

UNIVERSIDAD DE
GUANAJUATO



**DIVISIÓN DE CIENCIAS
ECONÓMICO – ADMINISTRATIVAS**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO ORGANIZACIONAL
ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DESARROLLO
ORGANIZACIONAL EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR
PÚBLICO DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
DESARROLLO ORGANIZACIONAL**

P R E S E N T A

MARCO VINICIO HERRERA RAMOS

ASESOR: DR. CECILIO CONTRERAS ARMENTA.

AGRADECIMIENTOS

En dieciséis años, he acumulado una deuda de agradecimientos con quienes han compartido su tiempo conmigo: en el reposo familiar, la calidez de la amistad, el compañerismo en el trabajo, el saludo por las calles de la ciudad. Todas y todos quienes me han visto ir y venir a las oficinas donde viví el proceso de hacer este trabajo.

Permítanme hacer patente mi agradecimiento general a...

A mi Dios

A mis padres

A mis hermanos

A mis maestras y maestros

A mi hija

A mi compañera

A mis amigas, amigos, compañeros y
compañeras.

A los sinodales.

Las cualidades de este trabajo fueron logradas por el trabajo conjunto, las omisiones sean responsabilidad del ponente.

Gracias.

Guanajuato, Gto., febrero de 2019

Tabla de contenido

1. Introducción	5
1.1. Hipótesis de trabajo	11
1.2. Objetivos de la Investigación	12
2. Método de Investigación	14
2.1. Enfoque Cuantitativo	14
2.2. Enfoque cualitativo	15
2.3. Elección del método de la investigación.....	17
3. Estado y Administración Pública.....	20
3.1. El Estado	20
3.2. El Gobierno.....	26
3.3. El Derecho Administrativo	28
3.4. La Administración Pública y Servicio Público	30
4. Paradigmas de la administración pública.....	38
4.1. La Burocracia.....	38
4.2. La Nueva Gestión Pública	41
4.3. Gobernanza	45
5. Desarrollo Organizacional.....	49
5.1. El cambio	50
5.2. Desarrollo Organizacional.....	52
5.3. Procesos de Desarrollo Organizacional.....	55
5.3.1. Modelos de Cambio para el Desarrollo Organizacional.....	65
5.3.1.1. Modelo del campo de fuerzas de Lewin	65
5.3.1.2. Modelo de Burke-Litwin.....	68
5.3.1.3. Modelo de cambio de Ralph Kilman.....	69
5.3.1.4. Modelo de Jerry Porras, del análisis de flujo.....	70
5.4. Administración del proceso de Desarrollo Organizacional.....	72
5.5. Transferencia al sector público	76
5.6. Categorías de investigación.....	82
6. Cambios realizados en el Gobierno del Estado	85
6.1. Plan estatal de Desarrollo 2025.....	85
6.2. Transformaciones estructurales.....	88

6.3. Planes Sexenales de Gobierno	99
6.3.1. Análisis de la planeación	99
6.3.1.1. Estructura del plan sexenal.....	99
6.3.1.2. Metodología de elaboración de cada Plan	100
6.4. Visión del Plan de gobierno por periodo gubernamental	104
6.4.1. Visión de Gobierno 2000 -2006.....	104
6.4.2. Visión de Gobierno 2006 – 2012.....	105
6.4.3. Visión de Gobierno 2012 – 2018.....	106
6.5. Objetivos estratégicos	107
6.6. Proyectos por Plan de Gobierno.....	110
6.6.1. Proyectos 2000 - 2006	110
6.6.2. Proyectos 2006 – 2012.....	114
6.6.3. Proyectos 2012-2018	118
6.7. Evolución anual de la gestión gubernamental.	121
6.7.1. Período 2000 – 2006.....	122
6.7.2. Periodo 2006 – 2012	132
6.7.3. Periodo 20012 – 2018	140
6.7.4. Plan Estatal de Desarrollo 2040	152
7. Conclusiones	155
7.1. Obligación de continuar la modernización pública.....	155
7.2. Influencia de la agenda internacional en la modernización estatal.....	156
7.3. Cambios ocurridos en administración de Recursos Humanos.....	159
7.4. Herramientas del Desarrollo Organizacional aplicadas	166
7.4.1. Respecto al Modelo de cambio de Kurt Lewin	167
7.4.2. Burke-Litwin.....	167
7.4.3. Modelo de cambio de Kilman	168
7.4.4. Modelo de Jerry Porras	169
7.4.5. Modelo de Kotter	170
7.5. Oportunidades y prospectiva para el Desarrollo Organizacional	171
Bibliografía.....	173

1. Introducción

Durante la década de 1980 a 1990 los gobiernos de América Latina experimentaron los efectos de la crisis financiera y solvencia económica, como producto de “la insolvencia fiscal del Estado que detonó en la recesión económica nacional, y que fue interpretada por numerosos sectores sociales como síntoma y desenlace de una profunda patología política: un gobierno interventor que llegó a imaginarse sin límites de poder y sin límites de recursos (Zamitiz Gamboa, 2010, p.32). Ello dio origen a la importación y adopción de políticas de ajuste económico, que México aplicaría a partir de 1989, para resolver la crisis mediante una agenda conocida como Consenso de Washington,¹ “en la que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales con relación a las reformas implicadas” (Prats, 2005, pp. 75) en los temas de:

- Disciplina presupuestaria.
- Cambios en las prioridades del gasto público.
- Reforma fiscal encaminada a buscar bases impositivas amplias y tipos marginales moderados.
- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
- Búsqueda de y mantenimiento de tipos de cambio competitivos.
- Liberalización comercial.
- Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas.
- Privatizaciones.
- Desregulaciones.
- Garantía de los derechos de propiedad.

Ante ello, México y en el caso de los gobiernos estatales especialmente Guanajuato, aplicó una serie de reformas “neoliberales” en la administración pública, a efecto de hacer frente a una crisis estructural del sistema de producción mundial que dio origen a la globalización, como vía para su solución.

¹ John Williamson denominó “Consenso de Washington” a las políticas de liberalización económica promovidas por el Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial, identificadas como neoliberalismo.

En el periodo de 1982 - 1992 “el gobierno (incluyendo al de Guanajuato) llevó a cabo un esfuerzo sistemático por sanear las finanzas públicas, para lo cual revisó y restringió la intervención estatal mediante la liquidación y venta de empresas públicas, cancelación de programas, reducción del gasto público, buscando introducir estrategias alternativas de atención a los agravados problemas sociales.” (Zamitiz Gamboa, 2010, p.31)

En el caso de Guanajuato, su transición política en 1991 con la gubernatura interina de Carlos Medina Plascencia tuvo en el consenso de Washington la palanca precisa para introducir cambios en la gestión administrativa, Luis Miguel Rionda anota que este gobernador “se aproximó desde su carrera de ingeniero químico administrador en el Tecnológico de Monterrey a la tradición administrativa del “desarrollo organizacional” (Rionda, 2000, p.39). Con mayor puntualidad afirma que “Carlos Medina dio prioridad en su equipo a sus colaboradores en el gobierno municipal de León, o a antiguos empleados suyos en la empresa familiar, como Javier Cordero, coordinador de asesores en desarrollo organizacional” (Rionda, 2000, p.40). Según este autor, la aplicación de herramientas administrativas, tanto contables como organizacionales, tuvo su repercusión inmediata en periodos nacionales de crisis cuando “la salud presupuestal del gobierno de Guanajuato le permitió sortear los recortes presupuestales de la crisis económica de 1995” (Rionda, 2000, p.44). Dicha salud no sería derivada de la alternancia política de 1991, sino de la acumulativa profesionalización de la función pública que “es deudora de cinco administraciones consecutivas, tres priistas y dos panistas” ((Rionda, 2000, p.49).

Para el periodo de 1995-1999 este acercamiento cambió hacia la reingeniería, pero igualmente respaldado por la agenda neoliberal. En el año de 1997, el entonces gobernador Vicente Fox Quezada afirmaba en su tercer informe de gobierno,

En los últimos tres años, se ha trabajado en la implementación de una nueva cultura de trabajo dentro de la administración pública estatal que involucra, por un lado, la aplicación de técnicas y herramientas de mejoramiento de la calidad y, por el otro, un gran cambio cultural en los servidores públicos.

El poner a trabajar los principios y conceptos de la calidad total en el sector público, fue una experiencia única y retadora. Aún y cuando el progreso ha sido lento y el camino difícil, creemos más que nunca que estos métodos pueden ser aplicados.

El mejor momento de iniciar con este proceso fue hace diez o quince años; sin embargo, el segundo mejor momento para hacerlos es ahora, aun cuando las respuestas y soluciones no se den fácilmente.

Un esfuerzo de mejoramiento y transformación no reditúa en periodos tan pequeños. Nos dimos cuenta de que la política debe comprometerse con el futuro y hemos asumido el reto con este proceso, que no debe ser visto como un programa particular de la administración actual, porque la misma sociedad está cada vez más informada y exigente, será la que demande su existencia y seguimiento. (Fox Quezada, 1997, p.).

Con respecto al periodo de transición y al primer gobierno de oposición electo en Guanajuato, Rionda señala que “Las administraciones panistas han dedicado mucha atención al cuidado de los recursos públicos. Han transformado el superávit presupuestario que heredaron de las tres últimas administraciones priistas en un elemento estratégico para la protección de las finanzas públicas” (Rionda, 2000, p.49). Con ello se induce que el periodo para observar los resultados de la aplicación continua de un proyecto como el de la profesionalización de la función pública puede ser de hasta 27 años (1973 – 2000) pese a la probabilidad de encontrar diferencias en los estilos administrativos y orientaciones programáticas, aún en los casos de gobiernos emanados del mismo partido.

En tanto que el Consenso de Washington, minimizaba el papel de las instituciones del Estado en el desarrollo económico y social de la población², en el año 2000, después de la publicación en 1997 del Informe del Banco Mundial (El Estado en un Mundo en

² José Antonio Ocampo (2005), sostiene que el Consenso de Washington se caracterizaba por a) la estabilidad macroeconómica, b) poca atención a la intervención estatal de política económica, c) la relación subordinada del desarrollo social al desarrollo económico y d) la anulación del ciudadano en la definición de instituciones económicas y sociales. (p.8)

Transformación) sugirieron reformas de segunda generación para tratar de contener los problemas provocados por los huecos generados en la primera generación de políticas de apertura económica, principalmente por la falta de intervención y capacidad del Estado. La segunda generación de reformas del Estado se orientaría en una doble estrategia (Banco Mundial, 1997, p. 3)

- a) Acomodar la función del Estado a su capacidad. Adoptar un criterio selectivo para identificar cómo y dónde intervenir.
- b) Ampliar la capacidad del Estado revitalizando instituciones públicas.
 - a. Establecer normas y controles eficaces contra las medidas arbitrarias.
 - b. Luchar contra la corrupción.
 - c. Incrementar la eficiencia de las instituciones por medio de la competencia.
 - d. Mejorar el desempeño de las instituciones por aumento de remuneraciones e incentivos.
 - e. Aumentar la participación ciudadana y la descentralización.

Ante la ausencia de experiencias adecuadas sobre cómo transformar el aparato público, para la implementación de las reformas estructurales, los gobiernos han experimentado diversas alternativas para hacerlo. Un ejemplo de éstas, son los empeños por transitar de una burocracia hacia nuevas formas de administración, acordes a las reformas políticas y económicas, que ha constituido uno de los retos más importantes para el aparato estatal, en su conjunto. Como señala Joan Prats

La clave para evaluar el Consenso de Washington y para entender el desempeño de sus políticas u otras que en el futuro quieran emprenderse está en reconocer la importancia de las instituciones políticas y las capacidades administrativas efectivamente vigentes. Cuando reconocemos que toda propuesta de reforma es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios de formulación e implementación, incluida la opción por un tipo y otro de agenda administrativa y de su forma de organización, podemos aproximarnos más y mejor a la realidad (Prats, 2005, p. 75).

En este contexto teórico – práctico, este trabajo de tesis es una investigación sobre los programas que se han aplicado en la administración pública del estado de Guanajuato, para fortalecer las capacidades administrativas como parte del proceso de adaptación de México, a las reformas económicas de segunda generación (posteriores al Consenso de Washington). Es un estudio del curso elegido por los tres gobiernos de Guanajuato, durante el periodo 2000 – 2018.

Para ello se realiza el análisis longitudinal de los planes, proyectos e informes de gobierno de tres administraciones que han tenido la responsabilidad de la gestión pública estatal, en los aspectos de buen gobierno de los periodos siguientes:

- a) 2000 - 2006 a cargo de Juan Carlos Romero Hicks.
- b) 2006 - 2012 encabezada por Juan Manuel Oliva Ramírez
- c) 2012 – 2018 dirigida por Miguel Márquez Márquez.

Estos dieciocho años de administración pública, corresponden al primer periodo de veinticinco años del Plan Estatal de Desarrollo, establecidos por la Ley Estatal de Planeación (publicada en el año 2000) para la transformación generacional del estado, y por consiguiente de la Administración Pública.

Si tradicionalmente a nivel nacional y subnacional, es decir en las Entidades Federativas, la administración pública ha tomado del sector privado algunas de las prácticas de las ciencias administrativas, tales como implementación de sistemas de calidad, desarrollo organizacional, reingeniería, etc. Esta transferencia se acentuó con posterioridad a la adopción del Consenso de Washington.

Aunado a la transformación política en Guanajuato también permanece un sentido de estabilidad administrativa después de la derrota electoral del Partido Revolucionario Institucional, que gobernó hasta 1991 y perdió toda su fuerza en la entidad en el año dos mil. Este cambio se ejecutó con la evolución del proceso de transformación política y económica que ha traído consigo la agenda neoliberal, a partir de la transición democrática en el estado y a lo largo de las administraciones dirigidas por el Partido Acción Nacional. Cada una de las tres administraciones mencionadas se vio en la

necesidad de realizar “profundas” transformaciones para armonizar en el concierto nacional, de pasar de ser una economía cerrada, estatizada; a una economía abierta, neoliberal, privatizadora, y convertirse en integrante de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); recibir apoyo financiero de otros como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); al mismo tiempo que garantizaba para su partido el Poder Político y la credibilidad administrativa.

Si esto se ha logrado, será por la aplicación de herramientas administrativas, como lo previene José R. Castelazo al referir que los agentes públicos deben contar con la indispensable capacidad de para “identificar los momentos en que las etapas han sido rebasadas por el devenir de nuevos estadios y responder a ellos en sus ámbitos nacional, local y municipal” (Castelazo, 2009, p.25) así pues, la modernización administrativa del gobierno se vincula con la modernización política y viceversa.

En el año dos mil, el cambio político a nivel nacional trajo consigo una serie de cambios estructurales en la administración pública, que también repercutieron en el estado. En palabras de Alejandro Sánchez García:

En Guanajuato, en inicios del año 2000, se comienzan a dar las reformas estructurales hacia una administración pública eficaz, primero a nivel de procesos, internalizando la lógica empresarial a la sistematización de los procesos burocráticos, trasladando esquemas exitosos de la iniciativa privada como los llamados “ISOS”; posteriormente a nivel de estructuras de la administración pública, modificando atribuciones y esquemas piramidales de las unidades administrativas públicas (Sánchez García , 2013, p.139).

En primer lugar, la Ley de Planeación institucionalizó una política de gestión interna obligatoria para las subsecuentes administraciones, las cuales debían dar continuidad a proyectos de 25 años, vinculados sexenalmente.

Sin embargo, como lo señala el profesor Mario Weissbluth, del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, “si la gestión del cambio en empresas

es difícil, toma tiempo, y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea doblemente difícil y lenta, y con tasas de éxito menores” (Waisbluth, 2008, p.1). Por tanto, tiene “mayor razón para abordarla de manera sistemática y profesional, pues de su éxito depende el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos, que pertenecen a los ciudadanos” (Waisbluth, 2008, p.1).

En la opinión de José R. Castelazo, existe una línea vinculante entre las nociones de Estado, gobierno, administración pública, modernidad política, modernización de la gestión pública, ciencia política y el acceso de la ciudadanía a una mejor calidad de vida. Modernizar es realizar “cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo” (Castelazo, 2009, p.14).

Desde la perspectiva del autor de este trabajo, en el periodo del año 2000 al 2018, las tres administraciones estatales analizadas en este estudio, llevaron a cabo la modernización en la Administración Pública del Estado dentro de un marco jurídico debidamente establecido; acorde a la agenda internacional como base general, así el diseño de programas, implementación, continuidad transexenal mejora y escalamiento, en los cuales se puede analizar la aplicación de herramientas, metodología y tecnologías del Desarrollo Organizacional.

1.1. Hipótesis de trabajo

El gobierno del Estado de Guanajuato, encabezado por políticos emanados del Partido Acción Nacional (PAN) en el gobierno, a través de la Ley de Planeación, fijó un horizonte de veinticinco años para aplicación consecutiva de políticas de gestión interna. Se abandonó (o al menos esa era la intención) la práctica, de aplicaron métodos de gestión según la preferencia del grupo en turno, lo cual además daba un margen muy amplio para su aplicación uniforme en toda la estructura gubernamental. Cada Titular de las dependencias podía elegir cuáles herramientas y prácticas administrativas adoptar.

En este periodo el gobierno guanajuatense se impuso el cumplimiento de la agenda internacional hacia la apertura económica, adoptada por México a partir del Consenso de Washington, mediante la adopción de prácticas de gestión administrativa, basadas en experiencias exitosas de otros países, a fin de ser sujeto de créditos internacionales; construir un mercado atractivo y confiable para las inversiones.

No obstante, es imposible afirmar que se haya adoptado una escuela o modelo de administración tales como escuela clásica, conductual, contingencias, moderna o se trate sólo de la aplicación de herramientas de calidad, reingeniería, etc., sino que se trata del transitar de la burocracia deficitaria, a la administración pública esbelta, eficiente, facilitadora.

Así pues, ante el uso de las prácticas de gestión, las cuales no llevan etiquetada una escuela administrativa sino, que corresponden a diversos usos de un paradigma de gestión pública:

Existe un hilo conductor en la trayectoria de modernización del sector público, evaluable a través del contenido de los instrumentos de planeación y rendición de cuentas, ante el panorama de las políticas internacionales de ajuste estructural, en cuyo diseño e implementación se pueden apreciar las características siguientes:

- a) La relación entre Estado, Gobierno y Administración Pública, para garantizar su legitimidad.*
- b) El periodo de espera para lograr su implementación es de al menos tres periodos de gobierno.*
- c) Tras su aplicación, superviven características de los diferentes paradigmas de la administración pública.*

1.2. Objetivos de la Investigación

Como resultado de esta investigación se tendrán conocimientos para explicar:

- a) Cuál es la importancia de comprender el contexto de las organizaciones del sector público, frente al reto de instrumentar políticas de gestión interna de largo plazo.

- b) Cuál es el contenido de la agenda internacional y de las tendencias que marcan el estilo de la gestión pública de Guanajuato.
- c) Cuáles son los cambios trascendentales ocurridos en la administración pública, en lo relativo a herramientas administrativas en el periodo 2000-2018
- d) Cuáles de las políticas internas aplicadas en este periodo, han aplicado la teoría y herramientas del Desarrollo Organizacional, para conseguir su instrumentación.
- e) Cuáles son las áreas de oportunidad para continuar su instrumentación y corregir las limitaciones que se hayan encontrado en este periodo.

2. Método de Investigación

En este capítulo se presentan las características básicas de los métodos de investigación y se determina cuál de ellos es más adecuado para avanzar en los objetivos de la investigación que se propone realizar.

Un método de investigación consiste en la aplicación de técnicas, herramientas y fórmulas, previamente aprobadas por la teoría de las ciencias, para la construcción del conocimiento, mismas que se han elaborado a partir de las distintas corrientes del pensamiento científico (empirismo, materialismo dialéctico, positivismo, fenomenología, estructuralismo, el realismo o el constructivismo). Estas corrientes han derivado de manera general en dos aproximaciones para la investigación: a) cuantitativa y b) cualitativa.

2.1. Enfoque Cuantitativo

En el enfoque del método cuantitativo, su aplicación es secuencial y probatoria (Sampieri, 2014, p.4), de acuerdo con los criterios de Roberto Hernández Sampieri:

El orden es riguroso, parte de una idea que va acotándose y, una vez delimitada se derivan objetivos y preguntas de investigación, se revisa la literatura y se construye un marco o una perspectiva teórica. De las preguntas se establecen hipótesis y determinan variables; se diseña un plan para probarlas; se miden las variables en un determinado contexto; se analizan las mediciones obtenidas utilizando métodos estadísticos y se extrae una serie de conclusiones (Samperi, 2014, p.4).

Un acercamiento de esta naturaleza cumple con las siguientes características:

- a) Refleja la necesidad de medir y estimar magnitudes de los fenómenos de investigación.
- b) La investigación plantea un problema de estudio delimitado y concreto sobre el fenómeno, sus preguntas de investigación versan sobre cuestiones específicas.
- c) Construye un marco teórico del cual deriva una o varias hipótesis.
- d) Las hipótesis orientan la generación, recolección y análisis de datos.

- e) La recolección de datos se fundamenta en procedimientos aceptados por la comunidad científica.
- f) Los datos se deben traducir en números.
- g) La experimentación y las pruebas de causalidad proporcionan control, ello permite la recolección de otros datos para lograr explicaciones alternativas.
- h) La interpretación de los datos se realiza con respecto a la hipótesis y la teoría.
- i) El observador debe permanecer ajeno a la ocurrencia del fenómeno o del problema y en su interpretación evitar implicar sus creencias, deseos, temores, tendencias y creencias.
- j) Las decisiones críticas sobre el método se toman antes de recolectar los datos.
- k) Se busca la replicación del estudio y se hacen generalizaciones a partir de una muestra.
- l) La meta principal del estudio es la demostración o negación de teorías.
- m) Las conclusiones contribuyen a la generación de conocimiento.
- n) Utiliza el razonamiento deductivo, comienza con la teoría, elabora hipótesis y procede a la prueba de estas.
- o) Se pretende identificar leyes universales.
- p) La búsqueda ocurre en la realidad externa al individuo.

2.2. Enfoque cualitativo

En contraste con el método cuantitativo, este enfoque no es secuencial, “consiste en un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo visible, lo transforman y convierten en una serie de representaciones en forma de observaciones, anotaciones, grabaciones y documentos. Sampieri explica así su método naturalista e interpretativo:

Los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas o hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de datos. Con frecuencia estas actividades sirven, primero para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. La acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la secuencia no siempre es la misma (Sampieri, 2014, p.7)

Las características del enfoque cualitativo son:

- a) La revisión de la literatura puede completarse en cualquier etapa del proceso de investigación.
- b) A veces es necesario regresar a etapas previas del estudio.
- c) El investigador debe ser sensible al ambiente, y las personas.
- d) La muestra, la recolección y el análisis se realizan casi de manera simultánea.
- e) Los planteamientos iniciales no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo y las preguntas de investigación no siempre se han conceptualizado ni definido por completo.
- f) Generalmente van de lo particular a lo general. No procede para probar una hipótesis, sino que las mismas se generan durante el proceso y se perfeccionan conforme se recaban más datos.
- g) La recolección de datos no utiliza métodos estandarizados ni predeterminados completamente. Sus técnicas de recolección de datos son: la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión documental, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida e interacción e introspección con grupos y comunidades.
- h) El proceso de indagación tiene el propósito de reconstruir la realidad como la observan los actores de un sistema social como un todo.
- i) Evalúa el desarrollo natural de los sucesos, sin manipularlos o experimentar con ellos.
- j) Las realidades se construyen a partir de la interpretación de los participantes y el investigador mismo es parte del fenómeno estudiado.
- k) La investigación no pretende generalizar de manera probabilística los resultados de sus investigaciones a poblaciones más amplias ni obtener necesariamente muestras representativas y puede que sus estudios no lleguen a repetirse.

2.3. Elección del método de la investigación.

En este trabajo se procede metodológicamente de acuerdo con el enfoque cualitativo, de la siguiente manera:

Para iniciar, en el capítulo tres se elabora un marco teórico básico, que permita comprender como sujeto de investigación a la administración pública estatal en su conjunto, su contexto y las condicionantes de su funcionamiento, ello constituye el primer elemento para identificar la conexión entre las actividades de cualquier oficina de la administración pública y la agenda internacional. Esto se elabora a partir de la exposición sobre el Estado y sus funciones; el gobierno y el Derecho Administrativo que le da forma al Estado mismo que rige al gobierno y sus funciones; hasta llegar a la descripción de la administración pública.

El capítulo cuatro se construye para identificar la vinculación entre administración pública y la agenda internacional y los paradigmas en la administración pública, con especial énfasis en explicar paradigma Burocrático, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza.

En el capítulo cinco se exponen las conceptualizaciones del Desarrollo Organizacional y su transferencia a la administración pública considerando sus orígenes y evolución, así como las propuestas de algunos autores, quienes aportan elementos para la transferencia de las técnicas del D.O. a la administración pública.

Una vez integrado el marco teórico (constituido por los capítulos tres, cuatro y cinco), se analizan los mandatos y compromisos que debía cumplir cada administración, así como los programas que efectivamente realizó. Para ello se utiliza información de: a) la Ley Orgánica de la Administración Pública, b) la Ley del Presupuesto de Egresos, c) los Planes de Desarrollo, d) los programas de gobierno y finalmente e) los informes de gobierno de cada año.

Con base en la estructura y funcionamiento del sector público, la fuente documental para realizar el presente trabajo está constituida por los siguientes elementos:

- a) Plan Estatal de Desarrollo 2000 – 2025, toda vez que la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato establece que:

Artículo 25. El Plan Estatal de Desarrollo contendrá los objetivos y estrategias sectoriales y regionales para el desarrollo de la entidad por un periodo de al menos veinticinco años, deberá concluir su evaluación y actualización en el quinto año de la administración en turno, garantizando la concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Este es el primer Plan Estatal de Desarrollo, donde se estableció formalmente la política de transformación de la administración pública.

