

La humanidad atraviesa por una época de crisis. La violencia, la injusticia, la desigualdad y la escasez de recursos en los hogares es la constante en el panorama social. La violencia no es un tema regional o coyuntural, se trata ya de un asunto de orden general y cultural. El calentamiento global seguramente representa el reto más importante para nuestro presente, y la amenaza más compleja. La vulnerabilidad de las naciones se agudiza por la explotación y acumulación excesiva de las grandes potencias. La velocidad con la que avanza la tecnología supera en mucho la respuesta que la sociedad puede proponer. La era de las comunicaciones se ve cimbrada por la agilidad con la que las redes sociales difunden cualquier acontecimiento, pero al mismo tiempo, aleja a los ciudadanos de la convivencia cotidiana. Este libro recoge una selección de 10 reflexiones de investigadores. Cada uno analiza desde su perspectiva la gobernabilidad y los desafíos que enfrenta el desarrollo social. Diferentes opiniones que pretenden ser escuchadas y que mediante este esfuerzo que hace la Unidad Académica de Ciencias Sociales de la UAZ, encuentran en este texto un escenario ideal: el de la discusión y difusión de las ideas, desde el pensamiento crítico.



Rubén Ibarra Reyes
Mayo de 2016



fontamara



Rubén Ibarra Reyes
(Coordinador)

GOBERNABILIDAD Y NUEVOS DESAFÍOS
PARA EL DESARROLLO SOCIAL

328

GOBERNABILIDAD Y NUEVOS DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO SOCIAL

Rubén Ibarra Reyes
(Coordinador)



editorial
fontamara



PRÓLOGO

*Tenemos problemas modernos para los cuales
no hay soluciones modernas.*
BOAVENTURA SOUSA SANTOS

En junio de 2015 se celebró en la ciudad de Zacatecas el Tercer Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales con el título: “Reestructuración y vigencia del modelo neoliberal en América Latina”, evento que reunió a una gran cantidad de académicos de diferentes ciudades latinoamericanas con el objetivo de discutir los temas que más apremian a nuestra actualidad.

La humanidad atraviesa por una época de crisis. La violencia, la injusticia, la desigualdad y la escasez de recursos en los hogares es la constante en el panorama social. La violencia no es un tema regional o coyuntural, se trata ya de un asunto de orden general y cultural. El calentamiento global seguramente representa el reto más importante para nuestro presente, y la amenaza más compleja. La vulnerabilidad de las naciones se agudiza por la explotación y acumulación excesiva de las grandes potencias.

Los enormes desequilibrios por los que atraviesa nuestra coyuntura actual invitan a múltiples reflexiones. Las recurrentes crisis económicas y el estancamiento de la economía, aunados a la crisis de representatividad política, de percepción ciudadana y de resultados de políticas sociales están en el interés de los autores aquí reunidos.

A más de tres décadas de instaurado el periodo neoliberal, los balances son claramente negativos. El abandono de las condiciones de los que menos tienen se refleja en la creación e instauración de políticas públicas de carácter social, y la puesta en marcha de una política institucional de “ajustes estructurales”, que no son otra cosa que pa-

Reservados todos los derechos conforme a la ley

©Rubén Ibarra Reyes et al.

©Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tels. 5659-7117 y 5659-7978 Fax 5658-4282

Email: coedicion@fontamara.com.mx

www.coedicion.com

www.fontamara.com.mx

ISBN 978-607-736-276-0

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Prólogo	7
Estados adoctrinados: la promoción de los intereses particulares	9
<i>Rubén Ibarra Escobedo</i>	
Reflexiones sobre la confianza institucional y la construcción de ciudadanía en la Ciudad de México	25
<i>Gabriel Pérez Pérez</i> <i>Miguel Rodrigo González Ibarra</i>	
La gobernabilidad y la reconfiguración de las prácticas de gobierno: algunos resultados en el estado de Hidalgo	41
<i>Israel Cruz Badillo</i> <i>Benito León Corona</i>	
Calidad del gobierno municipal: propuestas de reforma administrativa en Guanajuato	57
<i>Alex Ricardo Caldera Ortega</i>	
La campesina de América Latina en el sistema económico	75
<i>Humberto de Luna López</i>	

