremento exponencialmente del personal burocrático:

⁹ Los Directorios telefónicos del gobierno de Hidalgo se pueden consultar en la Biblioteca del Congreso del Estado de Hidalgo y en el Archivo Histórico del Estado de Hidalgo.

Tabla 3: Directorio telefónico del Despacho de la Secretaría de Gobierno de Hidalgo (2005-2011)

| Secretaría de Gobierno | |
|-------------------------------------|---|
| Despacho | |
| Nombre | Cargo |
| Lechuga Reyes Antonio | Srio. Particular del C. Gobernador |
| Mendoza Ramírez Cinthya | Sria. Particular del Srio. Del Particular |
| Cruz Hernández Ana María | Secretaria del Secretario Particular |
| Sánchez Pérez Alejandro | Srio. Privado del C. Gobernador |
| Arteaga Bárcenas Fernando | Secretario Particular Adjunto |
| Martínez Cobarrubias Itzel Berenice | Asistente del Secretario Adjunto |
| Barrera Viveros María Esthela | Secretaria Auxiliar |
| Rodríguez Polo Alma Susana | Sria. De la Secretaria Auxiliar |
| Cruz Quintanar Luis | Secretario Auxiliar del Despacho |
| Rosas Reyes Rosa María | Secretaria del Secretario Auxiliar del Despacho del C. Gobernador |
| Vázquez Baca Ernesto | Asistente del C. Gobernador |
| Enciso Alejandro | Asistente del C. Gobernador |
| González González Laura | Recepcionista del Despacho del C. Gobernador |
| Mejía Campuzano Beatriz | Recepcionista del Despacho del C. Gobernador |
| Rodríguez Velazco Faride | Coordinación de Relaciones Públicas |
| Zapata Vázquez Citlalic | Asistente de Relaciones Públicas |
| Barrera Osorio Katia | Asistente |
| Solares Moreno Vianey | Asistente |
| Gutiérrez García Porfirio | Consejero Jurídico |
| Calva Hernández Thelma | Asistente de la Secretaria Particular |
| Cruz Pérez Roberto | Conmutador del C. Gobernador |

Fuente: Directorio telefónico 2009 del gobierno de Hidalgo.

En la oficina del Despacho del C. Gobernador se observa una ampliación de los servidores públicos en la Secretaría Auxiliar –Barrera Viveros María Esthela– de la siguiente manera:

- Sria. De la Secretaria Auxiliar –Barrera Viveros María Esthela–.
- Secretario Auxiliar del Despacho –Cruz Quintanar Luis–.
- Secretaria del Secretario Auxiliar del Despacho del C. Gobernador –Rosas Reyes Rosa María–.

Otro ejemplo ocurre en la oficina del Srio. Particular del C. Gobernador –Lechuga Reyes Antonio–:

- Sria. Particular del Srio. Del Particular –Mendoza Ramírez Cinthya–.
- Secretaria del Secretario Particular –Cruz Hernández Ana María–.
- Asistente de la Secretaria Particular –Calva Hernández Thelma–.

En suma, los proyectos, los programas y los sistemas alineados al eje 5.3 del PED 2011-2016 tienen como peculiaridad la racionalidad financiera como estrategia modernizadora en el aparato administrativo del gobierno estatal¹⁰. Sin embargo, se incorporan más cargos a la estructura organizacional de las oficinas del gobierno de Hidalgo con el diseño de puesto del secretario particular del secretario privado del asistente del auxiliar del ayudante.

Gobierno honesto, cercano y moderno

En el último periodo, correspondiente al gobierno del Lic. Omar Fayad Meneses (2016–2022), el PED indica en el principio rector seis: “construir un gobierno donde prevalezca el conocimiento, la tecnología, la innovación y la colaboración en la gestión pública” (PED, 2016, p. 10); para lograr este cometido el eje 1 del PED¹¹ denominado “Gobierno honesto, cercano y moderno”, se propone desarrollar “acciones encaminadas a: eliminar la corrupción, impulsar la participación ciudadana, transitar a un gobierno digital,

¹⁰ Orientación propia de los postulados de la Nueva Gestión Pública.

¹¹ A diferencia de los Planes Estatales Anteriores, el primer eje refiere a la modernización del aparato administrativo, el eje dos: Hidalgo próspero y dinámico, el eje tres: Hidalgo humano e igualitario, el eje cuatro: Hidalgo seguro con justicia y paz y el eje cinco: Hidalgo con desarrollo sostenible.

aplicar una mejora regulatoria, incentivar la cooperación con los municipios y la Federación y contar con un fortalecimiento hacendario y de administración” (PED, 2016, p. 21).