- b) Plan Estatal de Desarrollo 2040

En este trabajo, la utilidad consiste en que el diagnóstico general que en él se presenta, toda vez que fue elaborado en el año 2017, permite identificar la situación de la administración pública en los rubros que resulten de interés, al finalizar el periodo de estudio.

- c) Programa de Gobierno del Estado

Con fundamento en la Ley de Planeación que define este instrumento como parte del Sistema Estatal de Planeación, que contiene “los objetivos, estrategias y metas que sirvan de base a las actividades del Poder Ejecutivo, de forma que aseguren el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo” (Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, Artículo 26).

De este documento se analizarán los objetivos, estrategias y metas, del rubro Buen Gobierno, respecto de los programas de gobierno de la administración 2000 – 2006; 2006 – 2012; 2012 – 2018.

Otra fuente documental oficial, serán los diecisiete informes de gobierno de las tres administraciones, ocurridas en el periodo. Para el análisis de las transformaciones de la estructura del gobierno del estado en este periodo se hace uso del estudio al respecto, de Alejandro Sánchez García denominado “Algunas reformas estructurales en el Estado

de Guanajuato para una administración pública eficaz” (2013), en virtud de que “resalta la importancia de las estructuras organizacionales de la administración pública como elementos del cambio planeado” (2013).

Mediante el análisis secuencial en que se han instrumentado estos documentos, como parte de la transición del paradigma burocrático al paradigma de la gobernanza, pasando por la Nueva Gestión Pública. De esta manera se podrá identificar si esta aplicación de políticas públicas tiene una trayectoria y en su caso cuál ha sido.

Para la construcción del apartado de conclusiones, las acciones que se encuentren en los instrumentos citados anteriormente, se clasifican según su continuidad, extinción o sus transformaciones a lo largo de este tiempo. El análisis es documental, secuencial en cuanto a los años de su ejercicio y organización, más no respecto al orden en que se revisan. Por ejemplo se puede dar cuenta de la revisión del Plan de Desarrollo, el cual se realiza al principio y a mediados de la gestión, primero e inmediatamente después del informe de gobierno 2018, sin que ello altere el resultado de la investigación.

3. Estado y Administración Pública

3.1. El Estado

Quien se adentra en la Administración Pública como ámbito de trabajo, debe tener conocimientos sobre el Estado, ello le permitirá establecer un marco de aplicación de las diversas ciencias en la administración pública, como enfatiza Citllalli Hernández Oliva: “El origen del sector público está directamente asociado a la participación del Estado en la economía y a la concreción y organización de su relación con la sociedad a través de la administración pública” (Hernández Oliva, 2001, p.7).

El apunte de Jorge Fernández Ruiz, consigna que “El Estado es un sistema integrado por un conjunto de seres humanos asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de sus integrantes de mayor influjo, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos básicamente variables son establecidos por la parte dominante del conjunto, aun cuando con alguna eventual influencia de los demás”. (Fernández Ruiz, 2000, p.1014)

Por otro lado, Rafael Martínez Morales, retoma el postulado de Rafael Bielsa “el Estado es la organización jurídica de la nación, en cuanto es ésta una entidad concreta, material, compuesta de personas y de territorio” (Martínez Morales, año, p.25). El autor, para fines prácticos, decide acogerse a la definición “tradicional” de Jellinek³ referida a que el Estado es “la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio” (Martínez Morales, 2004, p.). De manera que se reconoce que Pueblo, Poder y Territorio son los elementos definitorios del Estado. El Pueblo integrado por los hombres y mujeres ocupantes del territorio, como espacio vital; y Poder para imponer la organización a través de leyes, imponer sanciones ante el desacato de dicho orden y el poder de entregar bienes y servicios públicos en igualdad de condiciones a todos los miembros de la sociedad. Si el Estado se constituye en su interior por varios estados originalmente autónomos tendrá carácter Federal y Central cuando no admita autonomías en su interior

³ Georg Jellinek, teórico del Estado vivió entre 1851 - 1911

De esta definición se desprende que las actividades del Estado son las operaciones Legislativa, Jurisdiccional y Administrativa. Funciones que se traducen en los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

En la práctica, las funciones del Estado se clasifican desde la perspectiva orgánica o formal y material.

Orgánico	Formal o Subjetivo	Material
Por el órgano que realiza el acto: Congreso= Legislativo Ejecutivo=Administrativo Judicial= Jurisdiccional	Según el procedimiento para emitir el acto: Procedimiento Legislativo: Partiendo de una iniciativa y concluya en promulgación Procedimiento Administrativo: Ante la emisión de actos reglamentarios, condición o materiales. Procedimiento Jurisdiccional: Cuando se trate de resolver una controversia.	Según la naturaleza o esencia del acto realizado: Materia legislativa: si se trata de una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta e impersonal. Administrativo: Todo acto, condiciones o materiales, realizado por órganos públicos. Jurisdiccional: Cuando se requiera una autoridad cuya resolución adquiera fuerza de verdad.

Tabla 1 Clasificación de las funciones de la administración pública.

Este trabajo se dirige al estudio de la actividad administrativa, la cual corresponde al poder Ejecutivo. Ésta, según, el Prof. belga André Buttgenbach, “puede agruparse en cuatro grandes rubros: el primero engloba la reglamentación, la vigilancia y el control de la actividad privada; el segundo comprende la ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo; el tercero abarca la creación y la gestión de los servicios públicos; el cuarto consiste en lo contencioso administrativo”. (Fernández Ruiz, 1997, p.79).

El mismo autor contrasta la postura de Renato Alessi, quien “también agrupa en cuatro tipos, el universo de la actividad administrativa: el primero atiende a la organización jurídica, objetiva y subjetiva del órgano administrativo; el segundo se destina a obtener los elementos indispensables para la operación y funcionamiento del aparato estatal; el tercero garantiza el orden jurídico, la seguridad interna de la comunidad social y la seguridad externa del Estado; el cuarto tipo de actividades busca proporcionar utilidad a

la población, tanto de orden jurídico como de orden económico social (Fernández Ruiz, 1997, p.79). La tabla 1, permite muestra el contraste de las funciones de la administración según la definición de los autores citados:

Autor	Funciones de la Administración Pública en el Poder Ejecutivo			
André Buttgenbach	Reglamentación y vigilancia y control de la actividad privada.	Ayuda a la iniciativa privada y a las empresas privadas de interés colectivo	Creación y gestión de servicio públicos	Contencioso administrativo
Renato Alessi	Organización jurídica, objetiva y subjetiva del órgano administrativo	Obtener los elementos indispensables para la operación y funcionamiento del aparato estatal	Garantizar el orden jurídico	Proporcionar utilidad a la población, tanto de orden jurídico como de orden económico social

Tabla 2 Funciones de la Administración Pública. Elaboración propia con base en Fernández Ruiz, 1997.

Es importante tener presente que estas funciones son complementarias, son vistas desde la perspectiva del intento por construir un estado capitalista y democrata, al mismo tiempo.

En el ámbito del Estado, las funciones de sus actores están jerarquizadas atendiendo al nivel del actor del que se trate, Rafael Martínez Morales (2004) se refiere a las mismas de la siguiente forma:

Se identifican como fines del Estado: el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder.

Las atribuciones o cometidos. Son las tareas que el estado se reserva por medio del orden jurídico para la realización de sus fines: Preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar el delito, regular la economía, etc.

Las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines. Las funciones son legislativa, administrativa y jurisdiccional.

Competencia. Se refiere a la incumbencia de cada órgano estatal para la atención de determinados asuntos, actuando legalmente y efectuar un acto válido.

Facultad. Los servidores públicos están facultados para realizar actos de competencia de un ente u órgano estatal. Mediante el facultamiento, el estado concede a los empleados públicos están en aptitud y legitimidad para exteriorizar su voluntad (p.40).

Además de entender jurídicamente el papel del Estado es necesario ubicarlo en su misión práctica; en palabras de Ricardo Uvalle Berrones

La misión del Estado es un asunto de primer orden que hay que definir, para no incurrir en los efectos negativos que dañan la integridad de la sociedad, afectan a los mercados y frenan la posibilidad de que el bienestar social sea no sólo viable, sino factible. La misión del Estado no puede situarse en planteamientos retóricos ni posturas politizadas; tampoco en posiciones de izquierda, centro o derecha (Uvalle Berrones, 2000, p.267).

En este sentido, es necesario atender los efectos prácticos de la acción del Estado en torno a la acción económica y social de los individuos. Desde una perspectiva mercantilista de los siglos XVII y XVIII “las actividades mercantiles sólo podían florecer bajo la tutela del Estado, por lo tanto, el Estado debía desempeñar un papel activo en la regulación económica” (Hernández Oliva, 2001, p.9).

Del mercantilismo al liberalismo clásico, la reforma del Estado debería propiciar “un nuevo orden social en el que se elimine la actuación estatal de carácter feudal que sólo beneficia a una aristocracia terrateniente en detrimento del capital y la economía de mercado” (Hernández Oliva, 2001, p.10). Así transcurrieron los primeros años del siglo XX, en las economías europea y norteamericana. hasta que en 1932 la crisis económica demostró que el Estado debía actuar de manera indirecta, con políticas que eviten el desempleo y aumenten el nivel de consumo a fin de contrarrestar la crisis de sobreproducción.

En Latinoamérica mientras tanto, la dinámica estatal carecía de herramientas consistentes para resolver los problemas de países que recién estaban saliendo del colonialismo. Ni el mercantilismo ni el liberalismo tenían pleno debate en Latinoamérica, por tratarse de una región con problemas de subdesarrollo y procesos de cambio social; por ser la región del mundo proveedora de alimentos y materias primas para los grandes centros industriales. Privados de la “posibilidad de industrializarse y de elevar el nivel de vida de la población” (Hernández Oliva, 2001, p.21) el Estado se convirtió en impulsor del desarrollo, para lo cual utilizó los recursos públicos invirtiendo en empresas de todo tipo.

Anibal Terrones Cordero (2012) en su estudio sobre el crecimiento económico de México en la con base Carlos Tello (2007), describe el papel del Estado, tanto para la etapa de crecimiento y luego para la etapa de cambio de la siguiente manera:

Durante el desarrollo estabilizador (1958-1970), el gobierno mexicano aplicó una política económica que consistía en lograr un desarrollo económico y social sostenido. Los propósitos que se perseguían eran: *1) Crecer rápidamente; 2) detener las presiones inflacionarias; 3) elevar el ahorro voluntario; 4) elevar la inversión; 5) mejorar la productividad del trabajo y del capital; 6) aumentar los salarios reales; 7) mejorar la participación de los asalariados en el ingreso; y 8) mantener el tipo de cambio.*

Este Modelo Sustitutivo de Importaciones (MSI), factor dinámico del crecimiento industrial en el periodo 1940-1970, empezó a mostrar signos de debilitamiento a partir de 1970. Dentro de las principales razones destacan las siguientes: *1) dependía casi por completo de la capacidad de importación generada en otros sectores de la economía (que era cada vez más reducida), ya que el modelo no incluía la exportación de los bienes que se estaban sustituyendo; 2) al orientarse a satisfacer la demanda del mercado interno, cada vez menos dinámico (dada la magnitud de la concentración del ingreso en México), limitaba sus posibilidades de crecimiento; 3) conforme se avanzó en el proceso de sustitución de importaciones en el país, se fueron reduciendo las posibilidades de ampliación del propio modelo; y 4) no se dieron las modificaciones pertinentes del modelo para la*

sustitución de bienes intermedios y de capital. (Tello, 2007, citado por Terrones Cordero 2012, p. 160-161)

El impacto de esta crisis económica internacional y nacional, en Guanajuato lo comenta Luis Miguel Morán Rionda, tratando sobre la deuda pública del estado en 1955, la inyección de recursos en los años 60's hasta llegar a lo que él llama despertar doloroso en 1967, cuando el gobernador Manuel M. Moreno, "denunció que la deuda era prácticamente impagable y que comprometía seriamente la viabilidad de la entidad" (Rionda, 2000, p.33).

La administración regresó a los cánones tradicionales. Desaparecieron las Secretarías y regresaron las direcciones. Nuevamente se impuso un espíritu austero y prudente, que permitió una paulatina recuperación de las finanzas estatales, que dejaron de estar comprometidas. (Rionda, 2000, p.33-34).

Volviendo al contexto internacional, Citlalli Hernández Oliva describe el surgimiento del neoliberalismo ante el derrumbe del paradigma keynesiano y del proyecto de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) en los países latinoamericanos...

Atacando ferozmente la presencia del sector público en todas aquellas áreas que no sean las del orden y defensa y ensalzando las virtudes del mercado libre como el único mecanismo capaz de restablecer el equilibrio, optimizar los recursos y lograr la armonía social, la nueva doctrina del liberalismo pone especial énfasis en conceptos como la austeridad, el saneamiento fiscal, la desregulación, privatización, desburocratización y liberalización de las economías (Hernández Oliva, 2001, p.25).

Se llamó al replanteamiento del papel del Estado, porque tal burocratización y déficit comprometía cada vez más, la viabilidad del desarrollo e integración a la economía internacional.

La misión del Estado ya no es una suma de actividades sobreburocratizadas y sobredilatadas. La vida pública ha pagado un alto costo cuando se pierde de vista que el Estado tiene límites constitucionales y factuales, que justifican lo que lleva a

cabo. En la medida que el Estado se comporta como un agente que dilapida el excedente económico, fermenta la existencia de costos públicos que dañan las fuentes productivas, el bienestar compartido y el desarrollo sustentable.

El Estado contemporáneo, entendido como un Estado fiscal, tiene capacidades finitas y recursos fiscales escasos para responder a la sociedad y no es aconsejable impulsar compromisos que rebasan tanto las posibilidades, como las restricciones que tiene en materia económica

La misión del Estado no tiene que ser crecientemente intervencionista, sino, facilitadora, reguladora, proveedora y de contratación de servicios.

La consistencia del Estado no depende del tamaño de la administración pública ni de la complejidad burocrática que nace como respuesta a las necesidades de la sociedad. Lo que está en juego es la calidad continua de sus decisiones, acciones y productos que se vierten a la vida pública en términos de estabilidad, desarrollo, democracia y calidad de vida. (p.266-269).

Con esta urgencia sobre la impostergable decisión de modernizar al gobierno para recuperar la viabilidad del Estado como cuerpo de integración entre la autoridad, la población y el territorio, a continuación, se expone el proceso de definición de políticas internas para dicha transformación.

3.2. El Gobierno

El gobierno se identifica, como “el conjunto de órganos al que el estado institucionalmente le ha conferido el ejercicio de ese poder” (Martínez Morales, 2004, p.31). El gobierno puede ser de tipo parlamentario o presidencial. Éste último es el tipo de gobierno de nuestro país, de los Estados de la República y de los municipios; si bien no por mandato Constitucional, sí en virtud de la costumbre donde “la figura del ejecutivo ha traspasado el umbral del equilibrio, se ha asentado como el rector de la vida política nacional y ha supeditado a su proyecto de gobierno a los órganos encargados de las funciones legislativa y judicial” (Martínez Morales, 2004, p.34). Tratándose de un estado Federal, el gobierno se ejerce en tres ámbitos de

competencia: el municipal, el estatal y el federal; determinado por territorio y por materia,

Ante la importancia de la actividad del gobierno Federal, y dado que este trabajo se realiza en torno a la administración pública estatal, se retoma la identificación que hace Rafael Martínez Morales, sobre las características que identifican a las entidades federativas.

- a) Son entes autónomos, y no libres y soberanos como indica la constitución pues ello implicaría ser estados o países independientes.
- b) Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.
- c) Cuentan con órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial.
- d) Poseen un ámbito de actuación tanto por materia como por territorio.
- e) Les corresponden todas las actividades no cedidas a la federación ni reservadas a los municipios.
- f) Los órganos locales de gobierno no tienen ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, directa ni indirectamente.
- g) La constitución federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior.
- h) Cuentan con constitución y leyes de carácter local.
- i) Existe igualdad para todas ellas en cuanto a naturaleza, derechos y obligaciones. (Martínez Morales 2004 p. 194).

Con este acotamiento, no se puede pasar por alto que “los estados que integran la federación cuentan con todo un basamento jurídico político similar al federal, el cual está apoyado en la constitución de la república y la del propio estado, y comprende un legislativo, un poder judicial y un poder ejecutivo”. (Martínez Morales 2004 p. 194). Esta estructura obliga al análisis del marco legislativo que permita comprender si las acciones del gobierno se alinean a la política nacional o no; si dichas acciones forman parte de políticas internas o sólo de un margen de acción del que invariablemente gozan los gobernantes al imprimir su estilo de gobernar; esto es el Derecho Administrativo..

3.3.El Derecho Administrativo

La función administrativa del Estado, la estructura de los entes del poder ejecutivo y sus relaciones, están reguladas por el Derecho Público específicamente por el Derecho Administrativo, toda vez que el servidor público se encuentra sujeto a un orden jurídico, consensado por la voluntad general, éste recibe a través del derecho, “sus atribuciones, le establece mecanismos de acción y fija los límites conforme a los cuales deben conducirse en su contacto con los particulares” (Martínez Morales, 2004, p.27).

Cabe considerar que el Derecho administrativo también tiene su aplicación en los poderes judicial y legislativo. Martínez Morales (2004) en la justificación sobre las expectativas de aprendizaje del programa de estudios del curso de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, refiere a dos textos de Ivor Jennings y Marcel Waline (correspondientemente), para definir esta forma del Derecho :

El derecho administrativo es el derecho que determina la organización, poderes y deberes de la autoridad administrativa.

Es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas. (Citado en Martínez Morales, 2004, p.8).

Según la definición de Chuayfet Chemor, “el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública” (1983, p.1) y confirma además que “En la administración pública nada escapa —en último término— a la norma: la organización; los procedimientos; los recursos materiales y humanos son objeto de sendos capítulos del derecho administrativo, cuyo desarrollo legislativo y jurisprudencial es cualitativamente y cuantitativamente significativo dentro de nuestro sistema jurídico” (1983, p.1). Finalmente, el autor advierte que “la dinámica propia del quehacer de la administración pública impone al derecho administrativo severos y continuos cambios. De ahí que al reseñar el objeto, contenido y formas de esta disciplina se corre el peligro de que lo que se ofrece como vigente, muy pronto ya no lo sea” (1983, p.1).

Por otro lado, para Bartolomé Fiorini, “hablar de la organización administrativa es mencionar un objeto jurídico reglado jurídicamente, realizando fines jurídicos, aunque tengan proyecciones sociales” (Citado en Chuayffet Chemor, 1983, p.12). En este punto es importante subrayar que “en nuestro sistema constitucional todas las actividades del Poder público tienen que realizarse en virtud de facultades expresas y limitadas” (Fraga, 2000, p.54). En este sentido Gabino Fraga (2000) concluye que el derecho administrativo regulará:

- a) La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.
- b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar ya regularidad de su actuación.
- c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.
- d) La situación de los particulares con respecto a la administración.

Garrido Falla, indicar que en materia de Derecho Administrativo, es muy pertinente conocer para el estudio de la Administración Pública, a) sus normas de relación, b) normas de acción y c) normas de organización (Garrido Falla, 1980, p.16).

Finalmente, puede decirse que el derecho administrativo se ha “hiperespecializado”, Martínez Morales (2004) enumera al menos veintidós aspectos regulados por esta rama del Derecho, entre ellas está el derecho burocrático, relativo a las normas de derechos laborales de las personas trabajadoras al servicio del Estado. Las fuentes, el marco jurídico general, donde se encuentran las normas del derecho administrativo en el derecho mexicano son:

- a) Tratado y convenios internacionales (sobre todo en materia de Derechos humanos).
- b) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) Leyes federales.
- d) Leyes locales.
- e) Reglamentos.

- f) Planes y programas.
- g) Normas oficiales.
- h) Circulares.
- i) Acuerdos.
- j) Decretos.
- k) Convenios.
- l) Jurisprudencia.
- m) Derecho civil, procesal, mercantil, penal y laboral.
- n) Principios generales de derecho.
- o) Costumbre.
- p) Doctrina.

Conviene tener en cuenta que aún el trato de puntos de vista como el de Moreno sobre el estudio de la Administración Pública, cuando se consideran sólo los aspectos orgánico-funcionales del gobierno del Estado; corresponde por antonomasia al Derecho Público. Entonces, según lo visto, a partir del conocimiento del Derecho Administrativo, es como se debe realizar el estudio de la política gubernamental, incluyendo los procesos de cambio y reformas para el mejoramiento administrativo.

3.4. La Administración Pública y Servicio Público

Los temas anteriormente tratados, El Estado, el gobierno y el derecho administrativo constituyen el contexto de la Administración pública y el servicio público. La administración pública son las organizaciones que realizan las funciones del sector público en el estado y el servicio público es la actividad que realizan las personas que trabajan en la administración pública.

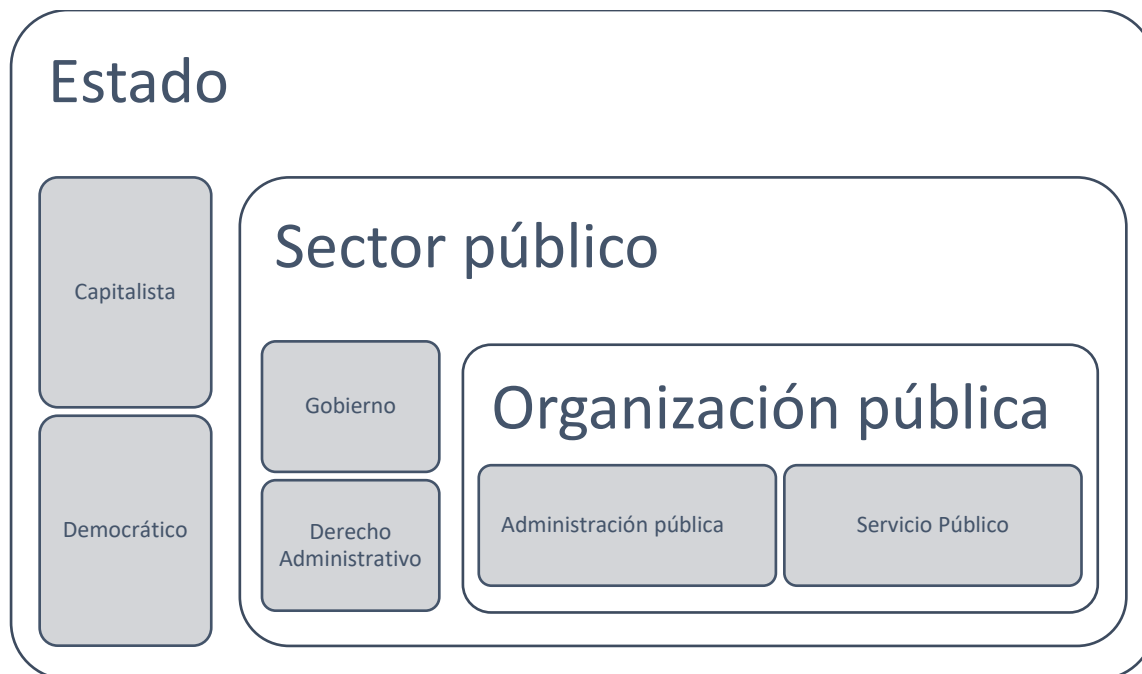


Ilustración 1 Contexto y encuadre de la administración y servicio público.

En esta sección se analizará el espacio donde ocurre el cambio, es decir la administración pública y posteriormente los sujetos del cambio, agrupados en el servicio público.

Algunos autores (conocidos como los administrativistas) como Moreno Rodríguez advierten, sobre la imposibilidad de llegar a una sola noción total de administración pública porque “ello equivaldría a mezclar fenómenos diferentes, autónomos e independientes” (Moreno, 1980, 88.). Dado que se trata de un objeto esencialmente jurídico cuando deba ser analizado en este sentido específico, deberá recurrirse indefectiblemente a la Ciencia del Estado y, en particular al derecho público. (Moreno, 1980, p.88).

Gabino Fraga (2000) flexibiliza tal postura con el argumento de que la Administración pública es la forma especial de organización que adopta Estado para satisfacer los intereses colectivos. Formalmente “es el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”. Por otro lado, el punto de vista material, define la administración pública como “*la actividad de los organismos del estado considerando sus problemas de*

gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión” (Fraga, 2000, p. 119). De tal manera que la instrumentación de herramientas de gestión, la transformación de la administración pública burocrática a otra más flexible se realiza en torno a la perspectiva material. Por ello es importante considerar la recomendación del Dr. Gabino Fraga (2000) sobre los puntos que deben examinarse en el estudio de la Administración Pública, señalando los siguientes:

- a) Cuáles son los elementos que integran la organización administrativa.
- b) La forma como se coordinan los diversos elementos para dar una estructura unitaria a la Administración Pública.
- c) Qué otros elementos fuera de los que integran la Administración colaboran con el Estado en la realización de la función administrativa.

Tales recomendaciones, apuntan primero al análisis de las Estructura y los procesos del aparato administrativo y luego a lo que se denominará más adelante como fuerzas (impulsoras o restrictivas) para realiza procesos de cambio en el sector público.