LA GOBERNABILIDAD Y LA RECONFIGURACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO: ALGUNOS RESULTADOS EN EL ESTADO DE HIDALGO

*Israel Cruz Badillo
Benito León Corona*

La gobernabilidad, como elemento explicativo de las prácticas de intervención gubernamentales, nos permite identificar, en primera instancia, la capacidad de gobernar, dirigir, encauzar, a los gobernados a partir de la perspectiva de quien se encuentra al frente de las instituciones de gobierno y, en segundo término, nos permite estudiar los resultados de la acción de gobernar manifiestos en la consecución de los objetivos propuestos, o bien, en su contrario, es decir, el incumplimiento de los mismos, lo que permite evidenciar las limitaciones de los responsables de la acción gubernativa, más allá de la perspectiva estática de gobernabilidad que supone que con la sólo emisión de una orden-disposición se conseguirán lo que se propone.

En ese sentido, el propósito de este trabajo es abordar brevemente la trayectoria del concepto de gobernabilidad que, más allá de las perspectivas que la colocan como la forma vertical de ejercicio del poder gubernamental, nosotros la entendemos como la capacidad de la acción de gobernar que produce resultados positivos o negativos.¹ En este sentido, cabe precisar que para nosotros el gobierno es la acti-

¹ Si bien enfatizamos la dimensión productiva del gobierno, esto no significa que no atendamos el origen y cambios ocurridos al concepto de gobernabilidad, como se verá más adelante.

vidad que debe velar por el bienestar del conjunto de la población, lo que supone la consecución regular de resultados positivos, por lo que el fracaso –incapacidad– de las tareas de gobierno no deben estar en el horizonte de existencia del mismo; sin embargo, en el contexto actual es recurrente la producción de factores de crisis que alteran las condiciones de existencia de los gobernados. Para el cumplimiento de este objetivo desarrollamos el capítulo en dos secciones: en la primera se hace referencia a los términos conceptuales de la gobernabilidad y el déficit o crisis en la capacidad de respuesta del gobierno para atender las necesidades de la población que gobierna, lo que le conduce a la realización de un gran número de ajustes. En segunda instancia, se recuperan los resultados de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) del 2011 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), del Instituto México para la Competitividad (IMCO) se recupera el *Índice de Competitividad Estatal*, en su dimensión Gobierno Eficiente y Eficaz, de Transparencia Mexicana tomamos el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (INCBG) 2001-2010, y de Fundar, Centro de Estudios e Investigación, el *Índice del Derecho al Acceso a la Información en México (2014-2015)*. Lo anterior con el objeto de realizar un ejercicio que nos permita dimensionar la capacidad de producir gobernabilidad del gobierno del estado de Hidalgo. Puntualmente, se trata de conocer los resultados de la acción del gobierno hidalguense e interpretar si las acciones que realiza generan gobernabilidad o por el contrario son deficitarias.

Gobernabilidad y crisis

Un aspecto de la realidad, en buena medida invisible porque es parte integrante de nuestra vida cotidiana, es el de los “muchos mecanismos que ordenan y regulan los multiformes territorios de nuestra convivencia social” (Aguilar, 2006: 123). La comprensión y explicación de la operación de tales mecanismos se ha colocado en el centro de la arena política desde mediados de la década de 1970, con la divulgación del “Informe de la trilateral sobre la democracia”, donde se destaca que los mecanismos de ordenación y regulación gubernamental de lo social pueden fallar y de hecho fallan. Con la publicación del

Informe, surge en los escenarios político y académico el tema de la gobernabilidad, vocablo hoy de gran vigencia debido al aumento de la complejidad social y al incremento de la incertidumbre social originada en múltiples factores, de entre estos los que señala el Informe: el incremento de la demanda de bienes sociales, el consiguiente déficit fiscal que las autoridades producen en su afán de atender las demandas sociales. Entonces las preguntas que surgen son, simplemente, ubicar ¿qué es? ¿Cuál es el núcleo de la gobernabilidad? ¿Dónde situarlo?