En este sentido se pretende dar continuidad a la política de modernización administrativa de los gobiernos anteriores a partir del fomento a la transparencia y rendición de cuentas para abatir los actos de corrupción en las organizaciones gubernamentales, fortalecer el gobierno digital a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), continuar con la mejora regulatoria en la simplificación de trámites y servicios encauzado a las actividades comerciales e industriales y, por último, administrar eficientemente los recursos –este punto es retomado del plan anterior con la idea de la racionalidad financiera en la administración pública estatal–.

Por consiguiente, las orientaciones de la modernización administrativa en el gobierno de Hidalgo mantienen aparentemente una continuidad en las estrategias definidas en los PED de administraciones pasadas. Empero, la realidad muestra una seria confusión en la utilización de estos términos. Veamos el PED (2016, p. 25): “para cuestiones de modernización administrativa, en 2014, el número de personal con computadora en el gobierno del Estado de Hidalgo, es de nueve de cada 10 servidores públicos, situación que no refiere a equipos modernos” (PED, 2016, p. 25). En otras palabras, se asume la sustitución y actualización de equipamiento –específicamente computadoras– como una medida de modernización administrativa, como si sólo equipar tuviera el efecto de mejorar las prácticas de la administración pública en la entidad.

A continuación pretendemos, por medio de la estructura organizacional de los tres últimos periodos de gobierno, poner en evidencia las orientaciones de la modernización administrativa a través de la configuración de la burocracia estatal. Empero, estas son generalidades y solo muestran algunas tendencias de intentos de modernizar la administración pública derivadas del estilo personal de gobernar.

Configuración de la estructura administrativa en el gobierno de Hidalgo del 2005 al 2017

Los directorios telefónicos de las tres últimas administraciones estatales proporcionan un bosquejo general del número y porcentaje de personas, el tipo de puesto y el nivel jerárquico –escalafón– por cada periodo de gobierno, es decir, un acercamiento al tamaño de la estructura administrativa de cada periodo. Las tablas cuatro y cinco y la figura 2 contienen información sobre este rubro.

Tabla 4: Número de puestos en la Administración Pública Estatal Centralizada (Secretarías de estado) de los tres últimos periodos de gobierno.

| OSORIO CHONG 2005-2011 | | FRANCISCO OLVERA 2011-2016 | | OMAR FAYAD 2016- 2022 | |
|-----------------------------------|------------|---------------------------------------|------------|----------------------------------|-------------|
| Puesto | No. | Puesto | No. | Puesto | No. |
| Gobernador | 1 | Gobernador | 1 | Gobernador | 1 |
| Secretario | 9 | Secretario | 23 | Secretario | 15 |
| Subsecretario | 27 | Subsecretario | 34 | Subsecretario | 30 |
| Director General | 154 | Director General | 239 | Director General | 131 |
| Director de Área | 404 | Director de Área | 825 | Director de Área | 362 |
| Subdirector de Área | 443 | Subdirector de Área | 639 | Subdirector de Área | 530 |
| Encargado del Despacho | 343 | Encargado del Despacho | 809 | Encargado del Despacho | 1000 |
| Jefe de Oficina | 140 | Jefe de Oficina | 290 | Jefe de Oficina | 1302 |
| Técnico Especializado | 45 | Técnico Especializado | 79 | Técnico Especializado | 747 |
| Técnico Administrativo | 337 | Técnico Administrativo | 475 | Técnico Administrativo | 340 |
| Analista Especializado | 100 | Analista Especializado | 151 | Analista Especializado | 267 |
| Técnico General | 6 | Técnico General | 3 | Técnico General | 86 |
| Auxiliar Técnico | 1 | Auxiliar Técnico | 7 | Auxiliar Técnico | 42 |
| Auxiliar Administrativo | 1 | Auxiliar Administrativo | 51 | Auxiliar Administrativo | 40 |

| | | | | | |
|------------------|-------------|------------------|-------------|------------------|-------------|
| Ayudante General | 4 | Ayudante General | 9 | Ayudante General | 257 |
| Otros | 991 | Otros | 1523 | Otros | 0 |
| Sin Especificar | 46 | Sin Especificar | 98 | Sin Especificar | 0 |
| TOTAL | 3052 | TOTAL | 5256 | TOTAL | 5150 |