Maurice Yanome Yesaki elabora una descripción breve, pero sustenciosa sobre la evolución del derecho administrativo, en ella desvincula la exclusividad del Derecho Administrativo sobre el servicio público:

En sus inicios el derecho administrativo se concebía como el derecho del servicio público. Posteriormente, dentro de las primeras décadas del siglo XX, el concepto evolucionó, y se aceptó que no toda la actividad de la administración era servicio público. Finalmente, una vez pasada la segunda Guerra Mundial, se produjo desde otro ángulo del prisma, una nueva concepción de servicio público, que se adapta más al concepto actual del instituto en estudio, sienta sus características:

- a) Se puede prestar por el Estado o por los particulares;
- b) Puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares.
- c) Es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial) y

- d) Su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado. (p.695)

Esta evolución del enfoque del servicio público abre paso, a la aplicación de las herramientas del sector privado, hacia el sector público.

Entonces la administración pública es objeto de atención de otras disciplinas, ante lo cual siempre vale tener presente el consejo Rodrigo Rodríguez Moreno, sería un error de parte de las ciencias administrativas apoyadas en la Teoría de la Organización Administrativa, “concebir y tratar la administración pública al margen del ordenamiento que la crea y regula”. (Moreno, 1980, p.33)

El fenómeno administrativo en tanto objeto material del conocimiento científico ha adquirido en la actualidad una relevancia capital para muy diversas disciplinas que analizan sus aspectos jurídico, político, técnico, económico y social.

Dicho fenómeno pertenece al campo de las ciencias sociales, que se caracterizan, a diferencia de las ciencias exactas o de la naturaleza por seguir un proceso doble, en cuanto, por una parte, se nutren de los datos aportados por la realidad pero por otra, son capaces de ejercer una influencia notable en la propia realidad, al través de sus postulados. Por ello es que las ciencias sociales también pueden ser consideradas como instrumento de transformación o de cambio social, debido a su marcada influencia en el devenir histórico de dichos fenómenos. La función de estas disciplinas no es, pues meramente explicativa o descriptiva de fenómenos, sino que es generadora de realidades al participar en la transformación social. (Moreno, 1980, p 73).

El mismo Rodrigo Moreno Fernández (1980), muestra en una apreciación de la administración pública desde la Teoría de la Organización Administrativa⁴ (TOA), y

⁴ El autor recupera el debate de la Corriente Continental Europea entre los siglos XVII y XIX: “A partir del siglo XVII, con Lorenzo van Stein, destacan las corrientes en pro de los enfoques político y técnico, que minimizan la importancia del enfoque jurídico. En el Siglo XIX, con el advenimiento del Estado de derecho se concede preeminencia al método jurídico y el derecho administrativo asume una función rectora que integra los demás enfoques. Pero a finales del propio siglo XIX se vuelve a presentar otro giro, debido a los trabajos de Henri Fayol, quien pretendió instaurar una ciencia general de la administración cuyos principios fuesen de aplicación común a las administraciones pública y privada” (p.76)

atinadamente la distingue de la Administración Privada por los fines políticos, económicos y sociales que persigue...

La administración pública es antes que otra cosa, una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes, como las siguientes: el proceso de toma de decisiones; la planeación y la programación de las actividades: la presupuestación; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática; la contabilidad; la evaluación y el control (Moreno, 1980, p. 89-90).

David Arellano (2000) redondea el debate entre la visión jurídica, política y la social de la Administración pública, en vías de comprender el comportamiento y la dinámica organizacional. El Estudio de las organizaciones públicas, debe comprenderlas como organizaciones duales y como redes de organizaciones, se trata de “un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, etc.,) pero que se relacionan y condicionan de una forma continua. En ciertos momentos con una lógica cooperativa y de influencia recíproca, en ciertos momentos -y frecuentemente ésta es la tendencia dominante- con una lógica de competencia y tensión entre las mismas. (p.15).

Michael Harmon y Richard Mayer (1999) proporcionan una definición de la administración pública en un sentido funcional y personal como “la ocupación de todos aquellos que actúan en nombre del pueblo y cuyas acciones tienen consecuencias para los individuos y grupos sociales” (p.34).

En este contexto, el servicio público “es una actividad cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de

garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios”. (Yanome, 2008, p. 698)

Ahora bien, aunque la relación entre Administración Pública y Servicio Público se tiene por sobreentendida, éste último tiene características que lo hacen objeto de estudio como un subtema dentro de la administración pública.

En primer término, según Jorge Fernández Ruiz.

La locución *servicio público* se recibió en México por conducto de la Constitución gaditana de 1812, como sinónimo de ramos de la administración pública. La Constitución de 1857 es el primer término constitucional del México Independiente que la emplea (1997, p.94).

La doctrina ha determinado en el servicio público ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales éste se desnaturaliza o desvirtúa; éstos son: generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad. La doctrina ha reconocido de manera unánime los cuatro primeros como esenciales; el de la obligatoriedad es poco mencionado por que muchos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad con frecuencia no se reconoce o se incluye en el de regularidad; el de permanencia suele identificarse con el de continuidad; y el de gratuidad es inadmisibile en el servicio concesionado. (1997, p.108).

No obstante, una lectura de Sergio Valls Hernández (2008), advierte sobre la complejidad jurídica que vincula al servicio público frente al derecho civil y el derecho administrativo, así, se pronuncia por proceder con precaución ante la definición del servicio público “en una época en la que la gobernabilidad de las sociedades exige una interacción del ciudadano con las autoridades, en las que éstas últimas no son las únicas que definen el bien público, ni son las responsables exclusivas de conseguirlo” (Valls, 2008, p.429). Cita el autor varias concepciones destacadas sobre el servicio público que se reproducen a continuación con la intención de comprender con mayor profundidad la introducción del desarrollo organizacional en el sector público:

Para Roberto Dromi, el servicio público constituye una prestación de interés comunitario, que explicita las funciones – fines del Estado, de ejecución por sí o por terceros bajo fiscalización estatal (2008, 440.).

Para José Canasi “servicio público es la actividad Estatal, o bajo con su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público” (2008, p.441).

A decir de Enrique Sayagués Laso: “El servicio público es la actividad que desarrollan las entidades estatales o realizada bajo su control, conforme a un régimen de derecho público, con el objeto de satisfacer una necesidad general, en forma regular y continua” (2008, p.441).

De manera más breve, Manuel María Díez afirma que el servicio público “es la prestación que efectúa la Administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general” (2008, p.441).

Maurice Hauriou define el término como “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública” (2008, 441.).

Bielsa lo define como “toda actividad de la Administración Pública o de los Particulares o administrados, que tiende a satisfacer necesidades, o intereses de carácter general, cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiere el control de la autoridad estatal (2008, p.441).

Álvarez Gendín dice que “el servicio público es una coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas y técnicas, que organizan el Estado o las corporaciones autárquicas por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas de manera regular y continuada (2008, p.441).

Para Benoit “El servicio público es una actividad que tiene como objeto una prestación que tiende a la satisfacción de una necesidad colectiva que se debe asegurar a los particulares” (2008, p.441).

Finalmente, Héctor Jorge Escola define al servicio público diciendo que “es aquella actividad de prestación que es asumida por la administración pública, en forma directa o indirecta a fin de atender a la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de Derecho público. 2009, p.).

Con excepción de la definición de Maurice Heriou y la de Benoit, quienes no mencionan la posibilidad de la prestación del servicio público por parte de los particulares, en las definiciones vistas, destacan los elementos siguientes:

- a) El componente relativo a la satisfacción de necesidades de la población.
- b) El derecho u obligación que deben cumplir los particulares, ante el Estado.
- c) La participación de la iniciativa privada en la prestación del servicio público.

Siendo así para los fines de este trabajo, el servicio público se puede entender *como la actividad respuesta o previsión que, ante una obligación o derecho de la población, el Estado garantiza en sus funciones administrativa, legislativa y judicial, por sí o mediante terceros a través de las Dependencias y Entidades de la estructura de la Administración Pública, el Poder Legislativo y el Poder Judicial*. La simbiosis entre el sector público y el sector privado en la prestación de servicios público trajo consigo, los efectos siguientes:

- a) La administración pública tiene la potestad de exigir el cumplimiento de las normas legales para la prestación de un servicio público.
- b) El Sector privado desarrolló estándares técnicos para el cumplimiento de las normas legales.
- c) Sector público y sector privado se han encontrado en una interacción de fortalecimiento mutuo, que influye en la calidad de la prestación de los servicios.

Resta aún, explicar la forma organizacional que asume esta interacción entre el sector público y el privado, para la realización del servicio público.

4. Paradigmas de la administración pública

En el capítulo anterior se explicó el modo en que la interacción entre el sector público y el privado en la prestación de servicios, es una de las causas de que se exporten herramientas de uno hacia otro sector.

Tal interacción se estudia ahora en los paradigmas del servicio público. Se entiende por paradigmas a los “sistemas de conocimiento, esquemas mentales, teorías de sentido común y razones generales para la acción” (Berzelay, 1998, 174p.), aplicados en las operaciones de la administración pública. Los paradigmas generalmente son conocidos como modelos, “un modelo consiste en un grupo de símbolos y reglas operativas. Es una construcción racional, cuya función central es reflejar con una máxima aproximación las realidades de estudio” (Guerrero, 2001, p. s/n).

En este entendido se identifican tres modelos que intentan explicar la situación de la administración pública, modelo que debe explicar “las reglas de juego que gobiernan los vínculos de colaboración y conflicto entre seres humanos dentro del contexto organizacional” (Oszlak, 2002, p.).

4.1. La Burocracia

El paradigma que privilegia la prestación del servicio público por parte de la administración pública es la Burocracia. Encuadra perfectamente con el acatamiento del contenido del Derecho Administrativo. La teoría de la burocracia inició con los trabajos de Max Weber y ha sido uno de los paradigmas axiales en la teoría de la organización. Según Manuel Villoria Mendieta, burocracia y modernidad son dos conceptos indisolublemente unidos. Las sociedades que entran en la era de la modernidad encuentran en la burocracia la forma normal de organizarse, con todo lo bueno y lo malo que esto tiene. Afirma además este autor que “la burocracia es el fruto de un largo proceso de depuración que, ciertamente, no tiene su expresión más antigua en Europa. Sino en China” (2009, p. 1.). Así

La historia de la Administración china y de su pensamiento anticipa los grandes temas de la Administración moderna: la separación entre política y administración,

el control de la burocracia, el mérito en el acceso y carrera, la permanencia del funcionario, el papel del derecho para la administración, la gestión como arte o como ciencia, etc. (Villoria, 2009, p.3).

En Europa la burocracia se consolidó a partir de un proceso ideológico fundado en:

- a) La separación de lo público y lo privado, vinculada al desarrollo del Estado-nación.
- b) La separación de lo político y de lo administrativo.
- c) El desarrollo de la responsabilidad individual frente al funcionamiento en Consejos.
- d) La seguridad en el empleo.
- e) La selección por mérito e igualdad.

Max Weber se refería al modelo burocrático como aquel en que:

- a) Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente, es decir mediante leyes u ordenamientos administrativos.
- b) Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores.
- c) La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos que se conservan en forma original o como proyectos.
- d) Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica una preparación cabal y experta.
- e) Su jornada laboral está estrictamente fijada.
- f) La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas y que pueden aprenderse.

La concepción weberiana de poder, inmersa en el aparato burocrático, hace énfasis en la racionalidad técnico eficientista del sistema en oposición a los modos irracionales en el ejercicio del poder. Weber concibe a la burocracia como

un instrumento de dominio social y de administración y de gobierno cuya imposición está dada en el orden, la planificación y predictibilidad.

(Zalazar, 2012, p.77).

El primer avance hacia la modernización de la administración pública, a mediados del siglo XIX es la aparición de sistemas de servicio civil, en países en vías de industrialización, los cuales “se conformaron a partir de un conjunto de reglas sobre el reclutamiento y la promoción con base en el mérito, la garantía de permanencia y el pago de un salario fijo” (Restrepo Medina, 2009, p.169). de tal modo que, burocracia y modernidad son dos conceptos indisolublemente unidos. Las sociedades que entran en la era de la modernidad encuentran en la burocracia la forma normal de organizarse, con todo lo bueno y lo malo que esto tiene.

De acuerdo con Manuel Alberto Restrepo “la aplicación del modelo burocrático cambió la base de la legitimación de la autoridad del carisma a la legalidad, y generó un nuevo actor social con recursos e intereses propios”. (Restrepo Medina, 2009, p.172). En esta modernidad “el modelo burocrático puede ser entendido como un sistema de gestión altamente racionalizado y de máxima eficiencia técnica, caracterizado por ciertas notas como la organización jerárquica, la asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias de las diferentes ramas que la integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales.” (Restrepo Medina, 2009, p.169).

Sin embargo, el mismo Weber advertía la necesidad de analizar las condiciones en las que “puede articularse mejor el esfuerzo humano en la organización para que, en el intento de lograr mayor productividad y creación de valor público, se evite una expansión innecesaria de su aparato institucional” (Oszlak, 2002, p.s/n). Tal advertencia toma sentido por tratarse de un modelo “pensado más para dar respuesta a la protección de derechos y garantías que para gestionar servicios públicos” (Restrepo Medina, 2009, p.171).

Cabe advertir con Oscar Oszlak, que en México como en toda América Latina “la gestión pública no consiguió implantar plenamente sus principios” (2002, p. s/n), en

cambio “fueron los intentos de atenuar la rigidez de sus reglas, de evitar las consecuencias de su estricto cumplimiento, los responsables de la deformidad que fue adquiriendo el aparato institucional” (2002, p. s /n). La deformidad en que se transformó el modelo burocrático se vio reflejada en el déficit fiscal y la crisis del Estado.

4.2. La Nueva Gestión Pública

Al poner bajo la lupa el ámbito y los métodos de la acción estatal, la respuesta de diversos gobiernos implicó una revalorización del mercado y de los instrumentos de gestión privada. La Nueva Gestión Pública (NGP) como práctica surgió en este entorno de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado, con gobiernos que habían hecho campaña criticando los excesos de las burocracias: estructuras escleróticas, funcionarios desapegados de las preocupaciones cotidianas de la gente, reglas excesivas y procesos lentos e ineficaces, que derivan en una evidente insatisfacción ciudadana con el desempeño de sus gobiernos (Cejudo, 2013, p.).

Omar Guerrero explica el concepto de la Nueva Gestión Pública como modelo para la administración pública, de la siguiente manera:

Consiste en un movimiento de reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la “opción pública” (Public Choice), la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción. Por consiguiente, categorías políticas como votante, burócrata, representante electo y grupo de interés están basados en tal modelo de mercado (Guerrero, 2001, p.s/n).

Diversos autores coinciden en que “se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales” (Guerrero, 2000, s/n.) como el Banco mundial, el Fondo Monetario Internacional, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Su presentación pública ocurrió en Madrid en 1979 y en México se cristalizó su presencia hasta que México se integró a esta última organización. Vale la pena comentar que su introducción a la administración pública, es parte de las reformas del neoliberales aplicadas a partir de la década de los noventa. En medio de la crisis

financiera del Estado, a nueva gerencia pública se dirige primero a la disminución del tamaño del gobierno. Este paradigma traslada responsabilidades sociales al mercado, introduce técnicas gerenciales en la administración pública, convierte al ciudadano en cliente; y su orientación es al mercado, la competencia y la privatización.

En palabras de Manuel Restrepo Medina “Las reformas fueron hacia afuera o de primera generación y hacia adentro las de segunda generación, las cuales tuvieron trasfondo más tecnológico y cultural” (Restrepo Medina, 2009, p.173). El estudio del autor refiere que

la gerencia pública como modelo de gestión para el sector público aparece por la creencia de que la gerencia es una ciencia genérica que puede aplicarse indistintamente en los sectores público y privado. El paradigma de la gerencia pública no gusta de las reglas rígidas, los procedimientos formales y los sistemas uniformes que prevalecen en el servicio civil tradicional, y enfatiza en conferir a los administradores herramientas para actuar con iniciativa, tratando de llevar al sistema de recursos humanos a un esquema de trabajo gerencial, guiado por objetivos y cumpliendo unos requerimientos de base en materia de desempeño.

(Restrepo Medina, 2009, p.174).

La NGP es una colección de argumentos, doctrinas, proverbios, sagas, técnicas y experimentos, que introduce las técnicas de gestión provenientes del sector privado al sector público. Es desde la década de los años 70 del siglo pasado, una respuesta a la necesidad de modernizar la gestión pública para ejecutar los programas públicos debido a “los fallos de la intervención del estado en la economía, asociados a la burocracia, la competencia política o derivados de la propia naturaleza de los bienes públicos” (García Sánchez I., 2007, p.38).

En este intento, dice Osborne, “quienes están hoy rehaciendo el gobierno se proponían inicialmente resolver un problema, cubrir un déficit o eludir la burocracia” (Osborne y Gaebler, 1994, p.15).

Ranieri apunta que, igual que en el sector privado, en el sector público la Nueva Gestión Pública es un elemento central e indispensable para una gestión eficiente, “son

las personas las que deberán efectuar el cambio de objetivos, estructuras y procesos y son también los que deberán adaptarse a los cambios organizacionales y aprender a trabajar en las nuevas condiciones del entorno” (Ranieri, 1998, p.203). A diferencia del Servicio Civil burocrático, la NGP necesita:

Asumir la función de recursos humanos como una función directiva de carácter estratégico, alineada con la planificación estratégica, una nueva política retributiva para los empleados públicos en la que una parte de las remuneraciones estuviera ligada al desempeño, y donde la selección, promoción, formación e incentivación del personal obedeciera a la implantación de la gestión por competencia (Restrepo Medina, 2009, p.176).

En materia de recursos humanos se debería contar con programas para:

- a) Evaluación de la permanencia en el cargo en función del cumplimiento de objetivos, fijados en los convenios de desempeño.
- b) Establecimiento de sistemas de capacitación de primera calidad.
- c) Garantizar el ascenso vertical y la movilidad horizontal.
- d) Incorporar un componente variable en las remuneraciones.
- e) Otorgar mayores niveles de autonomía.

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas, ya advertía desde 2001 algunas disfunciones que se producirían en la implementación del enfoque de la NGP, como comenta Restrepo Medina:

La discrecionalidad y la flexibilidad como medios para ampliar la capacidad de respuesta de las agencias derivaron en arbitrariedad y desnaturalización del carácter público de los servicios; la competencia y la contractualización de las relaciones no fueron los mecanismos adecuados para ejercer aquellos servicios que suponen desplegar el poder del Estado o cuando su prestación demandara la participación de varios actores o sectores (2009, p.178).

Por su parte Alejandro Parrés García, sugiera el síntoma de agotamiento de la gerencia pública:

El bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedad, en la medida en que al utilizar los mecanismos de gestión privada se desatienden las especificidades propias del sector público; la desconceptualización del ciudadano como sujeto detentador de derechos al tratarlo como cliente; la falta de cooperación requerida en la gestión de las entidades descentralizadas que se crean y dotan de mayores competencias, y la limitación de la participación ciudadana para definir la calidad y cantidad de bienes públicos que se requieren de cada organismo estatal. (citado en Restrepo Medina, 2009, p.176).

Paradigma Burocrático de la organización pública	Paradigma posburocrático de gestión pública
Interés Público	Valor público creado en los ciudadanos. Adopción del principio ciudadano /cliente; usuario; beneficiario; contribuyente especificados y más efectivamente respetados.
Eficiencia, énfasis en los productos.	Calidad, productividad y valor público. Énfasis en los resultados (impacto). Establecimiento de contratos de desempeño de gestión.
Administración. Desarrollo de funciones.	Gestión o gerencia. Conducción estratégica de la organización.
Control sancionador y punitivo. Especificación de funciones, autoridad y estructura	Ganar adherencia y confianza a las normas, identificar de la misión, servicios, clientes y resultados.
Justificar costos	Productividad y creación de valor para la organización y los ciudadanos.
Reforzar las reglas y los procedimientos.	Entender y aplicar normas. Identificar y resolver problemas. Mejorar los procesos de manera continuada.
Asignación presupuestal desligada del rendimiento.	Asignación presupuestal con base en rendimiento, contratos por desempeño.
Operar sistemas administrativos.	Potencia la elección del cliente. Proveer incentivos. Promover la acción colectiva. Medir y analizar resultados. Favorecer la retroalimentación.
Funcionario público clásico de tipo weberiano (Especialización, responsabilidad fragmentada etc...)	Funcionario público guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en habilidad, consecuencia, sujeto a rendición de cuentas y a la competencia, no sólo al momento de la contratación.

1 Fuente: Alejandro Medina Giopp 2005 p. 36

4.3. Gobernanza

En contraste con el paradigma burocrático centrado en el Estado, basado en la dirección y el control que aspira a la redistribución de la riqueza cargado de ideología, por un lado y en contención del modelo de adelgazamiento y del gerenciamiento gubernamental; la gobernanza “describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen al poder político” (Serna, 2010, p.) donde la sociedad mediante su participación activa, logra que los procesos de gobierno se basen en las personas y se diseñen para las personas. Joan Prats 2005 observa el modo en que la burocracia, basada en el cumplimiento del derecho administrativo y la Nueva Gestión Pública justificada en el gerencialismo, entran en crisis de operación porque “el desarrollo de los nuevos instrumentos requeridos está conectado directa e inequívocamente a las grandes cuestiones de la teoría política, constitucional y organizativa” (Prats, 2005, p.123). El bienestar y la legalidad podían ir cada uno por caminos distintos: el marco del derecho administrativo y en ese sentido el funcionamiento de la burocracia no podía actualizarse, hasta que la esfera económica hizo insostenible el funcionamiento del aparato estatal. Tales son los grandes problemas a que se refiere Prats.

Cabe aclarar que la transición hacia el paradigma de la gobernanza, no provino de la Nueva Gestión Pública, sino del concepto “del concepto de la gobernabilidad, se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas” (Serna de la Garza, 2010, p.25). Julio Echeverría describe esta incapacidad como “debilidad institucional para regular el rendimiento gubernamental, y se expresa como un incremento desmedido de conflictos entre las instituciones centrales del sistema político, en particular entre aquellos ámbitos que regulan el proceso decisonal” (Echeverría, 2011, p.3)

Pedro Prieto en su trabajo sobre *fuentes de información y documentación para un análisis sobre democracia y gobernabilidad*, refiere la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD de 1997 en el documento Gobernanza para un desarrollo Sustentable, dice Prieto:

el uso del término Gobernanza por parte de las agencias de cooperación internacional es más reciente; a finales de los 80 el término fue incorporado a los estudios y prácticas de Gobernabilidad, fundamentalmente como componente cardinal de los estudios sobre el desarrollo.

Se puede aplicar a las estructuras formales del gobierno así como a las miles de instituciones y grupos que conforman la sociedad civil de una nación.

A partir de esta definición se desarrollarán posteriormente las definiciones utilizadas por el Banco Mundial y el PNUD:

La Gobernanza puede entenderse como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. (Prieto, 2003, p.6)

Según José Ma. Serna da la Garza (2010) el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo describe tres dominios de la gobernanza: el dominio del Estado, el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado.

En el contexto de las organizaciones que emiten recomendaciones a los gobiernos, para su implementación. la OCDE define los rasgos de la gobernanza:

- a) Un enfoque más cercano a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio.
- b) El reemplazo de estructuras altamente centralizadas y jerarquizadas, por ambientes administrativos descentralizados, en los que las decisiones sobre distribución de recursos y provisión de servicios son hechas en el punto más cercano a la provisión, y permiten retroalimentación de clientes y otros grupos de interés.
- c) Flexibilidad para explorar alternativas a la provisión pública directa, y regulación que pueda generar mejores resultados en términos de costo y efectividad.

- d) Un mayor enfoque en la eficiencia de los servicios provistos directamente por el sector público, estableciendo metas de productividad y la creación de ambientes competitivos en y entre las organizaciones del sector público.
- e) El fortalecimiento de capacidades estratégicas para guiar la evolución del Estado y permitirle responder a los cambios externos y a diversos intereses de manera automática, flexible y al menor costo.

Así, “la Gobernanza se refiere a los aspectos adjetivos/instrumentales del ejercicio del poder por parte del Estado, considerando especialmente al gobierno, pero atendiendo también al resto de organizaciones e instituciones que participan en el poder” (Prieto, 2003, p.9). Luis Aguilar, estima que “Las evidencias disponibles conducen a sostener que la gobernanza tiene su factor causal crucial en el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil que ha caracterizado las reformas institucionales, fiscales, políticas, administrativas y económicas (inconclusas) que nuestros países han llevado a cabo en el cambio de siglo a fin de ser viables, justos, seguros, prósperos” (2007, p.25). En el marco de la gobernanza, el aparato administrativo del Estado debe implementar procesos y proyectos para:

- a) Propiciar la participación política de la sociedad civil, socializando y articulando las demandas de la sociedad.
- b) Integrar las ideas y los intereses en propuestas de políticas específicas, incluyendo las normas para elegir a los representantes políticos y su propio papel respecto al gobierno y la ciudadanía.
- c) Colocar al gobierno como servidor de los intereses públicos o sociales.
- d) Transformar el funcionamiento del cuerpo funcional del Estado y sus interacciones con la sociedad.
- e) Estabilizar las reglas que orientan las interacciones estado-mercado en una economía global.
- f) Transformar las instituciones judiciales, las cuales regulan la resolución de disputas y conflictos.

Diana Olvera Robles advierte que “el concepto de gobernanza define nuevos estándares por parte de la administración pública, no sólo en cuanto a la forma en que es elegido un gobierno, sino también cómo éste lleva a cabo sus funciones desde una perspectiva organizacional y jurídica” (Olvera, 2017, p.120). En suma, “la gobernanza permea en la forma en que concebimos la actuación administrativa sujeta a mandatos legales” (Olvera, 2017, p.120).