De entrada diremos que la preeminencia se otorga a quienes ostentan el poder, por tanto, el centro de la gobernabilidad es la gestión del poder, “desde arriba”. La gente no es la que incide en la toma de decisiones gubernamentales, sino que se mantiene como un simple espectador de la definición y ejecución de las acciones de gobierno, que han sido formuladas por los gobiernos sin que la sociedad tenga mayor incidencia en ellas. La sociedad es únicamente objeto de intervenciones definidas desde arriba.

Entonces, la gobernabilidad es aquella forma de acción eminentemente vertical, ejecutada desde las instancias de gobierno del Estado, a partir de las que se llevan a cabo las tareas de dirección para la determinación de todas las cuestiones relacionadas con la sociedad sean políticas, económicas o sociales. Instancias amparadas en mecanismos de legitimidad como la propia actuación de los organismos gubernamentales y, por otra parte, por los procesos electorales. Entonces, la suma de acción gubernamental y elecciones son la base de legitimidad de gobierno, todo esto sustentado en elementos jurídicos que permiten la formación de autoridades que actúan soberanamente, esto supone la incontestabilidad de la acción de gobierno el resultado es una relación contractual.

Entonces, la cuestión “estándar” de la gobernabilidad “consiste en preguntarse por las capacidades de gobernar del gobierno” (Aguilar, 2006: 69), que goza de una posición soberana producto de un contrato, lo que supone establecer que a la sociedad se le gobierna. En este sentido se ha buscado, por distintos medios, resolver las limitaciones en el quehacer de gobierno, para habilitarlo de acuerdo con las condiciones de cada momento. Por lo que es común encontrarnos con diversas “recetas” o “fórmulas”, que aplicadas sistemáticamente permitirían, se dice, “resolver” los problemas que presenta la “gobernabilidad”, es

decir, se asume la noción como mecanismo de resolución de problemas desde las instituciones de gobierno, por y sobre el Estado, tomando decisiones desde aquél y hacia la gente como objeto de sus políticas, basado en la "legitimidad" que las leyes y las elecciones populares le han dado a un gobierno para tomar las decisiones sin que la inclusión sustantiva de la gente en la toma de éstas sea central.

En suma, se supone que a partir de estos mecanismos es posible lograr cierto equilibrio entre las diversas posiciones, intereses y proyectos de la multiplicidad de actores. La entidad responsable de regular tales mecanismos y llevar a cabo las tareas de coordinación de los "comportamientos sociales y fijar límites a la acción personal y de grupo", es el gobierno que dirige al Estado.

En este aspecto vale destacar que uno de los grandes "dispositivos de acoplamiento y orden social" es la acción administrativa de gobierno; sin embargo, su importancia y contribución al mantenimiento de las condiciones de gobernabilidad no ha recibido la atención debida y, por el contrario, ha sido minimizada e incluso convertida en objeto de menosprecio. Sin embargo, todas las tareas relativas a la asistencia, bienestar, desarrollo y seguridad social, han sido propias del gobierno y sus agencias, tal como lo muestran las instituciones del Estado benefactor (en América Latina, desarrollista económico y populista en lo política). La gobernabilidad descansa en el gobierno, que se lleva a cabo como la acción de gobernar, actividad real con efectos sociales reales, en razón de su organización y procesos administrativos. Recuperamos la definición de Oriol Prats, calificada por él mismo como "básica y minimalista de gobernabilidad, entendiendo la misma como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas" (Oriol, 2003: 240). Esta definición concuerda con nuestra posición respecto a que el gobierno debe procurar, a través de sus capacidades, poner en marcha actividades para producir resultado, si bien el autor citado no lo indica, es posible inferirlo cuando habla de capacidad para hacer y hoy esa capacidad de hacer se ha modificado y reorientado sustantivamente, entre otras cosas, por la búsqueda de involucramiento de la sociedad en su involucramiento en las actividades de gobierno.