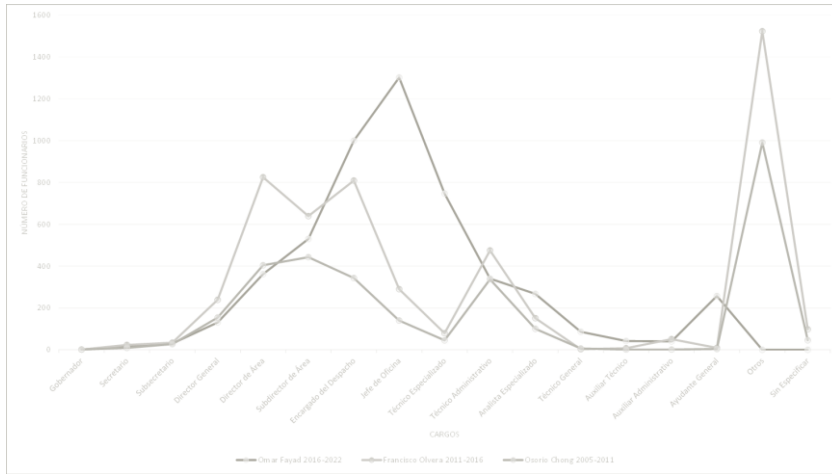
Fuente: Elaboración propia a partir de los directores telefónicos de la Administración Pública Estatal del 2005 al 2022.

Tabla 5: Comparativo del número de puestos que aumentaron de 2005 al 2011

| Puesto | Cantidad 2005-2011 | Porcentaje 2005-2011 | Cantidad 2011-2022 | Porcentaje 2011-2022 |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Gobernador | 0 | 0% | 0 | 0 |
| Secretario | 14 | 257% | -8 | 65% |
| Subsecretario | 7 | 126% | -4 | 88% |
| Director General | 85 | 155% | -108 | 56% |
| Director de Área | 421 | 204% | -463 | 44% |
| Subdirector de Área | 196 | 144% | -109 | 83% |
| Encargado del Despacho | 466 | 236% | 191 | 124% |
| Jefe de Oficina | 150 | 207% | 1012 | 449% |
| Técnico Especializado | 34 | 176% | 668 | 946% |
| Técnico Administrativo | 138 | 141% | -135 | 72% |
| Analista Especializado | 51 | 151% | 116 | 177% |
| Técnico General | 3 | 50% | 83 | 2867% |
| Auxiliar Técnico | 6 | 700% | 35 | 600% |
| Auxiliar Administrativo | 50 | 5100% | -11 | 78% |
| Ayudante General | 5 | 225% | 248 | 2856% |
| Otros | 532 | 154% | -1523 | 0% |
| Sin Especificar | 52 | 213% | -98 | 0% |
| TOTAL | 2210 | 172% | -106 | 98% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los directores telefónicos de la Administración Pública Estatal del 2005 al 2022.

Figura 2: Distribución de funcionarios de la administración pública estatal centralizada por periodo de gobierno del 2005 al 2022



Fuente: elaboración propia a partir de los directorios telefónicos de la administración pública centralizada del gobierno de Hidalgo de 2005 al 2022.

En las tablas cuatro y cinco, así como en la figura 1, se muestra la distribución general de las variaciones de las personas que ocupan cargos en la Administración Pública Centralizada del gobierno de Hidalgo del 2005 al 2022. En la administración de Osorio; los tres puestos con mayor número de personas son: otros –esta categoría se estableció así para hacer homogéneos aquellos cargos sin especificar, como edecanes y empleados en casetas de vigilancia– con 991 puestos; en términos porcentuales representa el 50 por ciento; en segundo lugar los Subdirectores de Áreas con 443 oficinas, porcentualmente representa el 22 por ciento; y en la tercera posición se encuentran los Directores de Área con 404 puestos, con el 20 por ciento.

En la siguiente administración de 2011 a 2016, el incremento de puestos se mantiene; en primer lugar, el rubro de otros con 1523 puestos en términos porcentuales representa el 29 por ciento; en segundo lugar los Directores de Áreas se amplía a 825 oficinas con el 16 por ciento; y en tercera posición se encuentran los Encargados de Despachos con 809 puestos, con el 15 por ciento.

En la administración del Lic. Omar Fayad Meneses (2016-2022) se presenta la siguiente distribución de los tres primeros cargos con mayor porcentaje de funcionarios públicos: en primer lugar se tiene a los Jefes de Oficinas con 1302 puestos, esto equivale al 25 por ciento, en segunda posición se ubican los Encargados del Despacho con 1000 oficinas con el 19 por ciento; en tercer lugar lo ocupan los Subdirectores de Área con 530 puestos, esto equivale al 10 por ciento.

En suma, no existe congruencia con los principios de la modernización administrativa relativos a la transformación de las estructuras administrativas. Al contrario, se percibe un incremento en los puestos de la alta gerencia pública.