5. Desarrollo Organizacional

Introducción

En este capítulo se revisa por una parte la perspectiva del fenómeno del cambio y por otra el desarrollo organizacional para explicar su posible transferencia a la Administración Pública, tal que permita proponer una posible conjunción entre el Desarrollo Organizacional, la Administración Pública y el fenómeno del Cambio, toda vez que es evidente que la administración pública ha transitado de la burocracia a la gobernanza y no se ha visto la participación del Desarrollo Organizacional.



Ilustración 2Fig.1. La transferencia del DO y la teoría del cambio a la AP (Elaboración propia).

En este sentido estaríamos buscando respuesta a la conjunción teórica entre la administración pública, el cambio y el Desarrollo Organizacional (D.O.)

A continuación, se expone una perspectiva para entenderse el panorama anteriormente expuesto, para el periodo de análisis del año 2000 al 2018; una perspectiva para entender el cambio y cuáles aportaciones han enriquecido el Desarrollo Organizacional en este periodo.

5.1. El cambio

El cambio consiste en “una alteración de dimensiones o aspectos más o menos significativos” (De Faria Mello, 2000, p.47) ante los cuales se puede reaccionar en por lo menos las maneras siguientes:

- a) Negar la realidad, es decir desconocer, negar o despreciar el hecho nuevo.
- b) Resistencia: Resistir al hecho nuevo, oponerse a los cambios.
- c) Acomodación inercial: esperar pasivamente que las cosas ocurran con la intención de dejarse llevar por la inercia.
- d) Cambio planeado: percibir, entender y asimilar el nuevo hecho, integrándolo con el que ya existe de modo intencional, aprovechando toda la intencionalidad de crecimiento personal u organizacional.
- e) Subversión o revolución: atacar y destruir lo que ya existe.

Por otra parte, en su ensayo “Reflexiones sobre modernización y modernidad político – administrativa”, a partir de la teoría de la modernización José R. Castelazo (2009) que divide las sociedades en tradicionales y modernas, refiere que la modernización es un “proceso mediante el cual se llevan a cabo una serie de cambios en las esferas política, económica y social para adecuarlas a los nuevos y más apremiantes requerimientos sociales” (Castelazo, 2009, p. 14)

El autor afirma que la modernización “se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio” (p.16) Una primera conclusión de esta afirmación sería que la transición en el sector público, de lo que ya podemos llamar paradigma tradicional al paradigma de la modernidad es la ocurrencia de un cambio, y prosigue el autor “la voluntad de cambio habrá de orientarse, siempre, por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.”⁵ En la trayectoria del cambio entre la administración pública tradicional y la modernidad en el sector público, el autor identifica los siguientes elementos.

- a) La voluntad de cambio. Por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador. La consumación del proceso no ocurre igual en todas

⁵ Un ejemplo consiste en el análisis de la idea de la democracia griega que sin embargo era excluyente, “por una serie de costumbres y tradiciones que impedían la participación de toda la sociedad” (p.16)

las latitudes, sólo por la voluntad, sino “en función de las distintas características que reviste cada nación”. (p.17)

- b) Capacidad de transformación: Dado que “no sería posible que las naciones se desarrollasen y respondiesen a los retos del futuro si sus propios agentes no poseen la capacidad de transformarse y adaptarse a las nuevas realidades” (p.17) La capacidad de transformación se encuentra en las estructuras sociales que precisan los cambios; agentes transformadores, así como del terreno para el cambio. “Existirán agentes sociales fundamentales que coadyuven en la generación de esta capacidad transformadora: la educación, la capacitación, los medios de comunicación”.
- c) El ámbito de la transformación. El cambio de paradigma tradicional al de la modernidad trae consigo, cambios en todos los aspectos: tecnológico, educativo, cultural, industrial, comercial, administrativo.
- d) La modernidad misma. Consistente en la capacidad de seguir cambiando, entonces la consecución del nuevo paradigma se convierte en el medio para transformar (se).

Concluye el autor que “en el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas” (p.22). Finalmente, al reflexionar sobre las exigencias operativas para adoptar en la administración pública este proceso de modernización, indica que es preciso...

“Aceptar que la modernización generalmente pone en movimiento poderosas fuerzas que activan al mismo tiempo elementos modernizantes en otras esferas, los cuales pueden constituirse también en causa de irritación en el ámbito político; así, a toda modernización, se antepone una reacción contraria aún dentro de la propia administración, no obstante, se cuente con la autoridad y la legitimidad para efectuar el cambio”. (p.27)

Referirse entonces al cambio, implica, tratar con un fenómeno de la Administración Pública y que puede realizarse con el ejercicio de la autoridad y la legitimidad derivada

de su naturaleza. No obstante, para emprender procesos de cambio en el sector público es preciso hacerlo desde una perspectiva suave, la cual permita resolver el reto de la modernización a largo plazo, con capacidad de manejar la resistencia (reacción contraria) y la irritación que éste puede provocar en el ámbito político.

Entonces, la conjunción entre el Desarrollo Organizacional, cambio y el sector público se puede entender a partir del análisis de De Faria Mello

“El Desarrollo organizacional (D.O.) se enfrenta a la perspectiva de los cinco procesos de reacción ante el cambio⁶ y opta conscientemente por el proceso de cambio planeado, como el único modo de que la organización y sus responsables puedan mandar en el proceso de cambio. Minimizando el riesgo de la deterioración causada por el choque o del tratamiento radical para soportar el choque” (De Faria Mello, 2000, p.49)

Visto así, el Desarrollo Organizacional es la herramienta idónea que demanda la administración pública para adaptarse al proceso de modernización que permite “la mediación entre el impacto de los hechos externos y el cambio planeado, para asegurar la eficacia y la salud de la organización se hace por medio de Procesos Directivos o de Administración y de Procesos de Comportamiento o Psico-Sociales.” (p. 54)

En conclusión, el D.O., el fenómeno del cambio y la administración pública confluyen en la precisión de realizar la planificación del cambio, entre el paradigma actual y el paradigma social hacia el que se busca transitar, en este caso el paradigma de la gobernanza.

5.2. Desarrollo Organizacional

A continuación, se estudian los procesos del D.O. para describir las características que tiene la conjunción entre: la administración pública, el cambio y el D.O. de tal modo de pueda precisar las formas que toma el D.O. en el proceso de cambio en la

⁶ El medio puede reaccionar al cambio de las siguientes maneras: Negación de la realidad, resistencia u oposición, acomodación inercial, cambio planeado o evolución. (De Faria Mello, 2000, p.48)

administración pública del Gobierno de Guanajuato en el periodo 2000-2018. Se empieza por analizar el concepto del D.O.

Hasta la publicación del libro de French & Bell (1996) los autores distinguían dos generaciones, de acumulación de conocimientos para la práctica del Desarrollo Organizacional. La primera la constituyen los experimentos y postulados sobre, a) el entrenamiento de sensibilización (Grupos T), b) Investigación en base a encuestas y la retroalimentación, c) la investigación – acción y d) la escuela de Relaciones Humanas.

La segunda generación de conocimientos surge a partir de los cambios en la economía internacional en las décadas de 1980 y 1990. Los autores la describen como “Innovaciones tecnológicas, fusiones de compañías, adquisiciones, quiebras, historias de éxito, reducciones y cambios en las leyes” (p. 56). Como se ha visto en capítulos anteriores: la globalización y la intensificación del modelo neoliberal. En este contexto, los autores identifican perspectivas cuyo enfoque es el interés en la cultura organizacional; la transformación o el aprendizaje organizacional; mayor interés en los equipos; la administración de la calidad; el interés en la visión; los equipos autodirigidos; la diversidad cultural; la calidad de vida en el trabajo; sistemas de recompensa y remuneración. Todo lo anterior con una mayor intensidad de las prácticas de la primera generación.

En definitiva, el Desarrollo Organizacional se construye “bajo la influencia de los conceptos y las experiencias de una extensa variedad de disciplinas y escenarios. Estas disciplinas incluían psicología social, psicología clínica, terapia familiar de grupo, etnografía, psicología y psiquiatría militares, teatro, semántica general, trabajo social, teoría de sistemas, matemáticas y física, filosofía, psicodrama, terapia centrada en el cliente, metodología de las encuestas, investigación acción y experimental, administración de recursos humanos, comportamiento organizacional, teoría general de la administración y administración de conferencias numerosas” (French & Bell, 1996, p.64)

Junto con la acumulación de conocimientos, Achilles de Faria Mello (2000) advierte “Diversos autores y profesionistas han presentado diferentes definiciones, algunas idénticas otras muy distintas. Gran parte de esas diferencias se debe al hecho de que

se incluye en la definición, conceptos operacionales sobre la forma de construir el D.O. y por tanto, tales definiciones reflejan más la filosofía del trabajo, o la concepción operacional del especialista de lo que es en esencia una definición.

Desde su primer estudio en 1983 De Faria Mello analizó las definiciones de Beckhard; Bennis, Blake y Mouton, Gordon Lippit, Hornstein y Burke, Friandlander y Brown, Schmuck y Miles, para concluir que “el D.O. es un proceso de cambios planeados en sistemas socio técnicos abiertos, tendientes a aumentar la eficacia y salud de la organización para asegurar el crecimiento mutuo de la empresa y sus empleados”. (De Faria Mello, 1983, p. 30)

En 2016 Lidia María Pérez Vallejo et. Al, en su investigación sobre “el cambio organizacional como herramienta para coadyuvar en la implementación de la estrategia”, dan cuenta de las definiciones de Amir Levy (1986), Pierre Collette (1988), Peter Vail (1989), Michael West (1990), J. Stewart (1992), J. Ford (1995), R. Hall (1996), S. Robbins (1998), A. Reyes y J. Velazquez (1999), R. Leana y B Barry (2000), R. Guízar (2004), Quiran y Ortega (2006), Barroso y Delgado (2007), (Perez Vallejo et. al. 2016, p. 288 y 289) junto con el análisis de las definiciones previas a 1986 y posteriores, concluyen

Estas definiciones (las definiciones del Desarrollo Organizacional) contienen elementos importantes que distinguen el cambio organizacional y que no han variado con el tiempo, estas son: (1) se enfoca en la cultura, (2) fomenta colaboración entre los líderes de la organización y los miembros, y (3) se centran primordialmente en el aspecto humano y social de la organización en conjunción con los elementos tecnológicos y estructurales. Fueron evolucionando hasta que en el año 1986 e introduce el término estructura y proceso perdurable, es decir se comienza a hablar del cambio organizacional como un proceso estratégico. En la actualidad se han introducido elementos tales como: proceso continuo, proceso interactivo y multifactorial. (Pérez Vallejo, et. al. 2016 p. 289)

La autora advierte que en las definiciones desde 1943 hasta 2007 “existe un elevado grado de dispersión de los términos claves empleados en las definiciones aportadas y con ello falta integración teórica” (p.290). A partir de esta falta de integración teórica

proponen una nueva definición sobre el cambio organizacional como “una transformación planificada, sistemática e iterativa en los procesos de la organización para adaptarse a la inestabilidad del entorno, garantizar la mejora continua en el desempeño empresarial y lograr el cumplimiento de la misión”. (p. 290)

En este trabajo se adopta esta definición por los motivos siguientes:

- a) Conserva la esencia de la planificación del cambio, por ser inherente además a la voluntad de cambio en el sector público.
- b) Conserva también el enfoque de sistemas, en palabras de De Faria Mello (2000) fenómenos sistémicos tienden a tener una causalidad múltiple por un conjunto de factores interdependientes...un sistema corresponde siempre a un cambio de fuerzas (factores) en equilibrio estable, o en desequilibrio.
- c) Presenta la cualidad de interactividad, el cual refiere a la sucesión del cambio a través de aproximaciones a través del tiempo, al modificar los elementos del sistema en momentos diferentes, el cambio no acontece de manera uniforme en todo el sistema.

Además de la definición del D.O. es importante tener presente la esencia del DO, como un “camino, no un punto de destino. Es una serie de acontecimientos que se despliegan y evolucionan, no un procedimiento mecánico de paso a paso. Cada organización tiene problemas y oportunidades únicos, lo que significa que cada programa de D.O. es único en sí. No obstante, todos los programas de DO son flujos identificables de acontecimientos correlacionados que se mueven a lo largo del tiempo hacia las metas del mejoramiento de la organización y el desarrollo individual”. (French & Bell, 1996).

5.3. Procesos de Desarrollo Organizacional.

¿Quién realiza el Desarrollo Organizacional?

El D.O. es una actividad que se realiza con apoyo de consultoría. Milán Kubr, desde la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (1997) define la consultoría como “un servicio de asesoramiento profesional independiente que ayuda a los gerentes y a las organizaciones a alcanzar los objetivos y fines de la organización mediante la solución de problemas gerenciales y empresariales, el descubrimiento y la evaluación

de nuevas oportunidades y la puesta en práctica de cambios. (p.9). Con estas cualidades, el mismo Kubr (1997, p.9), menciona cinco razones amplias para recurrir a consultores:

- a) Alcanzar los fines y objetivos de la organización: Este objetivo de la consultoría constituye el fundamento y da sentido a toda la labor de asesoramiento. El denominador común es aumentar el valor de la organización cliente y este valor debería ser una aportación tangible y mensurable al logro de los objetivos principales del cliente. (p.10)
- b) Resolver los problemas gerenciales y empresariales: Se utiliza el término “problema” para describir una situación en la que existe una diferencia o discrepancia entre lo que sucede realmente o sucedería y lo que debería o podría suceder. (p.13) French & Bell enfatizan que “Desarrollar las habilidades y los conocimientos para resolver los problemas reales a la medida que surgen en su estado natural significa que el problema educacional de la “transferencia de aprendizaje” de una situación a otra se reduce al mínimo”.
- c) Descubrir y evaluar nuevas oportunidades; Las empresas de consultoría pueden ser “una fuente de información y de ideas valiosas que pueden dar lugar a un amplio conjunto de iniciativas, innovaciones y mejoras en cualquier sector o función de la empresa” (p.13)
- d) Mejorar el aprendizaje; El asesoramiento asume un cometido de enseñanza, los consultores aportan conocimientos especiales y métodos para encontrar oportunidades. De acuerdo con Kubr (1997) “el efecto del aprendizaje en la consultoría es probablemente el más importante y duradero” (p.14)
- e) Poner en práctica los cambios. Kubr, destaca que el título más frecuentemente aplicado a los consultores es el de agentes de cambio. Esta denominación “refleja otro objetivo general de la consultoría: ayudar a las organizaciones clientes a entender el cambio, adaptarse a él e introducir las innovaciones necesarias para sobrevivir y tener éxito en un entorno en donde el cambio continuo es la única constante” (p 14)

Desde la perspectiva de French & Bell (1996) la práctica del D.O como consultoría es su diferencia fundamental respecto a otros programas de mejoramiento organizacional. El papel del consultor en D.O. consiste en “estructurar las actividades para ayudar a la organización a resolver sus problemas y aprender a hacerlo mejor; son co-aprendices, así como colaboradores, a medida que ayudan a los miembros de la organización a encontrar formas efectivas de trabajar problemas”. (p. 14) En este sentido, no son expertos en resolver los problemas, sino en desarrollar las competencias personales y organizacionales para la solución de los problemas que se puedan presentar; o bien las que sean necesarias para conducir el proceso de desarrollo organizacional.

Generalmente, se le identifica como una actividad de un agente externo, sin embargo, puede realizarse por un agente interno, que según el tamaño de la organización puede ser una persona o un equipo. En ambos casos la posición del agente de cambio (consultor), representa ventajas y desventajas, con base en lo experiencia de Rafael Guiza Montufar (2003, p. 24)

- a) Comportamientos derivados de la permanencia en el puesto y lealtad hacia quienes forman parte de la organización.
- b) Visión y por ende interpretación de los fenómenos organizacionales, cuidadosa del estatus quo de la cultura organizacional.
- c) Influencia para mover hacia el cambio respecto a su posición en la organización.

En cualquiera de las dos perspectivas, el consultor en D.O. debe asumir su papel para ello debe ser consciente de:

- a) Usar el lenguaje apropiado a cada situación y función.
- b) Asumir la responsabilidad sin autoridad de mando,
- c) Involucrarse activamente con el cliente y sus procesos,
- d) Comprometerse con los resultados de las recomendaciones que realiza.
- e) Respetar las decisiones de los directivos con relación a sus recomendaciones.

¿Cómo se realiza el desarrollo organizacional?

La planificación del cambio es una sucesión entre las actividades de diagnóstico, las cuales son precursoras de los programas de acción, las acciones se evalúan continuamente para conocer su contribución al logro de las metas y las metas se evalúan constantemente, para conocer si son o no realizables.

Los consultores y teóricos del Desarrollo Organizacional coinciden en que “algunos aspectos de la organización son más importantes que otros como fuentes de la efectividad y de la ineficacia de la organización. Específicamente se ha encontrado que la cultura, los procesos y las estructuras de la organización son puntos de ventaja decisivos para intervenir en el sistema con el fin de causar mejoras significativas” (French & Bell, 1996, p.14)

Rafael Guízar describe las “intervenciones” como “los medios de que se vale el D.O. para llevar a cabo el programa de cambio planeado cambio planeado”. (Guízar, 2003, p.136) Estas interponen “algunas actividades en las normales de la organización, de tal manera que las actividades de intervención se lleven a cabo además de las actividades normales”. (French & Bell, 1996, p. 122)

El Desarrollo Organizacional “se despliega conforme a una estrategia general basada en la respuesta a preguntas como las siguientes:

- a) ¿Cuáles son las metas generales de cambio y mejoramiento del programa?
- b) ¿Qué partes de la organización están mejor dispuestas y son más receptivas al programa de D.O.?
- c) ¿Cuáles son los puntos ventajosos clave de los individuos y los grupos?
- d) ¿Cuáles son los problemas más apremiantes de la organización – cliente?
- e) ¿Qué recursos hay disponibles para el programa en términos del tiempo y la energía del cliente y de los facilitadores internos y externos? (French & Bell, 1996, p.)

Las intervenciones del D.O. deben tener un carácter dual, esto es, la equilibrada combinación entre actividades de aprendizaje y la acción. Aunque algunas pueden atender más uno u otro aspecto. Su enfoque, como se ha dicho anteriormente, es a) en problemas reales; b) utilizan diferentes modelos de aprendizaje y c) están vinculados a metas y objetivos explícitos.

- a) El trabajo sobre problemas reales en las intervenciones del DO, además del contenido teórico se realiza en “actividades cuidadosamente estructuradas que tienen una alta probabilidad de dar por resultado un aprendizaje para ambas partes y una alta probabilidad de ser una experiencia de éxito”
- b) La vinculación con metas y objetivos explícitos se efectúa relacionando cuidadosamente las metas, con resultados, acciones o conductas, medibles. Para ello como parte del programa deben responderse preguntas como
 - a. ¿En qué forma se relaciona esta acción con la meta establecida?
 - b. ¿Cuáles son las implicaciones de la acción de esa meta?
 - c. ¿Qué significa “querer alcanzar” alcanzar una meta en términos medibles?
 - d. ¿Cuál es la alternativa de acción más apropiada para alcanzar la meta?

En opinión de Rafael Guízar Montúfar las intervenciones clásicas del Desarrollo Organizacional son

- a) Intervenciones en procesos humanos, dirigidas a resolver los problemas de la interacción entre los individuos en las organizaciones, cuya aparición provoca discrepancias en los resultados por pérdidas de información y mala comunicación, desintegración o rivalidad entre equipos. French & Bell (1996) recuperaron una propuesta de Warren Bennis de 1969 que describe con precisión los objetivos de las intervenciones en procesos humanos:
 - a. Mejorar la competencia interpersonal.
 - b. Considerar al factor humano y sus sentimientos en la organización.
 - c. Desarrollar una creciente comprensión entre y dentro de los grupos de trabajo.

- d. Suplir los métodos burocráticos de resolver conflictos, basados en la supresión, el compromiso y el poder, por otros más racionales y abiertos.

Entre las herramientas para intervenir en procesos humanos se encuentran las siguientes:

- a. Grupos “T”. Para proporcionar al personal una conciencia de su conducta y de la forma en que otros los perciben, mayor sensibilidad ante el comportamiento ajeno y un mejor conocimiento de los procesos de grupo, lo que brinda mayor empatía, apertura y tolerancia.
 - b. Consultoría de procesos. “Son las actividades del consultor para ayudar al cliente a percibir, entender y actuar sobre los hechos del proceso que suceden en su entorno, con el fin de mejorar la situación según el deseo del propio cliente”. (Schein, 1973, p.9). Sin importar la naturaleza del proceso, el foco de atención de la consultoría de procesos es “lograr que el cliente participe de manera activa en el diagnóstico, detección de alternativas para conocer el proceso y las medidas correctivas con menor resistencia”. (Guízar, 2013, p.139).
 - c. Intervenciones de la tercera parte. Consisten en mejorar las relaciones interpersonales e intergrupales mediante la “discusión colectiva de los antagonismos y los malentendidos y determinar si los miembros desean trabajar para resolver estos problemas” (Guízar, 2013, p. 145).
 - d. Formación de equipos. Se aplica a los grupos que son sostienen contactos interdependientes, por las actividades que realizan.
 - e. Encuestas de retroalimentación.
 - f. Reuniones de confrontación.
 - g. Relaciones intergrupo
 - h. Enfoques normativos.
- b) Intervenciones tecnoestructurales. Según French & Bell (1996) son actividades diseñadas para mejorar la efectividad de las entradas técnicas o estructurales y las restricciones que afectan a los individuos o a los grupos, por medio de cambios en los subsistemas de la tarea, estructurales y subsistemas tecnológicos. Tales como enriquecimiento del trabajo, administración por

objetivos, sistemas socioeconómicos, organizaciones colaterales, e intervenciones de los escenarios de las partes físicas.

c) Intervenciones en administración de recursos humanos. En este caso Guízar Montúfar (2013) explica que estas intervenciones se relacionan más con el campo de los recursos humanos que con el D.O. Sin embargo, resultan imprescindibles para el proceso de Desarrollo Organizacional. Entre estas intervenciones se encuentran:

- a. Administración por objetivos. (APO) Por medio del cual los administradores y los subordinados se ponen de acuerdo sobre la orientación de los proyectos, los objetivos personales del año siguiente y el criterio que debe utilizarse para alcanzar las metas.
- b. Sistema de recompensas y planeación. El interés del D.O. en estas intervenciones radica en el efecto que tienen sobre los colaboradores y sobre todo en sus efectos para:
 - i. Motivar al personal para actuar de manera eficaz y con sentido de pertenencia.
 - ii. Disminuir rotación y ausentismo.
 - iii. Alinean la estrategia de recursos humanos con la estructura organizacional, la filosofía organizacional y el diseño de los puestos de trabajo.
- c. Prestaciones y servicios al personal. Se trata de recompensas que son apreciadas por contribuir con la calidad de vida, seguridad social, el descanso, servicios de comedor, educación, desarrollo de talentos internos y otras contribuciones no asimilables a salarios.
- d. Planeación de vida y carrera. La Justificación de su inclusión como intervención del Desarrollo organizacional consiste en “ayudar a los empleados a atender sus objetivos profesionales, desde su ingreso, inserción, avance mantenimiento hasta su salida. En al menos cinco opciones: Carrera profesional, historia profesional, objetivos profesionales, planeación de la carrera profesional y desarrollo profesional.

- e. Coaching. Guízar Montúfar (2013) considera el coaching dentro del conjunto de intervenciones en Recursos Humanos, toda vez que se trata de un proceso de brindar a los colaboradores, e incluso al jefe inmediato retroalimentación con fines motivacionales con el propósito de mantener y mejorar el desempeño”. (p. 255)
 - f. Mentoring. Nuevamente es Guízar quien incluye esta modalidad por el cambio que provoca en los procesos humanos por sus características especiales al tratarse de la transmisión y creación de conocimientos de un experto hacia una persona inexperta.
 - g. Administración del estrés. Dadas las circunstancias en que se realiza el trabajo actualmente, las personas presentan síntomas y enfermedades ocasionadas por el desequilibrio en la relación tensión-desempeño. Por lo que las organizaciones han incluido, con mayor frecuencia, programas para la administración del estrés en sus intervenciones del desarrollo organizacional.
- d) Intervenciones estratégicas. Guízar (2013) recomienda esta clasificación de intervenciones, las considera adicionales a las intervenciones clásicas (Procesos, conductas y estructuras). Señala tres tipos de intervenciones:
- a. Planeación de sistemas abiertos. Son intervenciones para ayudar a la organización a evaluar de forma sistemática su ambiente y desarrollar una respuesta estratégica ante los cambios que ocurren, éstas se realizan para actuar ante las percepciones de los miembros de la organización, homologar puntos de vista para coordinar sus acciones, alinear la respuesta de los trabajadores ante las condiciones exteriores y facilitar el proceso de adaptación al ambiente o bien la transformación del mismo, de manera proactiva.
 - b. Cultura corporativa. Guízar (2013) señala que las organizaciones pueden afrontar, con mayor facilidad las situaciones cambiantes de su entorno, así mismo les permite “llegar a todos los niveles con un conjunto de factores que ayudarán a que el proceso de cambio que desean implantar sea más

fácilmente logrado”. (p.285) Los recursos organizacionales que describen la cultura son: las historias, los rituales, símbolos materiales, etc.

- c. Administración del cambio estratégico. Este modelo de intervención resulta de la vinculación, ajuste y adecuación en el ambiente organizacional, de los sistemas político, de producción y de recursos humanos. Consiste en lograr el alineamiento y balance los sistemas técnico, político y cultural, a través de la misión y la estrategia de la organización, la estructura y los procedimientos administrativos y las prácticas de recursos humanos.