Hoy entonces, debemos reconocerlo, asistimos a la transformación de los mecanismos de ordenamiento y regulación social, al postularse una opción alternativa dirigida a vincular a la sociedad civil y

a los actores económicos con el Estado y sus agentes más estrechamente, repensando el espacio político y revalorando conceptos como "ciudadanía" y "democracia". Se trata de establecer que la gestión del poder no debe ocurrir sólo desde el gobierno, sino también como la acción de los miembros de la sociedad, colaborando en el establecimiento de los cursos de acción que el propio gobierno debe tomar.

En otras palabras, se postula que la acción administrativa de gobierno ya no interviene de forma directa o se busca que no intervenga de forma única en el ordenamiento y regulación social:

Debido al hecho de que sus decisiones y procesos incorporan la participación social o ciudadana que, por los requisitos y características de su actuación, rehace el tejido de la solidaridad y reciprocidad social y restablece la simetría entre las organizaciones de la sociedad y los poderes del Estado (Aguilar, 2006: 124).

La contraparte del proceso es la pérdida de efectividad de los mecanismos dirigidos al ordenamiento y la regulación social, lo que podemos llamar la crisis del Estado, la cual es un dilema de efectividades, donde los sistemas políticos aparecen como incapaces de proveer un adecuado y equitativo sustento y accesibilidad a los servicios que se espera recibir de ellos. Por tanto, la crisis del Estado se remite a un problema de legitimidad, ya que la gente tiene una participación formal como ciudadano, en tanto elector, sin poder involucrarse en la toma de decisiones.

Entonces la crisis de la gobernabilidad se vincula con frecuencia al tema de la sobrecarga del Estado. Uno de los primeros en estudiar este aspecto de la ingobernabilidad, Klaus Offe, señala que los aspectos políticos de la crisis han sido retomados por el campo conservador del espectro político, por ejemplo, el de la necesidad de la reforma del Estado, por su manifiesta incapacidad de atender las demandas de la gente común. Entonces la ingobernabilidad es la pérdida de efectividad de los mecanismos que ordenan y regulan los multiformes territorios de nuestra convivencia social (Offe, 1981). De tal forma que el peligro inminente radica en el fracaso de las tareas de gobierno del Estado.

En el origen de la crisis de gobernabilidad se encuentra, primero, una sobrecarga de expectativas a que se ve sometido el poder estatal

en condiciones de competencia entre partidos, pluralismos de asociaciones y medios de comunicación de masas relativamente libres, generando un incremento constante de expectativas, obligaciones y responsabilidades planteadas al gobierno que no puede dejar de lado y, segundo, la dimensión de insuficiencia, del poder de intervención como de la capacidad de dirección del aparato estatal, para poder responder eficazmente a las expectativas y exigencias. El primer factor se refiere al “aumento desproporcionado” de las pretensiones de co-gestión del Estado social y de participación democrática y a una politización exagerada de temas y conflictos en la que se manifiesta un deseo incontenido de los ciudadanos. El segundo factor se refiere a las garantías de las libertades económicas y políticas. (Offe, 1981).

En la actualidad existe un claro acuerdo en la necesidad de transformar los mecanismos de regulación y ordenamiento social, de tal suerte que sea la propia sociedad la que tenga la capacidad suficiente para conducirse por sí misma, los nuevos dispositivos se ubican en la liberalización de todas las actividades, para descargar de demandas al Estado y colocar todo tipo de déficit en el terreno de los miembros de la sociedad como individuos. Los gobiernos (en plural) han llevado una gran cantidad de redefiniciones y han producido, igualmente, un gran número de estrategias para que su actividad se realice conforme a la nueva orientación de sentido, y lograr reorientar las prácticas de gobierno hacia la intervención amplia de la sociedad y facilite su gobernación. Es necesario, en este nuevo contexto, estudiar ámbitos específicos para conocer algún o algunas dimensiones de la reconfiguración de las actividades de gobierno y los resultados que producen. En este sentido, en el siguiente apartado abordamos la situación que prevalece en una entidad federativa, el estado de Hidalgo, al respecto.