Notas finales

A manera de conclusión, por un lado, los PED nos muestran de manera evidente que las estrategias y acciones encauzadas a modernizar las estructuras administrativas del gobierno de Hidalgo presentan deficiencias en la manera de conducirse; por ejemplo, se confunde innovación tecnológica con modernización administrativa. Otro dato observado es la excesiva simulación de estrategias de modernización administrativas con la incorporación de las páginas de internet, sin contenido, que no muestran los datos, los informes, los resultados de las gestiones ni la manera en cómo se ejerce y se comprueba el gasto público que realiza la Administración Pública Central.

Por otro lado, la revisión de los directorios telefónicos de las tres administraciones estatales no muestra una transición de una estructura administrativa burocrática y jerárquica a una configuración administrativa de corte gerencial disminuyendo el gasto público en el pago de sueldo. Empero, las dos últimas administraciones estatales muestran una disminución de 106 cargos en la estructura, esto no significa hacer eficiente el gasto público porque incrementa el número de puestos de Encargado del Despacho en la actual administración de 809 a 1000. Además, esto no permite ver lo que ocurre con el pago a los asesores, que son muy caros.

FUENTES DE CONSULTA

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica / CONACULTA.
- BARNARD, C. I. (1968). *The functions of the executive*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- BERTALANFFY, L. V. (1968). *General systems theory*. Nueva York.
- BRUNSSON, N., y Olsen, J. P. (2007). *La reforma de las organizaciones*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CULEBRO, J. (1998). *Cambio Organizacional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- DE LA ROSA ALBUQUERQUE, A. (2007). *La micro, pequeña y mediana organización en la perspectiva de los estudios organizacionales. Una mirada al caso de una microorganización desde la óptica del poder*. Tesis doctoral. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- FAYOL, H. (1949). *General and Industrial Management*. Londres.
- HALL, R. H. (1996). *Organizaciones, procesos y resultados*. México: Pearson.
- LEÓN, B., y CRUZ, I. (2011). La modernización administrativa estatal en Hidalgo: Situación y perspectivas. En Cruz Badillo *et al.*, *Gestión y Política Pública*. México: Miguel Ángel Porrúa, 49-68.
- HILLEBRANDS, B., (1993). Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina, *El Desarrollo de la democracia Westminster en los micro-estados del Commonwealth-Caribe*. San José: Biblioteca Corte- IIDH.

- MARCH, J. C., y Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Nueva York.
- MASLOW, A. (1954). *Motivation and personality*. Nueva York.
- MAYO, E. (1933). *The human problems of an industrial civilization*. Nueva York: Macmillan.
- NORTH, D. C. (2010). Los andamios que el ser humano erige. En R. Vergara (comp.), *Organizaciones e Instituciones*. México: Siglo XXI.
- NÚÑEZ SOTO, M. A. (2001). *3 Informe de Gobierno*. Secretaría de Gobierno. Pachuca de Soto: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- OSORIO CHONG, M. A. (2008). *Informes de la Administración Pública Estatal*. Recuperado el 9 de Enero de 2016, de Portal de Transparencia del Estado de Hidalgo : <http://transparencia.hidalgo.gob.mx/descargables/Informes/2005-2011/2009/pdf/informe.pdf>
- PARDO, M. (1990). La modernización administrativa en México. *¿Tamaño del Estado?*, 11 (3), 93-145.
- PARDO, M. (2010). Agenda inconclusa: La modernización administrativa en el Estado mexicano. En I. Bizberg, *México en el espejo latinoamericano ¿democracia o crisis?* México: Konrad Adenauer Stiftung / El Colegio de México, 245-287.
- PARSONS, T. (1951). *The Social System*. Nueva York.
- PED (2005). *Biblioteca Legislativa*. Recuperado el 8 de Enero de 2016, de Congreso del Estado Libre y Soberano de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa.html

- PED (2011). *Biblioteca Legislativa*. Recuperado el 9 de Enero de 2016, de Congreso Libre y Soberano de Hidalgo: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa.html
- PED (2016). *Gobierno del estado de Hidalgo*. Recuperado el 11 de Julio de 2017, de Secretaría de Gobierno: <http://planestataldedesarrollo.hidalgo.gob.mx/>
- PICHARDO, I. (2004). *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / UNAM / El Colegio Mexiquense.
- SIMON, H. A. (1976). *Administrative Behavior: A study of Decision-making processes in administrative organization*. Nueva York.
- SOLE, C. (1998). *Modernidad y modernización*. México: Anthropos / Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- TAYLOR, F. W. (1974). *The principles of Scientific Management*. Nueva York: Scientific Mandgement.
- VERGARA, R. (1997). Estudio Introductorio. En J. C. March, & J. Olson , *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 9-40.
- WEBER, M. (1997). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.