Generalmente se considera que la organización persigue la efectividad en el cumplimiento de sus objetivos y la eficiencia en la aplicación de sus recursos, según las reglas de Peter Gardner, una organización efectiva debería tener capacidad para renovarse además de:

- a) Desarrollar las capacidades del personal.
- b) Desplegar un ambiente hospitalario para el individuo.
- c) Preparar y aceptar comentarios autocríticos.
- d) Debe haber fluidez en la estructura interna.
- e) Se debe contar con medios para combatir el “auto-encarcelamiento” en los procesos.

La efectividad organizacional, según Edgar Shein citado por Beckhard (1969), está relacionada con el “afrontamiento”, el cual se revela en:

- La habilidad para obtener y comunicar información confiada y válidamente.
- La flexibilidad interna y creatividad para efectuar los cambios demandados por la información obtenida (incluyendo flexibilidad estructural).
- La integración y compenetración con los fines de la organización, de los cuales viene el deseo de cambiar.
- Además de un clima de apoyo libre de amenazas.

Una organización que puede aumentar su efectividad y bienestar debería funcionar con los siguientes rasgos.

- a) El alineamiento de la organización: subpartes e individuos se encuentran alineados para el logro de los objetivos.
- b) Las funciones determinan la organización de los recursos humanos.
- c) Las decisiones se toman por parte de las fuentes de información y cerca de ellas.
- d) Las recompensas se otorgan considerando las utilidades, el rendimiento de la producción, crecimiento y desarrollo de los subordinados.
- e) La comunicación se realiza con apertura, se ventilan conflictos, se comparten datos e incluso sentimientos.
- f) Las pugnas son por ideas, tareas y proyectos, los problemas personales se han superado.
- g) La retroalimentación es básica para la investigación – acción, las personas aprenden de su propia experiencia.

En consecuencia, la efectividad de la organización está en función de lo que Beckhard (1969) considera como salud organizacional, partir de Mathew Miles (1966), e identifica tres ejes elementales de los cuales se desprenden otros más específicos:

- a) Eje de la ejecución de tareas.
 - a. Objetivos razonablemente claros, aceptados, alcanzables, apropiados.
 - b. Fluidez y comprensión de tareas.
 - c. Óptima nivelación de poder.
- b) Eje de la integración interna.
 - a. Ajuste entre la disposición personal de los individuos y las demandas de las funciones.
 - b. Cohesión organizacional.
 - c. Moral alta.
- c) Eje de la adaptación de la organización y el ambiente.

En síntesis, con el fin de obtener crecimiento y activa variabilidad, una organización sana sería aquella que tuviera innovación, autonomía y adecuada solución de problemas, tales organizaciones tienen claros los objetivos comunes, cuyas características según Lou Morse, citada por Beckhard (1969) son

- a) Consenso, integración y compenetración con los objetivos de la organización.
- b) Creatividad.
- c) Comportamiento auténtico.
- d) Clima libre de amenazas.
- e) Utilización completa de las capacidades de una persona.
- f) Y flexibilidad de la organización.

5.3.1. Modelos de Cambio para el Desarrollo Organizacional

En el Desarrollo Organizacional el cambio es un efecto planificado, consistente en un esfuerzo deliberado para transformar una situación o un problema. Para comprender el proceso de cambio, el D.O. ha planteado varios modelos que resumo a continuación.

5.3.1.1. Modelo del campo de fuerzas de Lewin

Según Kurt Lewin, cualquier cosa que esté sucediendo en una organización, es el resultado de fuerzas que empujan en direcciones opuestas. Desde esta perspectiva el cambio consiste en modificar las fuerzas que mantienen la estabilidad del organismo. Este concepto es muy importante para analizar la dinámica organizacional, y en la actualidad se convive tan a menudo con él, que no se percibe lo novedoso que resultaba en la década de 1940. Una representación “macro” de este campo de fuerzas puede ser la que se muestra en la figura siguiente:

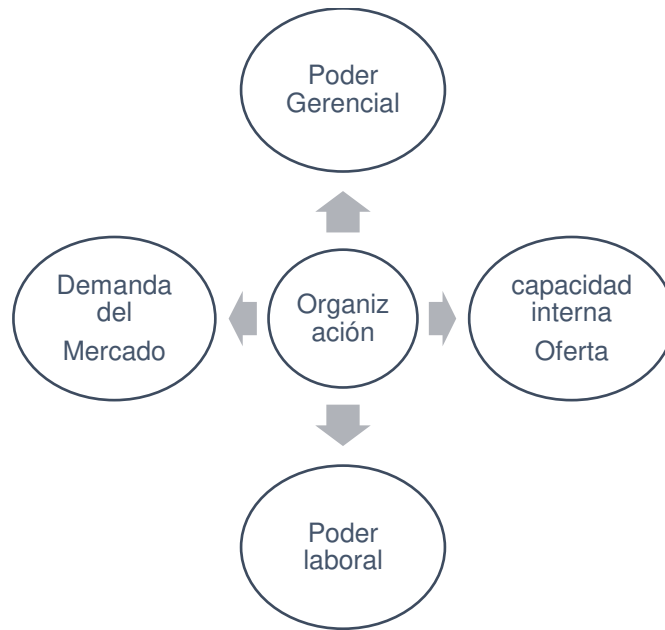


Ilustración 3 Representación del campo de fuerzas de Lewin

En la ilustración, el campo de fuerzas horizontales identifica las fuerzas de tensión tanto desde el interior y como en relación con el exterior. La demanda del mercado y la capacidad interna representan estas fuerzas, ésta última entendida como la estructura orgánica, la vocación productiva el conjunto de bienes y servicios. Mientras que en sentido vertical se contraponen el poder gerencial y el poder de la fuerza laboral. A partir de este esquema se pueden enfocar y replicar la identificación de fuerzas verticales y horizontales en cada uno de los ámbitos y factores presentes ante una situación.

Hay otro concepto (también proveniente de la física) que acaso puede resultar útil para entender el proceso de cambio. El término “congelar”. En una organización el estatus representa una situación congelada, misma que para movilizarla es necesario descongelar, sin embargo, no puede quedarse en estado móvil la totalidad de la organización, es necesario volver a congelarla para crear una serie de condiciones estables nuevamente. Kurt Lewin concibió un cambio en tres etapas, en el cual se aplica el análisis de fuerzas:

Etapa 1. Descongelar. Motivar y disponer el cambio mediante el desequilibrio de fuerzas que sostienen la situación.

- Demostrar la inconformidad del cliente.
- Demostrar las pérdidas económicas.
- Demostrar la insatisfacción del personal
- Demostrar la oportunidad de negocios.
- Demostrar la caída de la productividad.

Etapa 2. Realizar el cambio “mediante la reestructuración cognoscitiva”:

- Introducir un nuevo modelo de atención al cliente.
- Introducir factores de ahorro, y evitar desperdicios.
- Introducir modelos de gestión de personal.
- Introducir líneas de producción, líneas de negocios, fusionar unidades.
- Introducir tecnología y su operación, disminuir costos.

Etapa 3. Volver a congelar, esto es asegurar la integración y permanencia (temporal) de los nuevos paradigmas de operación.

- Dominio del protocolo de atención al cliente.
- Mantener las prácticas de ahorro y gestión de la producción.
- Sistematizar la gestión de personal.
- Sostener la prestación de servicios, las líneas de producción etc.
- Desarrollar la competencia en el dominio de la tecnología y su operación.

A partir de este modelo de Lewin, por introducción del mismo autor, se dio paso a una metodología que consiste en:

- I. Determinar el problema
- II. Identificar la situación actual del problema.
- III. Identificar la meta por alcanzar.
- IV. Identificar las fuerzas positivas y negativas que inciden sobre él
- V. Desarrollar la estrategia para lograr el cambio de la situación actual, dirigiéndolo hacia la meta.

5.3.1.2. Modelo de Burke-Litwin

Este modelo refiere al cambio en dos órdenes: el transaccional y el transformacional, a partir de la transcendencia del cambio. Este paradigma es de interés para este trabajo toda vez que proporciona conceptos como el de “cambio evolutivo” o bien el de “cambio revolucionario”, que permitirán interpretar la calidad del cambio en la administración pública.⁷ En línea con Burke, la manipulación de las metas, las prácticas gerenciales o bien de los procedimientos, tiene como resultado la inducción diferenciada de ambientes y culturas organizacionales, las cuales determinan a su vez la profundidad del cambio. El cambio evolutivo, transaccional de acuerdo con el estilo de liderazgo, los procedimientos, y los sistemas se interpreta a partir del ambiente organizacional calificado como bueno, malo, amistoso, cordial, frío, de trabajo arduo, o despreocupado. Por lo que toca al cambio transformacional, se interpreta a partir de aspectos relativamente perdurables como los valores y normas que son más profundos.

Las intervenciones dirigidas hacia el liderazgo, la misión, la visión y la cultura de la organización, producen un cambio transformacional lo fundamental en la cultura de las organizaciones. Por otra parte, las intervenciones dirigidas hacia las prácticas gerenciales, la estructura y los sistemas, producen un cambio transaccional en la organización. (French y Bell, 1996, p. 93)

Desde este modelo el cambio planificado se realiza en una secuencia más o menos como la siguiente:

- a) Diagnosticar la situación de cambio.
- b) Determinar la clase de cambio se requiere.,
- c) Diseñar intervenciones orientadas hacia aquellos elementos de la organización que pueden producir el cambio deseado.

⁷ Los conceptos “transaccional” y “transformacional” provienen de la investigación del liderazgo. Los líderes transaccionales no obtienen un desempeño extraordinario por parte de sus colaboradores, en cambio los líderes transformacionales inspiran a trascender en bien de la organización, ejercen un efecto profundo y extraordinario.

5.3.1.3. Modelo de cambio de Ralph Kilman

French & Bell (1996) explican el modelo de “cambio del sistema total” de Kilman, quien afirma que el éxito de una organización, en la consecución de sus fines, depende del funcionamiento y la intervención secuencial en las cinco trayectorias organizacionales:

- a) Trayectoria de la cultura. La cultura determina la confianza, la comunicación, la disposición a compartir la información y la buena disposición al cambio.
- b) Trayectoria de las habilidades gerenciales. Determina la capacidad del equipo de gerencia para tener nuevas formas de enfrentarse a problemas complejos e hipótesis ocultas.
- c) Trayectoria de la creación de equipos. Permite abordar problemas complejos, con la experiencia e información disponibles, con base en la cooperación durante toda la organización.
- d) Trayectoria de la estrategia-estructura. Desarrolla un plan estratégico totalmente nuevo, o bien, uno revisado para la empresa y después alinea a toda la organización y recursos que conforma a la nueva dirección estratégica.
- e) Trayectoria del sistema de recompensas. Establece un sistema basado en el desempeño, que sustenta todas las mejoras de la nueva cultura oficialmente aprobada, el uso de habilidades gerenciales actualizadas y los esfuerzos cooperativos del equipo y entre todos los grupos de trabajo (French & Bell, 1996, p.89).

En el modelo de Kilman, el cambio transita por cinco etapas:

- a) Iniciar el programa;
- b) Diagnosticar los problemas;
- c) Programar las “trayectorias”
- d) Poner en práctica las trayectorias
- e) Evaluar los resultados.

Para realizar este modelo, son indispensables el compromiso y participación de la alta gerencia, sin el cual no se podrá realizar el análisis concienzudo de los problemas y las oportunidades, para asegurar la aplicación de al menos cinco años del programa.

5.3.1.4. Modelo de Jerry Porras, del análisis de flujo

French & Bell (1996) reconocen la utilidad del modelo de cambio de Jerry Porras para pensar y controlar el cambio, aunque es difícil de elaborar en cuanto al examen de las interconexiones entre los problemas de la organización y las variables de trabajo, para de ese modo establecer una ruta para resolverlos, puesto que el principal problema para mejorar el funcionamiento de una organización es la dificultad para identificar las causas de los problemas organizacionales.

En este modelo, la problemática de la organización se puede diagnosticar por el análisis de la circulación de información a través del sistema (flujo), en la relación entre doce áreas de problemas de la organización y once variables de trabajo del funcionamiento organizacional. (Tablas 3 y 4)

Los flujos de la organización son cuatro: Arreglos de la organización, factores sociales, tecnología y el espacio o escenario físico. Estos flujos influyen en cada individuo y dan lugar a su comportamiento y rendimiento en la organización.

Flujos y áreas del funcionamiento de la organización

Arreglos de la organización	Factores sociales	Tecnología	Escenario físico
Metas	Cultura	Herramientas	Configuración del espacio.
Estrategias.	Estilo de dirección	Equipo.	Ambiente físico.
Estructura.	Procesos de interacción	Maquinaria.	Diseño de interiores.

Tabla 2 Categorías de Análisis de la Organización, modelo de Análisis de Flujo. Elaboración propia

Por otra parte las variables donde se puede incidir para resolver los problemas de la organización, en cada uno de los factores son:

Arreglos de la organización	Factores sociales	Tecnología	Escenario físico
Políticas	Patrones	Tecnología de Información	Diseño arquitectónico.
Procedimientos administrativos.	Redes Informales	Diseño del trabajo	
	Atributos individuales.	Flujo del trabajo.	
		Conocimientos técnicos	
		Sistemas técnicos	

Tabla 3. Variables de trabajo para el cambio organizacional en el modelo de Análisis de Flujo de Jerry Porras. Elaboración propia con Base en French Bell 1996.

El análisis de flujo consiste en categorizar los problemas, en la columna apropiada, analizar las interconexiones y superposiciones entre las diversas exposiciones de los problemas, agruparlos hasta lograr su condensación en una colección mucho menor de aspectos relativamente únicos. “Aquellos que tienen muchas interconexiones se identifican como problemas importantes. Se desarrollan planes de acción para corregir los problemas importantes” (French y Bell, 1996, p.89)

Los planes de acción son intervenciones del DO dirigidas hacia la resolución de los problemas importantes. El Programa de DO aborda y resuelve sistemáticamente los aspectos identificados y al hacerlo, corrige los aspectos disfuncionales de las cuatro clases de variables de la organización. Los programas de DO modifican los arreglos de la organización, los factores sociales, la tecnología y los escenarios físicos, lo que a su vez produce conductas de los individuos en el trabajo.” (p. 90)

El cambio en el comportamiento de las personas se logrará brindándoles información relevante, en los factores de problema, para cambiar sus pensamientos, creencias y expectativas para elegir conscientemente comportamientos exitosos.

5.2.1.5. Modelo Plan de las ocho etapas de Kotter

El modelo de Kotter consiste en proporcionar una guía más detallada para la implementación exitosa del cambio, acentúa el rol de las personas para conseguir el cambio.

- I. Crear un sentido de urgencia entre las personas para conseguir el cambio.
- II. Formar un equipo guía para el cambio, con personas de todos los niveles.
- III. Desarrollar una visión motivadora y las estrategias para lograrla.
- IV. Comunicar para fidelizar, transmitir la visión a toda la organización.
- V. Eliminar las barreras mediante el empoderamiento, resolución de problemas que permitan perseguir la visión.
- VI. Planear objetivos a corto plazo que permitan construir esperanza y den impulso para continuar.
- VII. Consolidar las mejoras sin perder de vista el objetivo del proceso de cambio.
- VIII. Reforzar los cambios para institucionalizarlos, relacionar los comportamientos con el éxito organizacional.

Puede apreciarse en cada una de las etapas, el acento hacia los sentimientos de la gente. El cambio no se puede lograr apelando a la lógica y la racionalización. El corazón del cambio radica en los sentimientos. Cambio en las personas. Impulsado por cambios en las actitudes, comportamientos, capacidad de aprendizaje y adaptación.

5.4. Administración del proceso de Desarrollo Organizacional

El proceso de Desarrollo Organizacional necesita una aplicación completa de tres etapas básicas, generales de cualquier variante de modelo que se utilice: 1) diagnóstico 2) ejecución de las técnicas de desarrollo y 3) seguimiento. Hernández, Galarzo y Espinoza (2011) afirman:

Para que los resultados logrados sean óptimos, el proceso del desarrollo organizacional debe aplicarse en su totalidad, independientemente del modelo que se siga. Si omitimos el diagnóstico, corremos el riesgo de trabajar en algún

aspecto o área que no requiera apoyo, a la que vez que se ignoren problemas potencialmente riesgosos; si las técnicas de desarrollo son inadecuadas, el resultado será decepcionante y el esfuerzo inútil y, por último, sin seguimiento quizás las recomendaciones se olvidarán pues el reforzamiento ayuda a la continuidad del programa de esta naturaleza (Hernández et. al, 2011. p.39).

En la gestión del cambio organizacional se encuentran los modelos de Lippit, Watson y Westley, además del propuesto por De Faria Mello, cuyos rasgos generales se pueden describir de la siguiente manera:

- a) Exploración. Se estudia la necesidad del cambio. La organización recurre a un externo para conducir el proceso de cambio.
- b) Entrada. Se establece la relación con el agente externo, se definen metas para el cambio.
- c) Diagnóstico. Permite detectar las dificultades que afectan a la organización.
- d) Planeación. A través del examen de rutas de solución se definen las metas por alcanzar.
- e) Acción. Es la etapa de transformación, aplicación de programas de cambio.
- f) Estabilización y evaluación. Se revisan los resultados de los programas o proyectos para el cambio.
- g) Terminación. Concluye la relación cliente facilitador.

Para emprender un programa de Desarrollo Organizacional se debe prestar atención en los siguientes aspectos:

- 1) La necesidad de cambiar la estrategia. Procura modificar la estrategia total de gerencia, incluyendo los patrones de comunicación, la localización de la toma de decisiones, el sistema de remuneraciones, etc.
- 2) La necesidad de hacer al clima organizacional más consecuente tanto con las necesidades individuales como con los otros apremiantes cambios del ambiente.
- 3) La necesidad de cambio de las normas "culturales".
- 4) La necesidad de cambiar estructura y funciones.
- 5) La necesidad de mejorar la colaboración entre grupos.

- 6) La necesidad de abrir el sistema de comunicación.
- 7) La necesidad de mejor planeación.
- 8) La necesidad de afrontar los problemas de las fusiones.
- 9) Necesidad de cambio en la motivación de la fuerza de trabajo.
- 10) Necesidad de adaptación a un nuevo ambiente.**

Desde 1969, año que puede considerarse como punto de partida la materia, Richard Beckhard señalaba que el Desarrollo Organizacional, implica:

- a) Un diagnóstico sistemático de la organización.
- b) El Desarrollo de un Plan Estratégico para el mejoramiento.
- c) La movilización de recursos para llevar a cabo dicho esfuerzo.

Según el autor los esfuerzos de Desarrollo Organizacional implicarían una trayectoria como la siguiente:

- a) Hay un programa que planeado que involucra todo el sistema.
- b) La parte directiva de la organización está enterada del programa y comprometida con él.
- c) Está relacionado con la misión organizacional.
- d) Es un esfuerzo a largo plazo.
- e) Las actividades se orientan a la acción, es decir existen actividades de seguimiento que se orientan hacia programas de acción.
- f) Se enfoca hacia actitudes o comportamientos cambiantes, o hacia ambos.
- g) Generalmente se fundamenta a través de actividades de aprendizaje basadas en la experiencia. Si el cambio ha de ocurrir, es necesario examinar el comportamiento actual, experimentar con alternativas y comenzar a practicar.
- h) Los esfuerzos de Desarrollo Organizacional trabajan principalmente con grupos. Un supuesto fundamental es que los grupos y equipos son las unidades básicas de la organización que se han de cambiar o modificar a medida que se avanza hacia el bienestar y efectividad organizacional.

En cuanto a la aplicación de las ciencias del comportamiento esta se dirige...

a la creación de condiciones que animarán a la gente a cambiar sus propias relaciones interpersonales de los patrones de defensa, diferencia, secreto, a los de colaboración, mutua confianza, apertura y solución de problemas

El desarrollo de equipo es generalmente destinado a producir habilidades más efectivas en la realización de las tareas. La naturaleza y cualidad de las relaciones que existen entre los miembros del equipo o entre los miembros y el líder del grupo son generalmente examinadas y evaluadas, lo cual constituye una condición necesaria para trabajar en tareas de grupo. Las diferentes clases de equipos, como equipos formales de trabajo, equipos temporales de fuerza de tarea y equipos recientemente constituidos, requieren distintas habilidades y se debe trabajar en ellas apropiadamente.

La *solución de problemas en intergrupos* trata de asuntos y problemas que surgen cuando dos grupos necesitan trabajar juntos. Funcionalmente, los grupos deben ser interdependientes; de ahí que se enfoque generalmente sobre las habilidades necesarias para proveer una mejor cooperación entre ellos. (Ferrer, 2007, p.65-66)

Finalmente, Beckhard sugiere cinco objetivos operacionales de las estrategias de Desarrollo Organizacional, cualquiera de los cuales pudiera corresponder a los esfuerzos de una entidad.

- a) Desarrollar un sistema viable y capaz de autorenovarse, que se pueda organizar de varias maneras, dependiendo de las tareas. Esto significa esfuerzos sistemáticos para cambiar y hacer menos tensa la manera como la organización opera, para organizarse de un modo diferente dependiendo de la naturaleza de sus tareas. Hay un acercamiento hacia un concepto de que “la función determina la forma”, en vez de que las tareas deben encajar en las estructuras diferentes.

- b) Hacer óptima la efectividad tanto del sistema estable (el cuadro básico organizacional), como de los sistemas temporales (los muchos proyectos, comisiones, etc., mediante los cuales se lleva a cabo gran parte del trabajo de la organización) por medio de la creación de mecanismos de continuo mejoramiento. Esto significa la introducción de procedimientos para analizar tareas-trabajo y distribución de recursos y para elaborar continua “retroinformación” con relación a la manera en que está operando un sistema o subsistema.
- c) Avanzar hacia la gran colaboración poca competencia entre las unidades interdependientes. Uno de los mayores obstáculos para las organizaciones efectivas es la cantidad de energía no funcional gastada en competencia inapropiada, energía que por lo tanto, no es útil para la ejecución de tareas.
- d) Crear condiciones en donde se hace aflorar el conflicto y se maneja. El objetivo es hacer que la organización vea los conflictos como algo inevitable y como problemas que necesitan ser trabajados antes de que puedan tomarse decisiones adecuadas.
- e) Alcanzar el punto en que se toman decisiones sobre la base de las fuentes de información y no de las funciones organizacionales.

5.5. Transferencia al sector público

Como se ha visto, la primera ola del D.O., está diseñada desde el sector privado y en un periodo de expansión económica mundial. En tanto la segunda ola o generación, ocurre en un contexto de contracción y crisis económica, de la cual el Estado cargó con la responsabilidad y particularmente en países como México, el gobierno debió desestatizar la economía, disminuir su tamaño e incorporar prácticas de gestión que el sector privado desarrolló para incrementar su eficacia, con lo que se inauguró lo que Koldo Echebarría (2005) denominó “la incorporación del Estado a la era del management, bajo incentivos cada vez más semejantes a los de las organizaciones que actúan en el marco de la disciplina de mercado” (Echebarría, 2005, p. 2) En este sentido puntualiza: “frene al viejo imperativo ideal de la burocracia o del management

científico, la diversidad y el pluralismo organizativo y de gestión, son un rasgo característico del management de nuestro tiempo”. (p.2)

La instrumentación de un nuevo paradigma en la gestión pública, sea el de la Nueva Gestión Pública o la Gobernanza, los cambios que deben aplicarse, derivados de la esfera política, jurídica y administrativa son: estratégicos tecno estructurales, en procesos y en personas.

Koldo Echebarría (2005) señala que “a pesar de la diversidad y especificidad de los modelos en diferentes países hay un alto grado de convergencia a la hora de identificar algunos problemas básicos a los que enfrenta el empleo público en el nuevo contexto”. (p.4) por ello las transformaciones que han surgido en este contexto están marcadas por tendencias a las cuales debe responder la organización pública:

- a) El fin del taylorismo en la relación de empleo;
- b) El debilitamiento del empleo estable;
- c) El paso del “homo faber” al “homo sapiens”; Y
- d) La reordenación del trabajo.

Ante tal situación en el sector público, Echebarría (2005) enfatiza que en materia de administración de recursos humanos el sector público requiere:

- a) La flexibilización del régimen del empleo.
- b) Orientación al rendimiento de las políticas de recursos humanos.
- c) Potenciación de la función directiva.
- d) Reorganizar la función de recursos humanos.
- e) Un nuevo modelo de relaciones laborales.

La implementación de estas medidas se realiza dentro de un proceso integral. Algunos autores que han expuesto sus argumentos a favor de la aplicación del Desarrollo Organizacional en la Administración Pública son: Christian Arturo Cruz Meléndez, Rolando Bolaños Garita, así como de Guiselle M. Garbanzo-Vargas, en los artículos: Aportes del desarrollo organizacional a la Administración Pública Municipal (2010), El Desarrollo Organizacional como Estrategia para la Modernización en la Administración

Pública (2011), y Desarrollo Organizacional y los procesos de cambio en las instituciones educativas: un reto en la gestión (2016), respectivamente.

De acuerdo con Christian Arturo Cruz Meléndez (2010), la debilidad administrativa y organizacional, así como la obsolescencia de procesos y tecnología, son las causas de las dificultades y hacen compleja la posibilidad de adaptación al paradigma de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza. Ante esta situación el Desarrollo Organizacional puede realizar las siguientes aportaciones a la Administración Pública Municipal:

a) Nuevos valores organizacionales, según el autor son característicos del Desarrollo Organizacional los siguientes:

- Creer en la honestidad.
- Vocación de servicio.
- Gusto por el Trabajo.
- Compañerismo.
- Nuevas formas de solucionar diferencias personales.

b) Mejor desempeño. El autor destaca funciones administrativas como:

- Planeación.
- Organización.
- División del trabajo.
- Toma de decisiones.
- Control.
- Uso racional y transparente de los recursos.

c) Clima Organizacional:

- Un cambio positivo para mejorar las relaciones humanas que permita incluso, mejorar la atención al público.

d) Eficiencia

- El cambio motivado por el desarrollo organizacional debe convertir a la organización pública en una organización ágil, flexible y capaz de cumplir los objetivos y expectativas que se tienen de ella.