Gobernabilidad y resultados de gobierno

Un primer acercamiento empírico para conocer los efectos de las acciones de gobernar de los gobernantes para producir gobernabilidad o crisis es a partir de documentos como: informes, encuestas, estudios, e indicadores elaborados por organizaciones públicas y que nos ofrezcan datos. Entre las instituciones que llevan a cabo estas actividades encontramos, en primer lugar, una institución central el Ins-

tituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), del que recuperamos la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) del 2011; y entre otras organizaciones no gubernamentales recurrimos al trabajo del Instituto México para la Competitividad (IMCO), y a su *Índice de Competitividad Estatal* (ICE), a Transparencia Mexicana y su *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (INCBG) 2001-2010, finalmente, recuperamos el trabajo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación y su *Índice sobre el Derecho al Acceso a la Información en México* (IDAIM) (2014-2015).

Para recuperar lo anterior partimos de la posición que fijamos de inicio, es decir, que la gobernabilidad debe producir resultados en la actividad de gobierno, esto mediante los resultados de los procesos administrativos, de gestión y técnicos destinados a simplificar trámites, mejorar la regulación brindar a los gobernados servicios públicos como educación, salud, seguridad social, por mencionar algunos. En suma, bienestar para la población, mejores condiciones de vida, y los documentos referidos nos permitirán conocer la capacidad de producir resultados y, por tanto, gobernabilidad factores de crisis en un gobierno subnacional, el del estado de Hidalgo.

Algunos resultados del trabajo gubernamental en Hidalgo

Cómo podemos conocer empíricamente datos relacionados con los resultados del trabajo gubernamental; una forma de hacerlo es por medio de las encuestas e informes sobre el particular del desempeño gubernamental. Iniciamos con la del INEGI.

Recuperamos algunos datos de 2011 para evidenciar, en primera instancia, la productividad o las limitaciones del quehacer gubernamental. En la tabla 1 se refiere la percepción de la población mayor de 18 años sobre la calidad de los servicios públicos en el ámbito federal y en el gobierno de Hidalgo.

Tabla 1. *Percepción de la población de 18 años y más en la calidad de los servicios públicos Federales y del gobierno de Hidalgo en el 2011*

Entidad federativa	Población de 18 años y más ¹	Percepción de la calidad de los servicios públicos estatales							
		Muy buenos		Buenos		Malos		Muy malos	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	38 385 408	739 527	1.9	25 809 600	67.2	9 779 835	25.5	1 260 139	3.3
Hidalgo	279 586	5 786	2.1	184 348	65.9	76 167	27.2	6 081	2.2

¹ Población de 18 años y más que habita en localidades de cien mil habitantes y más.
Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2011.

En el ámbito nacional, la percepción de la población sobre la calidad de los servicios públicos estatales (transporte, seguridad pública, salud, por mencionar algunas) es la siguiente: la población de 18 años y más es de 38 385 408 personas, de las cuales 67.2% los considera buenos; 25.5% los reconocen como malos; 3.3 % señalan que los servicios públicos estatales son muy malos, y sólo 1.9% los concibe como muy buenos. Empero, en el gobierno de Hidalgo al comparar estas percepciones mantiene más o menos la misma tendencia que en el plano nacional. La población de 18 años y más en la entidad es de 279 586 habitantes, de los cuales 65.9% los considera buenos (1.3 menos que el nacional), 27.2% los reconocen como malos (1.7 más que el federal), 2.2% señalan que la calidad de los servicios públicos estatales son muy malos (1.1 menor al nacional) y sólo 2.1% los concibe como muy buenos (0.2 mayor que el federal).