Rolando Bolaños Garita (2011) confirma que, ante la urgente necesidad del cambio en la administración pública, el DO es el instrumento capaz de comprender tanto los elementos formales (estructuras, normas y procedimientos) e informales (clima, cultura, conductas) para llevarlo a cabo. El autor atiende a que el cambio en la administración pública demanda capacidad técnica; implementación estratégica, acompañamiento operativo y evaluación del impacto, señala por tanto que el DO.

- a) Cuenta con herramientas para lograr que los funcionarios se comprometan con los objetivos que la organización persigue.
- b) Entraña un cambio en la cultura de las organizaciones: la sustitución de una cultura que evade el examen objetivo de los procesos sociales, por otra cultura más auténtica y dinámica, que se dedique sistemáticamente y con optimismo a su análisis.
- c) Realiza reestructuraciones administrativas más allá del organigrama, abarcan holísticamente la forma en que la institución concibe y operacionaliza sus objetivos y funciones establecidas por ley, por lo cual logra reformular su Misión, Visión, Objetivos y Valores.

El autor especialmente se interesa por los siguientes elementos, compartidos desde la perspectiva del D.O., tanto por instituciones públicas como empresas privadas:

- Clima y Cultura Organizacional.
- Diseño Organizacional.
- Sistemas e instrumentos operativos (tecnologías de información y comunicación), o Administrativos (normas y reglamentos).
- Competencias del Capital Humano.
- Control Estratégico de Nivel Gerencial (toma de decisiones).

Entre las herramientas que representa el Desarrollo Organizacional menciona:

- a) El abordaje del cambio desde la planificación estratégica.
- b) Reestructuración organizacional.
- c) Diseño de procedimientos administrativos.
- d) Sistemas de información.

- e) Mapeo Político.
- f) Círculos de calidad.
- g) Gerencia de Calidad total.

Desde el análisis de Guiselle M. Garbanzo-Vargas (2016) reconoce: “la implementación de los cambios es una tarea compleja; implica rediseñar estructuras, rutinas a lo interno de la organización. Estas modificaciones deben planearse adecuadamente y deben responder a las metas y objetivos propuestos. Son ajustes en forma progresiva; innovaciones que se implementan en la organización como un todo; deben hacerse con un enfoque sistémico. (p.72). Este enfoque al que se refiere “implica , incluso, un rediseño total de la estructura, una reingeniería; o parcialmente, lo que implica reconfigurar la distribución de la autoridad, mandos medios y controles departamentales y funciones de los empleos; todo ello para ofrecer a la sociedad un servicio de calidad en consecuencia con las necesidades”. (p.73)

Con base en la definición del DO de Hellriegel et. al. 2005, -El desarrollo organizacional es una estrategia debidamente planeada y de proyección futura, sirve para entender, modificar y desarrollar el personal para alcanzar la efectividad, tienen sus orígenes en las ciencias de la conducta- estima que, además de la visión holística; el D.O. aporta una visión sistémica en la interacción entre las personas, la estructura y los procesos; se dirige hacia la articulación eficiente de cada una de las partes de la organización en función de los objetivos planteados, y a mantener un monitoreo sobre sus comportamientos y rendimientos.

Contempla también que los procesos de cambio en el desarrollo organizacional se realizan por medio de agentes de cambio “que tienen a cargo la tarea de implementar los cambios necesarios, a quienes les corresponde convencer, estimular, coordinar, y gestionar todos los recursos humanos y materiales que conduzcan al objetivo deseado” (Garbanzo Vargas, 2016, p.74). Finalmente, los procesos de Desarrollo Organizacional abordan los problemas desde la identificación de sus posibles soluciones. La comprensión de su origen y consecuencia debe ser acertada y adecuada, es decir debe tratarse de una identificación real. Resalta la cualidad de propiciar el aprendizaje a partir de la práctica, el enfoque a la organización en vez del plano individual, la

retroalimentación; autocorrección y el enfoque de contingencia, es decir que los ajustes se realizan con flexibilidad, para lo cual se analizan distintas opciones para seleccionar la más adecuada.

Finalmente, señala que el trabajo del DO es colaborativo, donde la cooperación e integración permiten superar las deficiencias.

Su análisis del Desarrollo Organizacional, le lleva a concluir que

Todas las organizaciones, para asegurar sostenibilidad eficiente, requieren del desarrollo organizacional, con mayor razón las organizaciones educativas, al tener bajo su responsabilidad la formación constante de las personas mediante el proceso educativo, la producción de conocimiento y la formación de profesionales competentes para responder a las exigencias del escenario global. Ante esto, es importante desarrollar las organizaciones educativas desde un enfoque eficiente, como se plantea en el desarrollo organizacional y conducir estas organizaciones al logro de los objetivos planteados. (Garbanzo-Vargas 2016, p.77)

La visión de estos argumentos es aplicable a la justificación de transferir el desarrollo organizacional, de la iniciativa privada a la administración pública.

Si bien entonces es aconsejable transferir el Desarrollo Organizacional del sector privado al público, Cruz Meléndez reconoce y previene que “las organizaciones públicas son burocráticas por naturaleza” (Cruz Melendez, 2010, p.9), y por tanto la aplicación del D.O. debe considerar su tipología organizacional, de la cual resalta las siguientes características:

- El carácter legal de las normas.
- El carácter formal de las comunicaciones.
- La división del trabajo.
- La impersonalidad de las relaciones.
- La jerarquización de la autoridad.
- Las rutinas y procedimientos.
- La competencia técnica y el mérito.

- La especialización.
- La profesionalización.
- La previsión del funcionamiento.

Otro de los condicionantes que el autor reconoce para transferir el D.O. del sector privado al público, es la estructura administrativa que actúa en dos sentidos: es un medio para alcanzar los objetivos y metas, pero también condiciona el comportamiento de quienes componen la organización cuyas características son:

- Complejidad: componentes o grados de diferenciación que hay en una organización. Incluye funciones, actividades, áreas y número de miembros que la conforman.
- Centralización: la forma en que el poder se distribuye en la organización, es decir su tamaño.
- Ideología: hablar de una organización del sector público nos lleva a considerar el factor ideológico que las rodea.

En definitiva, se puede aplicar el Desarrollo Organizacional a la Administración Pública, toda vez que el éxito de los cambios que se requieren para su adaptación a otros paradigmas organizativos, dependerá del “análisis integral de sus procesos, estructuras y personal, así como de los programas que se implementan en la materia, en términos de alcanzar los objetivos estratégicos”. (Sánchez García, 2013, p.145).

5.6. Categorías de investigación.

Para finalizar este capítulo se definen a continuación las categorías de actividades que serán objeto de búsqueda para identificar su evolución en la administración pública estatal, como parte de lo que podría denominarse un programa de Desarrollo Organizacional.

Para este fin se toma como referencia la categorización de French & Bell 1996 sobre las intervenciones del Desarrollo Organizacional, por tal motivo se buscarán evidencias sobre:

1. Actividades de diagnóstico. Hacen uso de herramientas como, entrevistas, cuestionarios, encuestas, juntas, y grupos de enfoque para indagar el estado del sistema – organización.
2. Actividades de formación de equipos. Las que se realizan para incrementar la efectividad del trabajo de los equipos del sistema.
3. Actividades intergrupos. Se realizan para mejorar la efectividad de los grupos independientes, que no obstante deben realizar actividades conjuntas como un solo sistema.
4. Actividades de retroalimentación por encuestas. Permiten monitorear el estado del Sistema de manera permanente durante el proceso de intervención, con respecto a diferentes factores involucrados en el proceso cambio.
5. Actividades de educación y capacitación. Actividades dirigidas a mejorar las competencias técnicas, habilidades y aptitudes de los individuos.
6. Actividades tecnoestructurales. Son actividades orientadas a mejorar la efectividad de la organización por medio de cambios en los subsistemas de tareas, estructuras o tecnologías. Se incluyen las de enriquecimiento en el trabajo, procesos técnicos, administración por objetivos, sistemas socioeconómicos, organizaciones colaterales e intervenciones de los escenarios en las partes físicas.
7. Actividades de consultoría de procesos. Hacen énfasis en los procesos humanos tales como: comunicaciones, roles del líder y de los miembros de los grupos, resolución de conflictos y toma de decisiones, normas y crecimiento del grupo, liderazgo y autoridad, cooperación y competitividad intergrupos.
8. Actividades de desarrollo organizacional del grid gerencial:
 - a) Mejorar las habilidades gerenciales.
 - b) Actividades de mejoramiento del equipo.
 - c) Actividades de relaciones intergrupo.
 - d) Planificación corporativa.
 - e) Desarrollo de tácticas para su puesta en práctica.
 - f) Evaluación del cambio en la cultura.

9. Actividades de conciliación de terceras partes. Las que están diseñadas para manejar y resolver conflictos interpersonales.
10. Actividades de orientación y consejo. Las que implican que el consultor y otros miembros de la organización trabajen con los individuos para ayudarles a definir metas de aprendizaje, enterarse de cómo ven los demás sus conductas y aprender nuevos modos de conducta para ver si los ayudan a alcanzar mejor sus metas.

6. Cambios realizados en el Gobierno del Estado

En este capítulo se presenta la información sobre el desarrollo de la administración pública estatal realizada por los tres gobiernos en ejercicio entre el 2000 y el 2018, relativa al tema del mejoramiento de la administración pública. Se identifican los proyectos, programas, estrategias, objetivos, metas y acciones relacionadas con el desarrollo organizacional, en función de la definición que se da a la gestión pública, al interior del gobierno del Estado. Para lo cual se procede de la manera siguiente:

- a) Datos del Plan Estatal de Desarrollo 2025.
- b) Exposición de cambios en la estructura orgánica de la administración pública.
- c) Plan de Gobierno 2000-2006.
- d) Informes de gobierno 2001 al 2006.
- e) Plan de Gobierno 2006 – 2012.
- f) Informes de Gobierno 2006 al 2012.
- g) Plan de Gobierno 2012 – 2018.
- h) Informes de Gobierno 2012 al 2018.

6.1. Plan estatal de Desarrollo 2025

El Plan estatal de Desarrollo 2025 se elaboró en el año 2000, es el primer plan elaborado para dar cumplimiento a la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Se elaboró “con la participación corresponsable de representantes de los distintos sectores de la población y los tres niveles de gobierno” (Ordaz Zubia y Saldaña García, 2018, p.153). Establece como gestión pública el “conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de la ciudadanía” (Plan Estatal de Desarrollo 2025, p.89).

Consta de ocho temas estratégicos identificados para el logro de la visión Guanajuato 2000-2025.

- I. Sociedad participativa, democrática, plural, equitativa y corresponsable en el desarrollo del estado.

- II. Servicios de salud con calidad y calidez para toda la población.
- III. Educación integral, competitiva en todos los niveles, accesible a toda la población y relevante para el desarrollo del estado.
- IV. Economía promotora del desarrollo y del bienestar de la sociedad.
- V. Infraestructura y servicios de clase mundial para la población.
- VI. Medio ambiente sustentable basado en el rescate y aprovechamiento eficiente y racional de los recursos naturales.
- VII. Procuración de justicia para todos e impartición de justicia administrativa efectiva, que garantice la convivencia estable y segura de la ciudadanía, así como de sus instituciones.
- VIII. Gobierno capaz, eficiente y transparente.

El tema estratégico relativo a la gestión del cambio en el gobierno está en el punto VIII del Plan Estatal de Desarrollo 2025., En ese momento las entidades de planeación se dieron cuenta de que “actualmente se concibe al Estado más como catalizador de los esfuerzos de los agentes privados que como interventor directo en la solución de los problemas”, (p.87). Esto es, de acuerdo con el paradigma de la Nueva Gestión Pública. En consecuencia, el proyecto de largo plazo consistió en “una nueva forma de entender la administración pública. La obtención de resultados, y no sólo el control de los recursos es la pauta que guía la actividad gubernamental y plantea la necesidad de un aparato administrativo que sea ágil y flexible

En este documento se afirma que “pensar en el futuro es una forma de empezar a hacerlo viable, hoy como sociedad y gobierno, Guanajuato no puede evadir la responsabilidad de establecer los derroteros por los que queremos y deberemos transitar si deseamos ser una sociedad plenamente desarrollada, donde el respeto a la persona humana y el bien común sean una realidad. Por ello debe el Plan Estatal de Desarrollo 2025 que aquí presentamos, incluye una visión de futuro que establece las expectativas deseables para el Guanajuato de los próximos cinco lustros” (p.2)

Visión

En el año 2025, Guanajuato se caracteriza por contar con una sociedad solidaria, incluyente, organizada, participativa, plural, democrática y equitativa, que convive bajo un marco de respeto absoluto al Estado de Derecho. Lo distingue un sector productivo promotor del desarrollo, con igualdad de oportunidades, competitivo y comprometido con el bienestar de las personas y de la sociedad. Sobresale por su infraestructura y servicios suficientes, eficientes y de clase mundial que responden a las necesidades de la población.

Sus habitantes, organizaciones y gobernantes son reconocidos por ser promotores del rescate y cuidado del medio ambiente. Su éxito se funda en el alto nivel educativo y cultural, en la capacidad innovadora y de trabajo de sus habitantes, y en el compromiso social que caracteriza a los Guanajuatenses. La participación de la sociedad, y la honestidad, y efectividad de sus gobernantes garantizan, en conjunto, una mejor calidad de vida a toda la población del estado.

En el tema de Gobierno Capaz y Eficiente, este plan se refiere al conjunto de la administración pública como “las encargadas de desarrollar las acciones que permitan al estado alcanzar un nivel de bienestar pleno mediante el fomento de la participación ciudadana en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas que están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de todos los guanajuatenses”. (p. 86)

A partir de la percepción social, análisis estadístico y una prospectiva, se definieron líneas estratégicas del Plan Estratégico, las cuales son importantes para los fines de este trabajo, toda vez que representan las directrices que debe seguir la administración estatal para transformar la administración pública en el periodo de estudio, sin embargo es en el conjunto de retos donde se encuentran puntualmente los aspectos a los cuales se enfocaría la administración pública, de los siguientes 25 años.

Retos

- I. Ganar la confianza de la ciudadanía. *
- II. Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones de Gobierno*
- III. Generar un clima de gobernabilidad.
- IV. Transparentar la gestión pública. *
- V. Mantener finanzas públicas sanas. *
- VI. Asegurar la continuidad de los planes Estatal y de Gobierno en el largo plazo. *
- VII. Respetar la autonomía de los municipios.
- VIII. Erradicar la corrupción e impunidad. *
- IX. Crear un sentido de pertenencia. *
- X. Consolidar el federalismo.

Ahora bien, los retos relacionados con el Desarrollo Organizacional son los seis que tienen un asterisco, de la lista anterior.

6.2. Transformaciones estructurales

El Gobierno del Estado de Guanajuato es el aparato administrativo del Poder Ejecutivo Estatal, integrado legalmente por la Administración Pública Estatal de conformidad al Artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, que a la letra dice

Para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo del Estado, la Administración Pública se divide en Centralizada y Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada estará integrada por las Secretarías que establece esta ley y la Procuraduría General de Justicia.

La Administración Pública Paraestatal estará integrada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos públicos, los patronatos, las comisiones y los comités regulados conforme a la ley (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado

En el estudio de Alejandro Sánchez García (2013) se documenta la realización de reformas estructurales normativas, administrativas, y de mejora regulatoria (o simplificación administrativa) entre el año 2000 y el 2012. Una de las primeras fue que

en el año 2000 se creó la Secretaría de Finanzas y Administración con la transferencia de las funciones de planeación y evaluación del desarrollo de la anterior Secretaría de Planeación y Finanzas, a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, en tanto recibió la atribución de “Revisar y autorizar la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado y que impliquen cambios en su estructura orgánica” (Sánchez, 2012, p. 140).

Año 2003

La Secretaría de la Contraloría, se convirtió en la Secretaría de la Gestión Pública, constituyéndose en “eje rector de la definición de normas, políticas, lineamientos y criterios para el impulso de la administración pública estatal” (Sánchez, 2012, p.140).

Desde entonces quedaron bajo su cargo las siguientes tareas:

- Diseñar políticas y lineamientos para el desarrollo de la administración pública.
- Determinar lineamientos para el desarrollo de la administración pública estatal para el logro de metas y resultados establecidos en el Plan de Gobierno y programas correspondientes.
- Organizar y coordinar el sistema de control y medición gubernamental;
- Instrumentar de mejora en la coordinación entre dependencias y entidades de la administración pública estatal.
- Emitir lineamientos sobre la definición de estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- Propiciar actividades de impulso y mejoramiento del desarrollo gubernamental y apoyar en el diagnóstico y propuestas de solución de problemas organizacionales de las dependencias y entidades de la administración pública.

Igualmente, es en esta misma dependencia donde “se centran las bases para establecer la materia de la mejora regulatoria, otorgando competencia a una dependencia de la pública estatal para promover la modernización en la administración pública y elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población” (Sánchez, 2012, p.144).

En ese mismo año se abrogó la Coordinación de Asesores en Desarrollo Gubernamental. Las funciones de Planeación y evaluación del desarrollo, antes

atribuidas a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, pasan a la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. También en ese año, se sentaron las bases “para establecer la materia de mejora regulatoria, otorgando competencia a una dependencia de la administración pública estatal para promover la modernización en la administración pública y elevar la calidad de la gestión pública en beneficio de la población, esto es, la Secretaría de la Gestión Pública” (Sánchez, 2012, p.).

En suma, entre el año 2000 y el 2006 la estructura de administración pública únicamente creció en un organismo. Algunas funciones y procesos pasaron de una a otra dependencia u organismo. La variación de la estructura entre el inicio y el fin de la administración fue el cuadro que se muestra en la página siguiente.

Tabla 4 Variación de la estructura gubernamental entre el inicio de la administración 2000 y 2007

2001	2007
1. Gobernatura.	1. Gobernatura
2. Secretaría de Gobierno.	2. Secretaría de Gobierno
3. Secretaría de Desarrollo Social y Humano.	3. Secretaría de Desarrollo Social y Humano
4. Secretaría de Finanzas y Administración.	4. Secretaría de Finanza y Administración
5. Secretaría de Seguridad Pública.	5. Secretaría de Seguridad Pública
6. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.	6. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
7. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.	7. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.
8. Secretaría de Educación.	8. Secretaría de Educación
9. Secretaría de Salud.	9. Secretaría de Salud
10. Procuraduría General de Justicia.	10. Procuraduría General de Justicia
11. Secretaría de obra Pública.	11. Secretaría de Obra Pública
12. Secretaría de la Contraloría.	12. Secretaría de la Gestión Pública
13. Comisión Estatal del Deporte y Atención	13. Comisión Estatal del Deporte y Atención a la Juventud.
14. Radio Televisión de Guanajuato.	14. Unidad de Televisión de Guanajuato.
15. Consejo Estatal de Población.	15. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.

2001	2007
16. Instituto de Capacitación para el Trabajo del Estado de Guanajuato.	16. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.
17. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral para el Trabajo del Estado de Guanajuato.	17. Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.
18. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.	18. Universidad Tecnológica del Norte del Estado de Guanajuato.
19. Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.	19. Museo Iconográfico del Quijote.
20. Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato.	20. Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
21. Museo Iconográfico del Quijote.	21. Coordinadora del Fomento al Comercio Exterior.
22. Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Guanajuato.	22. Instituto Estatal de la Cultura.
23. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior.	23. Universidad Tecnológica de León.
24. Instituto Estatal de la Cultura.	24. Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.
25. Universidad Tecnológica de León	25. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.
26. Centro de Información Guanajuato.	26. Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo del Estado de Guanajuato.
27. Instituto de Ecología del Estado	27. Instituto Tecnológico Superior de Irapuato
28. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.	28. Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.
29. Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo del Estado de Guanajuato.	29. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.
30. Centro Interuniversitario del Conocimiento.	30. Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato.
31. Instituto Tecnológico Superior del Irapuato.	31. Comisión Estatal de Arbitraje Médico.
32. Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.	32. Universidad Tecnológica del Suroeste.
33. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.	33. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación.
34. Coordinadora de Turismo del Estado de Guanajuato.	34. Procuraduría de Protección al Ambiente.
35. Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato.	35. CONALEP Guanajuato.
36. Comisión Estatal de Arbitraje Médico	36. Instituto de la Mujer Guanajuatense.

2001	2007
37. Promotora de Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato.	37. Instituto de Acceso a la Información Pública.
38. Universidad Tecnológica del Suroeste.	38. Escuela Preparatoria Regional del Rincón.
39. Instituto de Educación Permanente.	39. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos.
40. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación. Educafin	40. Universidad Politécnica de Guanajuato.
41. Procuraduría de Protección al Ambiente.	41. Centro Cultural Guanajuato.
42. Conalep Guanajuato.	42. Instituto Estatal de Capacitación.
	43. Guanajuato Puerto Interior.

Administración 2006 - 2007

En el año 2007, la Secretaría de la Gestión Pública, cambia su denominación por la de Secretaría de la Gestión, sin otro cambio que el del nombre. Sin embargo se crearon varios organismos, como se muestra a continuación.

2007	2013
1. Gubernatura	1. Oficina del Gobernador
2. Secretaría de Gobierno	2. Coordinación General de Comunicación Social
3. Secretaría de Desarrollo Social y Humano	3. Oficina del Secretario Particular.
4. Secretaría de Finanzas y Administración	4. Coordinación General Jurídica.
5. Secretaría de Seguridad Pública	5. Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato.
6. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.	6. Coordinación General de Políticas Públicas
7. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.	7. Secretaría de Gobierno.
8. Secretaría de Educación	8. Secretaría de Desarrollo Social y Humano.
9. Secretaría de Salud	9. Secretaría de Finanzas Inversión y Administración.
10. Procuraduría General de Justicia	10. Secretaría de Seguridad Pública.
11. Secretaría de Obra Pública	11. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
12. Secretaría de la Gestión Pública	12. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.
13. Comisión Estatal del Deporte y Atención a la Juventud.	13. Secretaría de Educación.
14. Unidad de Televisión de Guanajuato.	14. Secretaría de Salud.
15. Sistema Estatal DIF.	15. Procuraduría General de Justicia.

2007	2013
16. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.	16. Secretaría de Obra Pública.
17. Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato.	17. Secretaría de Desarrollo Turístico.
18. Universidad Tecnológica del Norte del Estado de Guanajuato.	18. Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas.
19. Museo Iconográfico del Quijote.	19. Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte.
20. Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.	20. Unidad de Televisión de Guanajuato.
21. Coordinadora del Fomento al Comercio Exterior.	21. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
22. Instituto Estatal de la Cultura.	22. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.
23. Universidad Tecnológica de León.	23. Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato.
24. Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato.	24. Museo Iconográfico del Quijote.
25. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.	25. Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.
26. Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo del Estado de Guanajuato.	26. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior.
27. Instituto Tecnológico Superior de Irapuato	27. Instituto Estatal de la Cultura.
28. Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.	28. Universidad Tecnológica de León.
29. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.	29. Instituto de Ecología del Estado.
30. Instituto Tecnológico Superior del Sur de Guanajuato.	30. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.
31. Comisión Estatal de Arbitraje Médico.	31. Instituto Tecnológico Superior de Irapuato.
32. Universidad Tecnológica del Suroeste.	32. Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.
33. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación.	33. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.
34. Procuraduría de Protección al Ambiente.	34. Instituto Tecnológico del Sur de Guanajuato.
35. Conalep Guanajuato.	35. Comisión Estatal de Arbitraje Médico.
36. Instituto de la Mujer Guanajuatense.	36. Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato.
37. Instituto de Acceso a la Información Pública.	37. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación.
38. Escuela Preparatoria Regional del Rincón.	38. Procuraduría de Protección al Ambiente.
39. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos.	39. Conalep Guanajuato
40. Universidad Politécnica de Guanajuato.	40. Instituto de la Mujer Guanajuatense
41. Centro Cultural Guanajuato.	41. Instituto de Acceso a la Información Pública.

2007	2013
42. Instituto Estatal de Capacitación.	42. Escuela Preparatoria Regional del Rincón.
43. Guanajuato Puerto Interior.	43. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos
	44. Universidad Politécnica de Guanajuato.
	45. Fórum Cultural Guanajuato.
	46. Instituto Estatal de Capacitación.
	47. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.
	48. Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.
	49. Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato
	50. Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato.
	51. Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato.
	52. Instituto Tecnológico Superior de Salvatierra.
	53. Universidad Politécnica de Pénjamo.
	54. Universidad Politécnica de Juventino Rosas.
	55. Instituto de la Juventud Guanajuatense.
	56. Universidad Politécnica Bicentenario.
	57. Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende.
	58. Guanajuato Puerto Interior S.A. de C.V.
	59. universidad Tecnológica de Salamanca.
	60. Parque Agro Tecnológico Xonotli S.A. de C. V.
	61. Instituto Guanajuatense para Personas con Discapacidad.
	62. Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias.

Tabla 5 Comparativo de la estructura de Dependencias y Entidades al inicio y fin del sexenio 2006-2012 Elaboración propia con base en el presupuesto de egresos.

Año 2012.

En materia de buen gobierno, con el decreto legislativo 287 legislativo se reformaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato, señalando.

Artículo 4º.

La denominación de Eje, a la agrupación de las dependencias y entidades que les son sectorizadas bajo la coordinación de una Secretaría, atendiendo a su objetivo y atribuciones. Y

Coordinadora de Eje: La dependencia de la Administración Pública Estatal que regula en el Eje un conjunto de dependencias de sus entidades sectorizadas.