En términos cuantitativos, la percepción de la calidad en los servicios públicos estatales en Hidalgo en 2011 refiere un ligero avance en la opinión de la población de 18 años y más; llama la atención que los rubros mala calidad se encuentra con 1.7 puntos por arriba del promedio nacional, en contraste, sólo hay un ligero aumento de 0.2% en la percepción de que los servicios públicos estatales muy buenos. Revisando los rubros que disminuyen se destaca, en primera instancia, un retroceso de 1.3 puntos por debajo de la media nacional la variable buena calidad de los servicios públicos, le sigue muy malos con el 1.1%. En suma, estos datos nos muestran que para 2011 la población percibe un pequeño aumento en la mala calidad de los servicios públicos y un retroceso en lo relativo los buenos servicios públicos. Los datos de INEGI nos muestran en posicionamiento similar, en la entidad, al del ámbito nacional en la valoración de la prestación de servicios públicos.

Un indicador que nos permite conocer, en parte, la eficiencia administrativa es la competitividad en la dimensión gobierno, esto es referido como competitividad estatal. Las tareas administrativas en las entidades federativas son consideradas como instrumentos que permiten mostrar con más contundencia la productividad positiva o la producción de factores de crisis en el actuar de los gobiernos.² La competitividad se refiere a la capacidad de los gobiernos –respecto a otros– para atender las demandas, las necesidades de los gobernados. Es decir, tener gobernabilidad hacia los gobernados. También permite conocer aquellas áreas en que los gobiernos están siendo más eficientes y eficaces en comparación con otros, en cuanto a la prestación de servicios públicos, al respeto y cumplimiento del marco institucional –Estado de derecho–, la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno electrónico, los servicios de calidad, el acceso a la información pública gubernamental, por mencionar algunos.

El IMCO elaboró un índice para medir la competitividad gubernamental, que maneja varios subíndices como el sistema de derecho confiable y objetivo, el manejo sustentable del medio ambiente, la sociedad incluyente, preparada y sana, la economía dinámica y estable, el sistema político estable y funcional, el mercado de factores eficientes, los sectores precursores de clase mundial, el gobierno eficiente y eficaz, el aprovechamiento de las relaciones internacionales, y los sectores económicos en vigorosa competencia.³

Este índice sirve para dar un panorama general de la capacidad de gobernabilidad y generar acción pública para dar solución a las necesidades y demandas de los gobernados. Para el 2010, el gobierno de Hidalgo se encontraba en la posición 23 del *ranking* nacional, en el 2012 descendiendo un lugar (-1) y ocupa el nivel 24 de 32 entidades estudiadas. Para propósitos de esta investigación, recuperamos los datos del subíndice de gobierno eficiente y eficaz que nos permiten identifi-

² Instituciones académicas como el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), entre otras, afirman esta argumentación.

³ El IMCO tiene la peculiaridad de ser una institución alineada al modelo neoliberal –encauzado a los criterios del mercado libre como ente regulador de la política económica y social– y se orienta a los criterios del gobierno, el cual reconoce la incorporación de las herramientas y técnicas del modelo de la NGP.

car el éxito o fracaso de las tareas administrativas. En 2010 el gobierno de Hidalgo se ubica en el nivel 24, en 2012 desciende al lugar 27 de este subíndice. Esto permite inferir un déficit de gobernabilidad de tres puntos menos respecto a la posición de 2010, tal como lo mostramos en la tabla 2.

Tabla 2. *Índice de Competitividad Estatal de Hidalgo (2010-2012)*

Posición competitiva (general)		Subíndice de gobierno	
2010	2012	2010	2012
23	24	24	27
-1		-3	

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO 2010-2012.

Los datos del IMCO nos muestran una trayectoria descendente en el desarrollo de capacidades competitivas, lo que puede ser consecuencia del escaso desarrollo económico de la entidad que justo son las dimensiones de análisis del índice que nos ofrece esta clasificación.

Dos elementos más que se integran en el análisis de la gobernabilidad son la corrupción y la cobertura al acceso a la información pública gubernamental. Esto es atendido a partir de indicadores sobre corrupción y buen gobierno. En este ámbito Transparencia Mexicana nos ofrece resultados sobre el particular que recuperamos a continuación en la tabla 3. Específicamente la información referente al *ranking* nacional relativo a esta dimensión y la posición que ocupa el gobierno de Hidalgo. Se destacan las variables relacionadas a la incorporación de estrategias, acciones, reformas institucionales para disminuir la corrupción y generar buenas prácticas administrativas al interior el aparato gubernamental, como se ve en la tabla 3.