La Dependencia encargada de las finanzas estatales, hasta ese momento denominada Secretaría de Finanzas y Administración, vuelve a recibir las funciones de inversión, por lo que cambia su denominación por la de Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

En la Ley Orgánica, el artículo de 15 estableció la obligatoriedad de coordinación y trabajo compartido entre las Dependencias con el siguiente texto.

Artículo 15. Las Secretarías del Poder Ejecutivo están obligadas a coordinar entre sí sus actividades y a proporcionarse la información necesaria, cuando el ejercicio de sus funciones así lo requiera; así como a proporcionar la información y coordinarse con la Secretaría coordinadora del Eje al que pertenezcan, igual obligación tendrán las entidades.

Cambia la denominación de la Secretaría de la Gestión, por el de Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas. Con este cambio de denominación, se crean para esta Secretaría determinadas atribuciones “con la finalidad de contar en la entidad con un esquema de mejora regulatoria integral” (año, p.). Con ello la Secretaría atiende la mejora regulatoria interna y externa. Dice Sánchez García:

Entiéndase por mejora regulatoria externa a la mejora regulatoria social y administrativa. Entiéndase por mejora regulatoria interna, el aspecto de la simplificación administrativa, como parte de un proceso integral de mejora en la gestión gubernamental que repercuta en los trámites y servicios que afectan a la ciudadanía.

Las atribuciones otorgadas a la referida Secretaría se reorientan para constituir la instancia encargada de la formulación, evaluación y conducción de las políticas públicas en materia de Mejora Regulatoria. Así mismo, le corresponde elaborar el marco general para la Política Regulatoria que es el Programa Estatal de Mejora Regulatoria, así como la herramienta fundamental en la procuración de los principios del mejoramiento normativo-administrativo.

Administración 2012 -2018

Esta administración creó la Consejería y Enlace de Gubernatura, con motivo de concentrar “las funciones necesarias para la mejor implementación de las políticas públicas en las entidades e impulsar una administración más ordenada y eficiente.

Cambios en la estructura gubernamental entre 2012 y 2018

2013	2018
1. Oficina del Gobernador	1. Oficina del Gobernador
2. Coordinación General de Comunicación Social	2. Coordinación General de Comunicación Social
3. Oficina del Secretario Particular.	3. Oficina del Secretario Particular.
4. Coordinación General Jurídica.	4. Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato
5. Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato.	5. Consejería y Enlace de Gubernatura
6. Coordinación General de Políticas Públicas	6. Unidad de Transparencia y Archivos del Poder Ejecutivo
7. Secretaría de Gobierno.	7. Secretaría de Gobierno
8. Secretaría de Desarrollo Social y Humano.	8. Secretaría de Desarrollo Social y Humano
9. Secretaría de Finanzas Inversión y Administración.	9. Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración
10. Secretaría de Seguridad Pública.	10. Secretaría de Seguridad Pública
11. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.	11. Secretaría de Desarrollo Agroalimentario y Rural.

2007	2013
12. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.	12. Secretaría de Innovación, Ciencia y Educación Superior.
13. Secretaría de Educación.	13. Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.
14. Secretaría de Salud...	14. Secretaría de Educación.
15. Procuraduría General de Justicia.	15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría de Obra Pública.	16. Procuraduría General de Justicia.
17. Secretaría de Desarrollo Turístico.	17. Secretaría de Obra Pública.
18. Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas.	18. Secretaría de Turismo.
19. Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte.	19. Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas.
20. Unidad de Televisión de Guanajuato.	20. Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte.
21. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.	21. Unida de Televisión de Guanajuato.
22. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.	22. Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
23. Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato.	23. Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato.
24. Museo Iconográfico del Quijote.	24. Universidad Tecnológica del Norte de Guanajuato.
25. Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.	25. Museo Iconográfico del Quijote.
26. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior.	26. Comisión Estatal del Agua.
27. Instituto Estatal de la Cultura.	27. Coordinadora de Fomento al Comercio Exterior.
28. Universidad Tecnológica de León.	28. Instituto Estatal de la Cultura.
29. Instituto de Ecología del Estado.	29. Universidad Tecnológica de León.
30. Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Guanajuato.	30. Instituto de Ecología del Estado .
31. Instituto Tecnológico Superior de Irapuato.	31. Instituto Tecnológico Superior de Irapuato.
32. Sistema Avanzado de Bachillerato y Educación Superior.	32. sistema Avanzado de Bachillerato y Educación.
33. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.	33. Instituto de Salud Pública del Estado de Guanajuato.
34. Instituto Tecnológico del Sur de Guanajuato.	34. Comisión Estatal de Conciliación y Arbitraje Médico,
35. Comisión Estatal de Arbitraje Médico.	35. Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato.
36. Universidad Tecnológica del Suroeste de Guanajuato.	36. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación.
37. Instituto de Financiamiento e Información para la Educación.	37. Procuraduría Ambiental y de ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato.

2007	2013
38. Procuraduría de Protección al Ambiente.	38. Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Guanajuato (CONALEP)
39. Conalep Guanajuato	39. Instituto para las Mujeres Guanajuatenses.
40. Instituto de la Mujer Guanajuatense	40. Escuela Preparatoria Regional del Rincón.
41. Instituto de Acceso a la Información Pública.	41. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos
42. Escuela Preparatoria Regional del Rincón.	42. Universidad Politécnica de Guanajuato.
43. Instituto de Alfabetización y Educación Básica para Adultos	43. Fórum Cultural Guanajuato.
44. Universidad Politécnica de Guanajuato.	44. Instituto Estatal de Capacitación.
45. Fórum Cultural Guanajuato.	45. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.
46. Instituto Estatal de Capacitación.	46. Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.
47. Universidad Virtual del Estado de Guanajuato.	47. Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato
48. Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.	48. Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato
49. Instituto de Infraestructura Física Educativa de Guanajuato	49. Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato
50. Centro de Evaluación y Control de Confianza del Estado de Guanajuato.	50. Instituto Tecnológico Superior de Salvatierra
51. Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato.	51. Universidad Politécnica de Pénjamo
52. Instituto Tecnológico Superior de Salvatierra.	52. Universidad Politécnica de Juventino Rosas
53. Universidad Politécnica de Pénjamo.	53. Instituto de la Juventud Guanajuatense
54. Universidad Politécnica de Juventino Rosas.	54. Universidad Politécnica del Bicentenario
55. Instituto de la Juventud Guanajuatense.	55. Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende
56. Universidad Politécnica Bicentenario.	56. Universidad Tecnológica de Salamanca
57. Universidad Tecnológica de San Miguel de Allende.	57. Parque Agro Tecnológico Xonotli, S.A. de C.V
58. Guanajuato Puerto Interior S.A. de C.V.	58. Instituto Guanajuatense para las Personas con Discapacidad.
59. universidad Tecnológica de Salamanca.	59. Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias
60. Parque Agro Tecnológico Xonotli S.A. de C. V.	60. Instituto Tecnológico Superior de Abasolo

2013	2018
61. Instituto Guanajuatense para Personas con Discapacidad.	61. Instituto Tecnológico Superior de Purísima del Rincón
62. Instituto Estatal de Atención al Migrante Guanajuatense y sus Familias.	62. Universidad Tecnológica Laja Bajío
	63. Régimen de Protección Social en Salud del Estado de Guanajuato
	64. Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción

Tabla 6 Comparativo de la estructura de Dependencias y Entidades al inicio y fin del sexenio 2006-2012 Elaboración propia con base en el presupuesto de egresos de los años 2013 y 2018.

Como puede observarse, entre el año 2000 y el año 2018, el número de dependencias o entidades de la administración pública estatal pasó de 42 a 64, en las que de acuerdo al plan estatal de desarrollo deberá darse cumplimiento a los retos en materia de gestión pública y los relativos a la visión 2025.

6.3. Planes Sexenales de Gobierno

6.3.1. Análisis de la planeación

6.3.1.1. Estructura del plan sexenal.

En los tres periodos de gobierno que se analizan, la metodología de planeación muestra una adaptación al contexto. El punto de partida en el año 2000 era únicamente la Ley de Planeación tanto federal como estatal, en el año 2012 la implementación del presupuesto basado en resultados (PBR) como consecuencia de la aplicación de las reformas en materia hacendaria y gasto público, tanto a nivel federal y local, obligaron a que la legislación de Planeación tuviera reformas a fin de que el Programa de Gobierno se armonice con los instrumentos de evaluación y auditoría.

Como se ha mencionado anteriormente, la planeación del cambio constituye un elemento fundamental del Desarrollo Organizacional, la metodología de integración del plan de gobierno contiene elementos que inducen a pensar que en materia de buen gobierno, se han llevado a cabo acciones específicas para atender los retos que en materia de gestión pública se establecieron en el Plan de Desarrollo 20-25.

Lo anterior en función de que la metodología del Presupuesto Basado en resultados está diseñada para medir el impacto de las acciones de gobierno en las problemáticas correspondientes. Así, si se detectan problemáticas que aquejan la operatividad del gobierno, las acciones deben modificar la medida del indicador que da cuenta del avance en la solución de la problemática.

El método anterior, utilizado en las administraciones 2000 – 2012, estaba enfocado a medir la ejecución de las acciones, no así su impacto.

La evaluación de los elementos integrantes del Plan de Gobierno puede verse en el siguiente cuadro.

Nivel de planeación	Administración 2000 – 2006	Administración 2006-2012	Administración 2012-2018
Base	Presupuesto por programas	Presupuesto por Programas	Presupuesto Basado en Resultados PBR
1er Nivel	Un gobierno humanista al servicio de los guanajuatenses	Seguridad, justicia, democracia y buen gobierno.	Eje Guanajuato seguro Estrategia transversal Impulso al buen gobierno
2º Nivel	Diagnóstico	Diagnóstico	Diagnóstico
3er Nivel	Objetivos Metas Estrategias Acciones	Objetivos Metas Acciones	Objetivo Compromisos Proyectos estratégicos Proyecto específico Componente Indicador de resultado

Tabla 6. Niveles de planeación en el plan de gobierno en cada administración de análisis. Elaboración propia.

6.3.1.2. Metodología de elaboración de cada Plan

A continuación, se concentran las metodologías utilizadas para la elaboración del Plan de Gobierno o Programa de Gobierno en cada una de las tres administraciones analizadas. La metodología de planeación es importante en atención tanto al proceso de gobernanza, como a la naturaleza del proceso de Desarrollo organizacional. ¿Se

trata de una metodología que incluye a todos los niveles de la organización gubernamental? ¿Es una metodología participativa abierta a la sociedad? ¿Es una metodología amplia pero sólo a ciertos niveles de la organización gubernamental?

Plan de Gobierno 2000 - 2006	Plan de Gobierno 2006 – 2012	Plan de Gobierno 2012 – 2018
<p>Es un producto de una consulta amplia a diversos sectores sociales, políticos, económicos y culturales de nuestra entidad. Es un manuscrito que entregamos a los guanajuatenses con la finalidad de asumir un acuerdo concreto con cada uno de ellos.</p>	<p>La Constitución Política del Estado de Guanajuato, en el artículo 14, establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del desarrollo de la Entidad, mediante la participación de los sectores público, privado y social.</p>	<p>Gobierno del Estado reconoce que un ejercicio de planeación no puede estar alejado de las preocupaciones y aspiraciones de la ciudadanía, por ello el proceso participativo ha tenido un peso destacado y ha sido un elemento condicionante dentro del conjunto de operaciones desarrolladas para elaborar el Programa de Gobierno 2012 – 2018.</p>

Continúa...

Plan de Gobierno 2000 - 2006	Plan de Gobierno 2006 – 2012	Plan de Gobierno 2012 – 2018
	<p>En los artículos 27, 35 y 37 de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y 21 de su reglamento, se establece que el Plan de Gobierno se elabora por las dependencias y entidades del poder Ejecutivo, con asesoría del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato, (COPLADEG). Este consejo participa en la elaboración, evaluación y actualización del Plan de los programas derivados del mismo. Esto es aprobado por el Gobernador del Estado, dentro de los primeros seis meses de su gestión, y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, tiene una vigencia de seis años y es obligatorio para las dependencias y entidades del poder Ejecutivo.</p>	<p>En Guanajuato la planeación participativa ha sido un rasgo distintivo que se ha reflejado en los distintos instrumentos de planeación: el caso más reciente es el ejercicio realizado para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2035 Guanajuato siglo XXI, donde participaron más de 5 mil personas.</p> <p>Las aportaciones de la sociedad vertidas en los distintos espacios físicos y virtuales se analizaron y resumieron en temas de interés, conformando un diagnóstico cualitativo, punto de partida para la definición del diagnóstico estratégico.</p> <p style="text-align: right;">Continúa...</p>

Plan de Gobierno 2000 - 2006	Plan de Gobierno 2006 – 2012	Plan de Gobierno 2012 – 2018
		<p>Se desarrollaron las agendas de la ciudadanía, esto es, los principales temas de preocupación de la sociedad. También se estableció una agenda ciudadana para el Eje Transversal de Buen Gobierno, donde uno de los grandes pendientes es la calidad y efectividad de los servicios gubernamentales. La sociedad también demanda mayores espacios para su participación activa en la toma de decisiones, y la consideración de sus opiniones en el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas. La sociedad quiere ser escuchada y expresa la necesidad de implementar verdaderas acciones de seguimiento y rendición de cuentas en todos los niveles y áreas de Gobierno.</p>

Tabla 7 Exposición de la metodología de elaboración del plan de gobierno. Elaboración propia.

Se puede decir que la metodología de elaboración del plan de gobierno, se perfeccionó con el paso de uno a otro sexenio. En la administración 2012-2018 fue tanto más amplia en su convocatoria e inclusión hacia la sociedad, como profunda con la participación de los servidores públicos. En la realización de los talleres se aplicaron técnicas como mesas de trabajo, similares a los círculos de calidad, world café, equipos de trabajo.

6.4. Visión del Plan de gobierno por periodo gubernamental

Una vez vista la metodología de elaboración del plan o programa, se procede al análisis del marco estratégico. Los tres instrumentos cuentan con una visión particular, y su extensión puede variar como se ve a continuación. Es importante señalar que este marco estratégico no fija ninguna misión, sino que únicamente está compuesto por la visión y los objetivos estratégicos.

6.4.1. Visión de Gobierno 2000 -2006

El Plan de gobierno 2000 – Construye una visión de mediano plazo, “establece las directrices que debemos seguir como gobierno para que, conjuntamente con la sociedad, podamos entregar al final de nuestra gestión un Guanajuato mejor” (p.1)

Nos hemos imaginado una sociedad donde las personas seamos lo más importante, donde la igualdad de oportunidades, nos permitan desarrollarnos integralmente, donde convivamos con la naturaleza entendiendo que nosotros somos parte de ella y no sus dueños, donde las familias caminemos por las calles sin preocuparnos por las sombras de la esquina o el gasto de mañana. Un mundo donde lo que valgan sean las mujeres y los hombres de principios, dispuestos a colaborar con los demás sin esperar a cambio más que una sonrisa o un apretón de manos.

Trabajaremos para que nuestros hijos tengan un mundo mejor al que vivimos, en donde el amor venza al odio, la riqueza de todos sea suficiente para que nadie mendigue, ni se sienta dueño de los otros, y la solidaridad sea lo normal y no la

excepción. Buscaremos una democracia plena para Guanajuato, donde las personas elijan la mejor opción y nadie utilice el poder como instrumento particular en beneficio de unos cuantos.

Soñamos que nuestros hombres del campo recobren el gusto de sembrar y que la cosecha sea vista como una bendición y no como un problema. Deseamos que cada uno trabaje en un lugar que le permita crecer como persona y alcanzar sus aspiraciones. Esperamos que la vida de cada uno de nosotros sea digna de ser vivida, que la muerte nos sorprenda satisfechos de haber cumplido nuestra misión.

En este camino estamos convencidos de que Guanajuato puede ser un ejemplo de sociedad, donde cada hombre y mujer puedan sentirse felices porque pueden emprender la búsqueda de un desarrollo integral. Por eso en nuestra visión para los próximos años vemos a Guanajuato como un estado solidario en el que cada persona vive de manera intensa los valores humanos y el bien ser, resultado de una educación integral y de alta calidad que tiene como primer espacio la familia y se continúa en todos los ámbitos del quehacer humano.

Esperamos que los guanajuatenses tengamos mejor calidad de vida y un desarrollo con justicia, equidad y respeto al medio ambiente, y podamos convivir con libertad y subsidiariedad en un auténtico Estado de Derecho que garantice el bien común, un estado incluyente donde se viva la democracia y el buen gobierno, se aliente la participación ciudadana y se consoliden el humanismo político y la pluralidad.

6.4.2. Visión de Gobierno 2006 – 2012

La administración 2006 -2012, elaboró su visión, como parte de la filosofía que distinguirá la administración. Es la única de las tres administraciones que incluye una misión:

Misión

Ser un gobierno competitivo, que en alianza con la sociedad, impulse y asegure la participación ciudadana, el respeto a la legalidad, la integración social, la innovación y generación de riqueza en beneficio de las familiar guanajuatenses.

Visión.

Somos un estado líder y vanguardista sustentado en la fortaleza de sus familias, la generación de riqueza, y la alianza entre la sociedad y el gobierno donde todos conviven, aprenden, trabajan y participan.

Con relación a la visión del plan de Desarrollo y la visión de la administración anterior, el conjunto misión visión, constituyen una filosofía demasiado sintetizada. Pierde la continuidad con la anterior en vías de lograr la visión del Plan de Desarrollo 2025, se puede decir que no abona a su consecución, se centra únicamente en su impacto en las personas y su economía, deja de lado al medio ambiente, generaliza el papel de gobierno como un gobierno competitivo.

6.4.3. Visión de Gobierno 2012 – 2018

Finalmente, la administración 2012 – 2018, definió su visión en función de lo siguiente:

Una visión compartida entre sociedad y gobierno es un elemento esencial en cualquier estrategia de desarrollo, por ello la Administración Pública Estatal emprendió junto con la sociedad el proceso de elaboración del Programa de Gobierno. Como punto de partida se retomó la visión del Plan Estatal de Desarrollo 2035, Guanajuato siglo XXI, como enfoque en la persecución de un sueño compartido a mediano plazo.

Los guanajuatenses...

...somos personas orgullosas de nuestra identidad cultural, contamos con familias sanas que viven en ciudades y comunidades incluyentes y atractivas y somos respetuosos de nuestro entorno.

...trabajamos en una economía con una industria fuerte e innovadora, servicios de calidad y un desarrollo rural productivo y sustentable.

...contamos con una educación de vanguardia, que nos forma para la vida y el trabajo y es la base de nuestra economía.

...vivimos en un estado de derecho, donde nuestras familias conviven felices, en un ambiente seguro y con paz social.

...confiamos en nuestro gobierno, al que sentimos cercano y sensible a nuestras necesidades.

...participamos en la construcción de nuestros sueños y somos optimistas sobre el futuro.

Esta visión refuerza su discurso sobre la sociedad, en cada fracción de la visión relaciona su contenido con las personas, en cuanto a la gestión gubernamental insiste en la confianza que se puede tener en la institución, pero no en su efectividad y honestidad, como factores causales de la confianza, sino que podría suponerse que la confianza ciega es suficiente.

6.5. Objetivos estratégicos

Tomando como punto de partida los retos del Plan de Desarrollo (2025, 2030 y 2035) y la actualización del diagnóstico, cada una de las administraciones estableció objetivos o proyectos estratégicos para resolver la problemática de cada reto, a continuación se muestran los objetivos estratégicos de cada administración en el tema de gestión gubernamental. Cabe recordar que este trabajo se centra en encontrar las herramientas de Desarrollo Organizacional, como parte del cambio realizado con relación a la gestión pública, en el cumplimiento de la visión 2025.

<p align="center">Plan de Gobierno 2000 – 2006</p> <p align="center">Objetivos Generales</p> <p align="center">Desarrollo de la Administración Pública</p>	<p align="center">Plan de Gobierno 2006 – 2012</p> <p align="center">Objetivos Generales</p> <p align="center">Seguridad, Justicia, Democracia y buen gobierno.</p>	<p align="center">Programa de Gobierno 2012 -2018</p> <p align="center">Proyectos Estratégicos</p> <p align="center">Impulso al Buen Gobierno</p>
<p>Consolidar un ambiente de credibilidad y confianza en la sociedad con respecto a su gobierno.</p>	<p>Fortalecer la gestión ética y transparente del Gobierno del Estado, la rendición de cuentas y el libre acceso a la información.</p>	<p>Promover la participación de los ciudadanos en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.</p>
<p>Fortalecer la participación social y ciudadana comprometida con el desarrollo del estado.</p>	<p>Ser un gobierno efectivo que dé respuestas y soluciones a las necesidades de la ciudadanía.</p>	<p>Establecer un nuevo modelo de gestión gubernamental con visión de largo plazo que le permita enfocar su operación en las prioridades y principales proyectos de transformación del estado.</p>
<p>Mejorar la calidad de las acciones del gobierno, para satisfacer a la sociedad.</p>	<p>Promover la participación social y el fortalecimiento de una democracia participativa.</p>	<p>Incorporar los conceptos de la innovación y la calidad a las tareas del gobierno, para hacer más eficiente la operación e incrementar la satisfacción de los usuarios por los servicios que reciben.</p>
<p>Fortalecer la coordinación entre los tres órdenes y los tres poderes de gobierno.</p>	<p>Fortalecer la cultura de prevención en materia de seguridad pública.</p>	<p>Generar un sentido de pertenencia compromiso y responsabilidad en los servidores públicos atrayendo, motivando, desarrollando y reteniendo a los mejores elementos, mujeres y hombres, en el servicio público.</p>
<p>Mejorar las condiciones que salvaguarden las garantías individuales y sociales de los guanajuatenses.</p>	<p>Garantizar la justicia penal y civil, además de aquella concerniente a la responsabilidad administrativa disciplinaria de los servidores públicos en el Estado.</p>	<p>Incrementar la disponibilidad de los recursos para atender las prioridades y demandas ciudadanas eliminando el gasto que no agrega valor, explorando nuevas fuentes de recursos, y manteniendo las finanzas públicas sanas.</p>

Plan de Gobierno 2000 – 2006 Objetivos Generales Desarrollo de la Administración Pública	Plan de Gobierno 2006 – 2012 Objetivos Generales Seguridad, Justicia, Democracia y buen gobierno.	Programa de Gobierno 2012 -2018 Proyectos Estratégicos Impulso al Buen Gobierno
Fortalecer el desarrollo de la administración pública estatal.	Garantizar la procuración e impartición de justicia en materia laboral.	Eliminar la excesiva regulación para simplificar el trabajo de los servidores públicos y agilizar los trámites que el ciudadano tiene que hacer con el Gobierno.
	Fortalecer la seguridad pública en el estado.	Incorporar las tecnologías de la información y las comunidades.
	Garantizar finanzas públicas sanas.	Asegurar la integridad y transparencia en el desempeño del servicio público, eliminando la opacidad, reduciendo los espacios para la corrupción e instrumentando mecanismos de rendición de cuentas y supervisión por parte de la sociedad.
	Contar con un marco jurídico actual y pertinente en el estado de Guanajuato.	

Tabla 8 Comparación de los objetivos estratégicos de cada administración. Elaboración propia

La evolución del modelo de planeación, en los tres sexenios vistos, concluye con una definición con mayor especificidad en la transformación de la administración pública. La Agenda Ciudadana de Buen Gobierno consta de ocho líneas de trabajo y se ejecuta de manera transversal en toda la estructura de gobierno, lo cual implica a las 64 dependencias y entidades. Así mismo, se desvincula de los rubros de seguridad, justicia y clima político que sí eran incluidas como parte de la gestión gubernamental.

6.6. Proyectos por Plan de Gobierno

Después de la definición del marco estratégico, se encuentra que cada plan de gobierno contiene la enunciación de proyectos, los cuales corresponden a las políticas internas que implementará cada administración. En el rubro o tema de buen gobierno.

A continuación, se enlistan los proyectos y se identifica su relación con las actividades de Desarrollo Organizacional, en la perspectiva de French & Bell 1996. así como con los retos en materia de gestión pública del Plan de Desarrollo 2025.

6.6.1. Proyectos 2000 - 2006

Para realizar la siguiente clasificación se proponen los cuestionamientos siguientes:

¿Cuál reto del Plan de Desarrollo 2025 se atiende con el proyecto propuesto en el programa de Gobierno? (Al menos uno)

¿En cuál tipo de actividades del Desarrollo Organizacional, según la clasificación de French & Bell 1996, se puede clasificar cada proyecto del Plan de Gobierno?