Tabla 3. *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) nacional y del gobierno de Hidalgo (2001-2010)*

	2001	2003	2005	2007	2010
Nacional	10.6	8.5	10.1	10.0	10.3
Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1	11.6

Fuente: Transparencia Mexicana 2010.

El índice va de cero a cien, “a menor valor menor corrupción” y los datos nos muestran cómo se mueve la corrupción en los años referidos así, en el gobierno del estado de Hidalgo los datos son los siguientes: en 2001 el gobierno de Hidalgo obtuvo 6.7 puntos, ubicándose por debajo de la media nacional que es 10.6; para 2003 el promedio nacional reportado es 8.5 y en Hidalgo se mantiene a la baja con 3.9; empero para 2005 el indicador se eleva por arriba de la media nacional que se ubica 11.4 puntos; dos años después vuelve a descender ubicándose en 7.1, nuevamente por debajo del promedio nacional. Empero, para 2010 se incrementa el índice y se coloca por arriba de la media nacional con 11.6 puntos. En suma, diacrónicamente el gobierno estatal de Hidalgo, a lo largo de diez años, no logra consolidar reformas institucionales, buenas prácticas administrativas, ni se ejecutan nuevos programas, políticas y acciones destinadas a disminuir las prácticas de corrupción al interior del aparato administrativo.

Con relación al tema del 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 2014, ocupa el lugar 31 y conforme a la escala⁴ tiene una calificación de 4.5, esta situación se mantiene para 2015. En la tabla 4 consignamos la situación que prevalece en Hidalgo para esta dimensión, que en principio puede ser definida como crítica.

⁴ 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.

Tabla 4. *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: IDAIM 2014-2015.

El gobierno de Hidalgo, por los resultados mostrados en la encuesta y en los indicadores, ha fallado en sus tareas administrativas de combate a la corrupción, lo cual puede ser valorado como un factor de crisis en su capacidad de producir gobernabilidad.

Empero, hemos encontrado que los gobernantes y sus cuadros administrativos han desarrollado habilidades para revirar los resultados de estos cuatro instrumentos, evidencia que encontramos en las declaraciones de Aunard de la Rocha, secretario de Finanzas y Administración del gobierno de Hidalgo, quien al aludir al *Índice de Eficiencia Administrativa* (IEA), elaborado por la consultora Aregional, que califica a Hidalgo como el gobierno estatal con menor gasto administrativo per cápita, declara que “la erogación que realiza el gobierno por persona es de 1 010 pesos, mientras que la media de los demás estados es de 2 679 pesos” (Redacción, 2014: 02); por lo que considera que este resultado es producto del correcto y certero control de los gastos gubernamentales que permiten optimizar y racionalizar los recursos públicos, más aún:

Desde el inicio de su gobierno, el gobernador Francisco Olvera manifestó la instrumentación de políticas que favorezcan la configuración de una administración pública racional y eficiente, es fundamental para ofrecer mejores resultados a la población (Redacción, 2014: 2).

Sin embargo, para la consultora, el IEA indica que el gobierno de Hidalgo no cuenta con mayores ingresos que le permitirán realizar más erogaciones para solventar el funcionamiento de las estructuras organizacionales. En otras palabras, la administración pública estatal tiene el menor gasto administrativo porque el gobierno gasta acorde

con sus ingresos –sean estos propios o derivados de las aportaciones y transferencias del gobierno y del congreso federal–, esto evidencia en parte la condición de atraso en términos de desarrollo para la entidad, el argumento del secretario resulta sumamente cuestionable.

La afirmación anterior se ratifica con la caída del 11% de los ingresos estatales como se muestra en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de 2015 en el estado de Hidalgo,⁵ esto es, una reducción de 300 millones de pesos. Puntualmente, se establece que “la Ley de Ingresos estima [recursos financieros] por 2 670 millones de pesos; es decir, 322 millones menos que el 2014” (Redacción, 2014: 3). Si bien los datos nos muestran tanto los límites en el ejercicio de sus tareas, así como la caída de los ingresos, los gobernantes y sus cuadros administrativos continúan sosteniendo un discurso institucional que se orienta a mostrar la continua instrumentación de políticas, criterios, acciones y estrategias que permitan racionalizar los recursos financieros, las medidas que de esto resultan no tienen un impacto favorable en la población, condición necesaria para producir gobernabilidad, y si, muchas veces, en engrasar los resortes de la corrupción. Esto podríamos mostrarlo a partir de la existencia de formas clientelistas y patrimonialistas de los funcionarios públicos electos y designados en las dependencias del Poder Ejecutivo de Hidalgo.

A partir de lo anterior podemos considerar que la calidad y la competitividad en el gobierno de Hidalgo son deficientes, en general, tal como lo muestran los documentos recuperados a través de los índices y la encuesta previamente aludidos.

Comentario final

Los programas de reforma y modernización incorporados en las estructuras gubernamentales en Hidalgo no cubren las expectativas de la población en cuanto a la cobertura de servicios públicos de calidad, el acceso a la información pública gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas y la competitividad.

⁵ En parte, la caída en los 11% en la Ley de Ingresos se deriva de la caída de los precios internacionales del petróleo para el ejercicio fiscal de 2015.

Si bien es cierto que los indicadores revisados muestran las condiciones de la actuación del gobierno hidalguense, que evidencian un grado de atraso que hace necesario actuar de forma diversa para revertir esta situación, no significa que no se introduzcan ajustes o innovaciones en las organizaciones institucionalizadas para responder a las demandas del medio ambiente institucional, es decir, el gobierno hidalguense debe introducir en su arsenal de estrategias nuevas formas organizacionales para responder a la presión externa que las demandas sociales imponen además, por supuesto, de las instituciones federales y organizaciones no gubernamentales como de las que recuperamos los indicadores, y le permitan cumplir con los compromisos que la muestren, a pesar de todo, como una entidad con prácticas administrativas de avanzada.

Finalmente, cabe destacar el contraste entre la encuesta del INEGI y los indicadores que recuperamos, entre una y otros se muestra una especie de hondonada que les separa. La encuesta muestra que más del 65% de la población en Hidalgo reconoce como buenos los servicios públicos estatales y, por el contrario, los indicadores nos muestran una serie de limitaciones presentes en el terreno gubernamental hidalguense, que cuestiona la capacidad de producir del gobierno.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2006). "Gobernanza y gestión pública", en L. Millán y Valdés, *Coordinación social y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fundar. Centro de análisis e investigación (7 de octubre de 2015). Índice del Derecho de Acceso a la Información en México. Obtenido de <<http://idaim.org.mx/>>.
- INEGI (2 de octubre de 2015). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/>>.
- Instituto México para la Competitividad (1 de octubre de 2015). Índice de Competitividad Estatal. Obtenido de <<http://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2014-las-reformas-y-los-estados/>>.

Offe, Claus y Elke, Köppen (1981). "Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras". *Revista Mexicana de Sociología*, 43.

Oriol Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y Desarrollo* (14-15): 239-269.

Redacción (25 de noviembre de 2014). "Prevén caída de 300 mdp en Ley de Ingresos". Obtenido de *El Independiente de Hidalgo*. <<http://www.elindependientedehidalgo.com.mx/2014/11/250634>>.

Redacción (25 de agosto de 2014). "Hidalgo con menos gasto administrativo por habitante". Obtenido de *El Independiente de Hidalgo*: <<http://www.elindependientedehidalgo.com.mx/hemeroteca/2014/08/234032>>.

Transparencia Mexicana (5 de octubre de 2015). Índice Nacional de Calidad y Buen Gobierno. Obtenido de <<http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>>.