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Generar los espacios y medios necesarios para un acceso fácil y directo a la información.	IV	Tecnoestructural
- Promover los canales de comunicación e información de los que dispone el gobierno.	I	Tecnoestructural
- Difundir a la sociedad las acciones del gobierno y los derechos ciudadanos.	I	Tecnoestructural
- Informar al ciudadano del seguimiento a sus solicitudes y peticiones al gobierno.	I	Tecnoestructural
- Promover reformas constitucionales para la creación de un órgano superior de fiscalización.	VIII	Tecnoestructural
- Establecer un sistema claro de rendición de cuentas públicas.	VIII	Tecnoestructural

- Diversificar la información de la cuenta pública.	IV	Tecnoestructural
- Evaluar el cumplimiento de programas y proyectos prioritarios del Gobierno del Estado.	II	Diagnóstico
- Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento del gasto público.	VIII	Tecnoestructurales

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Aplicar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, fincar responsabilidad a los servidores públicos.	VIII	Tecnoestructurales
- Combatir la impunidad en los actos ilegales de los servidores públicos.	VIII	Tecnoestructurales
- Realizar programas de vinculación con grupos y organizaciones sociales en el estado.	III	Tecnoestructurales.
- Instrumentar la Ley Estatal de Planeación.	VI	Tecnoestructurales
- Incorporar la participación de la sociedad en los órganos de gobierno de las entidades de la administración pública.	VI	Tecnoestructurales
- Implementar mecanismos de seguimiento e información, referentes a la participación social.	VI	Retroalimentación
- Formular programas de desarrollo regional.	VI	No aplica
- Consolidar los procesos de adquisiciones y suministros de materiales.	IV	Tecnoestructurales
- Establecer los mecanismos para contar con un diagnóstico e inventario, actualizado de manera permanente, de los recursos del Gobierno del Estado.	V	Tecnoestructurales.
- Implantar y difundir una política para la contratación del endeudamiento, como fuente de recursos económicos.	V	Grid gerencial.
- Promover la actualización de la legislación en materia de obra pública.	IV	Tecnoestructural
- Instrumentar esquemas de costo- beneficio en los procesos de planeación.	II	Tecnoestructural
- Evaluar y controlar la prestación de los servicios.	II	Tecnoestructural
- Analizar y optimizar los procesos.	II	Tecnoestructural.

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Formular, en colaboración con el ejecutivo federal, los esquemas de concurrencia financiera estatal, municipal y federal, para su inclusión en el Convenio de Desarrollo Social.	V	Tecnoestructural
- Elaborar mapa de competencias y responsabilidades de los tres órdenes de gobierno.	II	Tecnoestructural
- Elaborar propuestas de procedimientos y mecanismos para la transferencia de recursos y responsabilidades entre federación y estado.	VII	Tecnoestructural
- Apoyar en la instrumentación del sistema municipal de planeación.	VI	Tecnoestructural
- Rediseñar el modelo de transferencias de participaciones y aportaciones a los Municipios.	V	Tecnoestructural
- Transferir de manera oportuna y segura los recursos por concepto de participaciones federales y fondos de aportaciones municipales.	VII	Tecnoestructural
- Establecer criterios de seguimiento y evaluación para la gestión municipal.	II	Tecnoestructural
- Adecuar e implementar el marco normativo de competencias y funciones.	VII	Tecnoestructural
- Identificar y atender las demandas sociales.	I	Retroalimentación
- Cumplir con las recomendaciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos y resarcir el derecho vulnerado.	I	No aplica
- Detectar y atender oportunamente los posibles conflictos sociales.	II	No aplica
- Integrar equipos multidisciplinarios para el cumplimiento de los compromisos de gobierno.	II	Intergrupos.

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Fortalecer el trabajo de los núcleos y sectores en que se organiza la Administración Pública Estatal.	II	Intergrupos
- Instrumentar un sistema de evaluación del desempeño por dependencia y entidad.	II	Tecnoestructurales
- Analizar periódicamente los procesos de cada dependencia y entidad.	II	Tecnoestructurales
- Formular normas y políticas en materia de remuneraciones.	IV	Tecnoestructurales
- Administración, capacitación y desarrollo del personal.	II	Educación y capacitación
- Establecer un sistema de mérito para la selección, promoción, ascenso y estabilidad del personal.	IX	Grid gerencial
- Integrar un programa de capacitación de los servidores públicos del estado	II	Educación y capacitación
- Evaluar el desempeño del personal.	II	Grid gerencial.
- Establecer programas que se concentran en el ahorro de energía y combustibles, uso eficiente del agua, consumo responsable de materiales de oficina, manejo de desperdicios, y contratación de bienes y servicios con menor impacto ambiental.	II	Tecnoestructurales.

6.6.2. Proyectos 2006 – 2012

En este periodo de gobierno se realizó la actualización del Plan de Desarrollo 2035, no obstante, este trabajo sigue sujetándose a revisar la alineación con el Plan de Desarrollo 2025, en virtud de que no se podría afirmar, por carecer de evidencia, que los retos previamente establecidos en ese instrumento hubiesen sido concluidos a cabalidad.

Proyectos	Reto 2025	Actividad del D.O.
- Realizar campañas permanentes para crear la cultura del acceso a la información.	IV	Retroalimentación
- Organizar y conservar de forma efectiva la información y los archivos en cada una de las dependencias y entidades del Gobierno del Estado.	IV	Tecnoestructural
- Informar al ciudadano del seguimiento de las solicitudes y peticiones de información al gobierno.	I	Tecnoestructural
- Fomentar los pactos de integridad y la presencia ciudadana en los concursos y licitaciones públicas.	VIII	Tecnoestructural
- Implementar un programa permanente de revisión y ajuste de las leyes y reglamentos de adquisiciones, responsabilidades administrativas y de obra pública.	II	Tecnoestructural
- Implementar un programa de revisiones periódicas de la gestión de las áreas de la administración que presenten mayor riesgo de corrupción.	VIII	Tecnoestructural
- Realizar campañas de comunicación en contra de la corrupción dirigidas a la ciudadanía para posicionar el número de quejas y denuncias.	VIII	Capacitación y Educación
- Conocimiento —en su caso seguimiento oportuno— de acontecimientos, acciones, obras, programas, eventos y situaciones que propician inquietudes o disrupciones sociales.	III	Retroalimentación.
- Respetar los derechos humanos en toda intervención o acción del Estado.	III	Tecnoestructurales.

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Diseñar y dar mantenimiento a un tablero de control que se alimente con estudios y diagnósticos que permita la toma de decisiones, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.	II	Tecnoestructurales
- Fortalecer al sistema Estatal de Información para la Planeación (SEIP).	II	Tecnoestructurales
- Desarrollar mesas de trabajo con los poderes Legislativo y Judicial.	II	Intergrupos
- Realizar talleres, seminarios y conferencias magistrales de capacitación para el desarrollo de las capacidades de los funcionarios públicos municipales.	II	No aplica
- Contribuir al seguimiento de la agenda de programas y proyectos prioritarios del Gobierno del Estado con los Municipios.	II	No aplica
- Mantener el Servicio Civil de Carrera.	II	Grid gerencial.
- Fortalecer el Programa Mejor Atención y Servicio MAS en los municipios.	II	No aplica
- Construcción y seguimiento de indicadores para medir la eficiencia administrativa.	II	Grid Gerencial
- Realizar campañas de promoción de simplificación administrativa.	II	Tecnoestructurales
- Crear el Consejo Estatal de Evaluación y Mejora de los Servicio Públicos con una mayor participación de la sociedad.	II	Tecnoestructurales
- Diseñar y poner en marcha un programa integral de desarrollo humano del servidor público.	II	Grid Gerencial
- Elaborar el Programa Especial de Administración Pública y la Agenda Estatal de Buen Gobierno.	II	Grid Gerencial

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Revisar y Adecuar, periódicamente, las estructuras, procesos, funciones e indicadores de desempeño de las dependencias y entidades.	II	Tecnoestructurales.
- Establecer expendios de actas en plazas públicas.	II	Tecnoestructurales
- Digitalizar el acervo registral del Registro Civil de 1930 a la fecha.	II	Tecnoestructurales.
- Resguardar, digitalizar y capturar el protocolo registral y notarial.	II	Tecnoestructurales.
- Certificar la función notarial a través de cursos de capacitación.	II	Tecnoestructurales.
- Contar con un taller de conservación y preservación del acervo notarial.	II	Tecnoestructurales.
- Realizar convenios y proyectos para la vinculación de la información catastral y registral del Estado.	II	Tecnoestructurales
- Realizar mesas de trabajo con partidos, agrupaciones políticas y organismos autónomos.	III	No aplica
- Diseñar mecanismos y programas de participación para la sociedad civil organizada que fomenten los valores cívico democráticos.	I	No aplica

6.6.3. Proyectos 2012-2018

Proyectos	Reto 2025	Tipo de actividad del D.O.
- Sistema de Gestión Social y Participación Ciudadana.	I	Tecnoestructural
- Observatorio Ciudadano.	I	Tecnoestructural
- Sistema Estatal de Planeación (COPLADEG).	VI	Tecnoestructural
- Nuevo Modelo de Gestión Gubernamental.	II	Grid Gerencial
- Sistema Estatal de Información Estadística y Geografía.	II	Tecnoestructural
- Sistema de Inteligencia Competitiva: sistema de evaluación del desarrollo, sistema de evaluación del desempeño y análisis tendencial de riesgos y oportunidades del desarrollo.	II	Tecnoestructural
- Sistema Estatal de Planeación (planes y programas).	VI	Grid. Gerencial.
- Programa Mejor Atención y Servicio "MAS".	II	Tecnoestructural
- Sistema de Premios y Reconocimientos a la Innovación y la Calidad.	II	Tecnoestructural
- Formación para la Innovación y la Calidad.	II	Capacitación y educación
- Sistema de Gestión de la Calidad.	II	Grid Gerencial
- Servicio Civil de Carrera.	II	Grid Gerencial
- Sistema Integral de Formación.	II	Capacitación y educación
- Mejora del Clima laboral.	II	Grid. Gerencial
- Presupuesto basado en resultados.	II	Tecnoestructural

Proyectos	Reto 2025	Tipo de Actividad de DO
- Financiamiento emprendedor.	III	No aplica
- Plataforma de armonización contable integral del estado.	IV	Tecnoestructural
- Sistema tributario unificado.	V	Tecnoestructural
- Tesorería avanzada.	V	Tecnoestructural
- Rediseño de procesos de alto impacto ciudadano.	II	Tecnoestructural
- Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa.	II	Tecnoestructural
- Gobernanza regulatoria.	II	Tecnoestructural
- Registro único de Personas y Empresas Acreditadas.	IV	Tecnoestructural
- Identidad digital única.	II	Tecnoestructural
- Infraestructura tecnológica gubernamental.	II	Tecnoestructural
- Administración del conocimiento y colaboración digital.	II	Tecnoestructural
- Rediseño de Proceso con Tecnologías de Información.	II	Tecnoestructural

En el sexenio 2012 – 2018, la cartera de proyectos específicos para mejorar la gestión gubernamental se encuentra una tendencia al reto II: mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones de gobierno.

En los tres sexenios dominan los proyectos con intervenciones en tecnoestructurales, se encuentran declaradas algunas intervenciones en estructuras y las intervenciones en conductas recaen en los temas de administración de salarios, capacitación y desarrollo de recursos humanos y desarrollo de carrera.

A continuación, se propone la siguiente síntesis de los proyectos anteriores, clasificados como intervenciones de desarrollo organizacional en la administración pública estatal

en el periodo 2000 – 2018, por su relación con los retos organizacionales de gestión pública del plan de desarrollo 2025.

2000-2006	2006-2012	2012-2018
Cultura de Acceso a la información.	Cultura de Acceso a la información.	Gestión social y participación ciudadana.
Respuesta a peticiones.	Respuesta a peticiones.	Modelo de gestión gubernamental.
Rendición de cuentas.	Combate a corrupción	Sistemas de información evaluación y análisis.
Evaluación gubernamental.	Indicadores de seguimiento.	Sistema estatal de planeación.
Procesos de control y seguimiento del gasto.	Sistemas de información para planeación.	Programa MAS (Mejor Atención y Servicio)
Disciplina laboral.	Servicio civil de carrera.	Premios y reconocimientos.
Aplicación de sanciones a servidores públicos.	Indicadores de eficiencia administrativa.	Gestión de la calidad.
Implantación de Políticas de endeudamiento.	Simplificación administrativa	Servicio Civil de Carrera
Esquemas costo beneficio	Participación social en la mejora de servicios.	Sistema integral de formación.
Analizar y optimizar procesos	Desarrollo humano y laboral del personal.	Clima Laboral.
Atención ciudadana	Revisión de procesos y tecnoestructural de las dependencias.	Presupuesto Basado en resultados
Integración de equipos multidisciplinarios.		Rediseño de procesos.
Evaluación del desempeño por dependencia.		Mejora regulatoria y simplificación administrativa.

2000-2006	2006-2012	2012-2018
Servicio civil de carrera.		Gobernanza regulatoria.
Capacitación de servidores públicos		Administración del conocimiento.
Evaluación individual del desempeño.		

6.7. Evolución anual de la gestión gubernamental.

Para continuar el análisis de información, es momento considerar la información sobre los resultados de cada administración. Como es bien sabido, cada año el Titular del Poder Ejecutivo, entrega un informe de la situación que guarda la administración pública. Esta información anualizada y tiene el valor de proporcionar el ritmo de los cambios, las políticas que se agregaron cada año, las que tuvieron continuidad de uno a otro periodo de gobierno.

Aunque el período de análisis es de 18 años, en este tiempo sólo hubo 17 informes de gobierno, luego de una reforma constitucional en el sexenio 2006-2012 cuyo objeto fue el cambio de fecha en la presentación del informe de gobierno. A continuación se analiza la situación de la Administración Pública, informada en el rubro de Buen Gobierno en el último de los informes de gobierno de cada gestión.

6.7.1. Período 2000 – 2006

En las siguientes secciones, se citan las acciones realizadas por cada administración, clasificadas con respecto a las actividades de Desarrollo Organizacional sugeridas por French Bell. Los primeros tres años del periodo 2000 -2006 reflejan al mismo tiempo el enfoque de largo plazo a 25 años, las medidas inerciales y la aplicación de un nuevo plan de gobierno, que se verá a partir del tercer año.

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2001	Segundo Informe de Gobierno 2002
Diagnóstico	<p>La Secretaría de la Contraloría dio continuidad al programa denominado Módulos cerca de ti para contribuir a la mejora continua y conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la calidad de los servicios que se prestan, de ese modo lograr un diagnóstico más apegado a la realidad.</p> <p>Se evaluaron los servicios de ventanilla en 43 Recaudadoras, 51 Registros Civiles, 8 Centros de Readaptación Social, 22 Registros Públicos de la Propiedad, 19 Oficinas de Tránsito Municipal, 56 Ministerios Públicos, 4 Servicios Periciales, 11 Hospitales y 6 Clínicas de atención al Maltrato (p. NA)</p>	<p>Todas las dependencias y entidades del ejecutivo participaron en el diseño y elaboración de su Programa de Satisfacción de clientes. De 39 Dependencias, 35 completaron sus diagnósticos y 33 sus planes de acción. (p.316).</p>
Tecnoestructural	<p>La Secretaría de la Contraloría y la Secretaría de Finanzas y Administración tenían la certificación ISO 9000 y la última aplicaba la metodología de calidad Quest 2001.</p> <p>La Secretaría de la Contraloría realizó la Evaluación de servicios de oficinas recaudadoras. Cambios en instalaciones, trato y servicio.</p> <p>Se realizaron acciones de promoción y vigilancia para evitar el uso ilegal de software, además de acuerdos corporativos para el uso de software legal. Se amplió la Red estatal en servicios de bases de datos, correo electrónico, interne, transmisión de voz y datos.</p>	<p>La Coordinación de Desarrollo Gubernamental Promovió entre las dependencias y entidades del Gobierno del Estado un compromiso de mejora.</p> <p>Se trabajó con un proyecto piloto orientado a la mejora de servicios, preferentemente del servicio de ventanilla para cada una de las dependencias y entidades en el corto plazo. (p.316)</p> <p>El proyecto se puso en práctica en 32 dependencias y entidades, de las cuales 18 cumplieron con una primera etapa de certificación. Para dar continuidad a este proceso se han seleccionado y propuesto 6 servicios de ventanilla críticos y de alto impacto que contribuyen en el bienestar de la sociedad. (p.316)</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2001	Segundo Informe de Gobierno 2002
Tecnoestructural	<p>Se difundieron informes de aplicación de los recursos estatales, se creó un departamento para realizar el pago eficiente a los contratistas.</p> <p>129 áreas del gobierno estatal participaron por el premio Guanajuato a la Calidad, 63 resultaron finalistas y 4 ganadoras.</p> <p>Se continuó la certificación INTRAGOB y la Norma Guanajuato 2000</p>	<p>Por su parte la Secretaría de Finanzas y Administración realizó análisis de responsabilidades para determinar los servicios críticos y de impacto.</p>
Retroalimentación	<p>En total, dentro de 719 instalaciones entre oficinas y centros de Salud Rurales, se aplicaron 663 cuestionarios de verificación y 16,783 cuestionarios al usuario, haciendo un total de 17,446 encuestas.</p>	<p>La Secretaría de la Contraloría a través de los Módulos Cerca de Ti, se recabó el grado de satisfacción ciudadana en los servicios que otorgan las dependencias y entidades, con el propósito de detectar áreas de oportunidad. Con esta actividad se visitaron 537 oficinas gubernamentales, de las que se desprendió un número igual de reportes. (p. 277)</p> <p>La Secretaría de Finanzas y Administración realizó encuestas a los contribuyentes de diferentes oficinas recaudadoras</p>
	<p>Se realizó la evaluación de seguimiento a 117 metas en 31 dependencias y entidades y se confirmó su consecución.</p> <p>A mediados del año 2000, el Gobierno del Estado de Guanajuato se sometió a la evaluación por parte de dos agencias internacionales, de riesgo crediticio: Standard & Poor's asignó una calificación de mxAA- en la escala nacional, y Moody's otorgó la calificación de Aa1.mx también en la escala nacional.</p>	<p>Se rediseñó el proceso de metas, con el fin de hacerlo más efectivo, se lleva en dos partes: metas a nivel dependencia y metas individuales. Se implementó un sistema de seguimiento para las dos partes del proceso que aplicó en 307 metas a nivel dependencia pactadas con el gobernador. (p.316)</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2001	Segundo Informe de Gobierno 2002
Grid Gerencial	<p>Se promovió la creación de programas de Desarrollo Institucional en cada dependencia, lo cual lograron 38 dependencias.</p> <p>Se propuso la aplicación del Programa de Satisfacción del Cliente en cada dependencia, para que las dependencias puedan revisar la calidad de sus servicios.</p>	<p>La Secretaría de Finanzas y Administración trabajó en la motivación del personal a través de un programa de salud integral, que incluyó actividades físicas y un examen médico al personal de la Secretaría, así como mejoras al inmueble del área central de la Secretaría. (p.289)</p> <p>Se Incrementó el nivel de aceptación del clima laboral en la Secretaría.</p> <p>Standard & Poor's ratificó la calificación MxAA- y Moody's otorgó la calificación Aa1.mx</p>
Intergrupos	<p>Se redefinieron los núcleos de gobierno, además de que se brindó orientación para lograr la integración del equipo del Ejecutivo para crear sinergia y vinculación entre dependencias y entidades.</p>	<p>Se propusieron esquemas de trabajo orientados a la integración del equipo directivo con el fin de crear sinergia y vinculación entre las distintas dependencias y entidades. (p.316)</p> <p>Los gabinetes y núcleos han fungido como foros para la discusión de políticas, estrategias, programas y acciones que permitan el adecuado cumplimiento de cada uno de los cinco compromisos del plan de gobierno. (p.316)</p>
Educación y capacitación		<p>La Secretaría de Finanzas y Administración brindó capacitación a 76 personas entre mandos medios y directivos con un total de 1 mil 224 horas (p.289)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2003	Cuarto Informe de Gobierno 2004
Diagnóstico	Se realizaron visitas a diferentes oficinas recaudadoras y como parte del análisis surgieron propuestas de mejora en los procesos de atención al público. (p.266)	Se detectaron las necesidades de cada unidad de acceso a la información en materia de capacitación. (p.321)
Tecnoestructural	<p>Desarrollo Gubernamental propuso la implantación de programas enfocados a mejorar la simplificación administrativa y a ofrecer servicios al ciudadano con calidad. Estos programas fueron: el Programa de Satisfacción del Ciudadano (PSC), en el que se llevó a cabo un proyecto piloto en el que participaron 32 dependencias y entidades con la finalidad de mejorar sus servicios.</p> <p>En el año 2002 Desarrollo Gubernamental, en conjunto con algunas dependencias, puso en marcha el Programa MAS, Mejor Atención y Servicio, derivado del Programa de Satisfacción del Ciudadano. En 2003 el programa se replicó en 136 oficinas. (p.287).</p> <p>Se realizó un proyecto de disminución del gasto de operación en la Secretaría de Finanzas en rubros como administración financiera, recursos materiales y administración del parque vehicular, su éxito permitiría replicarlo en otras dependencias de gobierno.</p> <p>Se descentralizó el sistema informático para control presupuestario SAP R/3 y se incrementó el pago a contratistas de manera electrónica. (p.265)</p> <p>Se presentó la iniciativa de Ley sobre Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica para el Estado de Guanajuato y sus municipios, para consolidar la plataforma legal que permita acercar los servicios a la ciudadanía por medios electrónicos como el teléfono e internet, se elaboró el manual de servicios de la Secretaría de Finanzas y Administración.</p>	<p>El 29 de julio de 2003 se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato. Se instalaron las unidades de acceso a la información pública, se dotó de infraestructura física y tecnológica el Instituto de Acceso a la Información Pública. Se llevaron a cabo reuniones, actividades de capacitación, clasificación de información y organización de archivos. (p.321-322, 283).</p> <p>El Banco Mundial aceptó a Guanajuato en el Programa de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales” con una línea de crédito de 108 millones de dólares con ejercicio a cinco años en acciones de vivienda, hidráulico, comunicaciones, fortalecimiento institucional de las dependencias y entidades estatales responsables de la ejecución de obra y provisión de esos servicios. (p.283)</p> <p>Se puso en marcha el proyecto de homologación de criterios contables, presupuestales y de sistemas del sector paraestatal, para la optimización de los recursos financieros, el fortalecimiento y simplificación de su control, el mejoramiento de los procesos administrativos, evaluación, fiscalización, uniformar criterios de registro y estructuras contables. (p.289)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2003	Cuarto Informe de Gobierno 2004
Tecnosestructural	<p>El proyecto de Gobierno Electrónico Guanajuato integró la transformación tecnológica del registro civil, las oficinas de tránsito del estado, el DIF estatal la Secretaría de salud, el sector educativo y la operación del Programa MAS (Mejor Atención y Servicio) (p.266)</p> <p>Se integraron a la cuenta pública: el desglose del gasto de inversión de los recursos asignados en el Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, el Estado Presupuestal del Ejercicio por Capítulo del Gasto Desglosado por cada uno de los Poderes y el apartado de transferencias municipales. (p.262)</p>	<p>Se inició el proyecto de Servicio Civil de Carrera en los subsistemas de movilidad interna e ingreso, así como evaluación al desempeño para los niveles tabulares 6 al 12. (p.291)</p> <p>Con la aprobación de la Ley Sobre el Uso de Medios Electrónicos y Firma Electrónica inició la posibilidad de realizar trámites y solicitar servicios públicos con la estrategia de utilizar tecnología para acercar los servicios a la sociedad. (p.292).</p> <p>La Secretaría de Finanzas y Administración continuó su documentación de Manuales de Organización y Procedimientos. (p.293).</p> <p>La Secretaría de la Gestión Pública implementó un sistema de verificación y fiscalización de carácter preventivo con la supervisión en línea. (p.278).</p> <p>La misma Secretaría puso en operación el sistema de declaración patrimonial en línea. (279).</p> <p>Se fortaleció el Programa de Contraloría Social, para promover la participación ciudadana para que cuando se detecten irregularidades hagan llegar sus quejas o denuncias a las instancias correspondientes (p.281).</p> <p>Se incorporaron al Programa MAS: 16 oficinas recaudadoras, 49 de la Secretaría de Gobierno y 6 Oficinas regionales de la Procuraduría General de Justicia. (p.282).</p> <p>Se incorporó a la Cuenta Pública: las políticas de ingreso, gasto, deuda pública y la aplicación de recursos federales, (289).</p>

Actividad del D.O.	Tercer Informe de Gobierno 2003	Cuarto Informe de Gobierno 2004
Tecnoestructural		Se creó la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE) como resultado de una revisión de la estructura y atribuciones de las dependencias y entidades, donde se trabajaron proyectos como el sistema Estatal de Información para la Planeación (SEIP), ordenamiento territorial, población, inversión estratégica (p.314-315).
Retroalimentación	<p>Con base en las encuestas del programa Módulos Cerca de Ti se realizaron acciones para mejorar las instalaciones, mejorar el trato a los usuarios y hasta reubicación de oficinas. (p.255)</p> <p>A través del programa De Viva Voz y buzones ciudadanos instalados en todo el estado se recibieron inquietudes ciudadanas (p.290)</p> <p>Se realizó seguimiento al programa Módulos Cerca de Ti, -en tres años- se aplicaron encuestas en 1 mil 398 oficinas. (p.255)</p>	<p>El programa De Viva Voz amplió sus canales de comunicación, además de buzones ciudadanos, el correo electrónico, la página oficial, se recibieron participaciones de la ciudadanía y todas las inquietudes fueron atendidas y canalizadas a las instancias correspondientes. (p.320).</p> <p>La Secretaría de Finanzas y Administración, como parte de su programa de desarrollo institucional dio seguimiento a la estrategia de medir el grado de satisfacción de los contribuyentes, con la calidad de la atención que recibían. Su calificación promedio fue de 7.76 (p.293).</p> <p>El programa Módulos Cerca de Ti continuó la aplicación de evaluaciones sobre la atención y servicios que recibieron los usuarios.</p>
Grid Gerencial	<p>Se evaluó y dio seguimiento a 685 metas a nivel dependencia. Además de que se incorporó el seguimiento de metas individuales, el total de participantes en dicho proceso fue de 5,310 servidores públicos. (p. 288)</p> <p>La evaluación de riesgo crediticio de Standard & Poor's subió a mxAA</p>	<p>Las evaluaciones de las calificadoras internacionales fueron ratificadas: mxAA de Standard & Poor's y Aa1.mx por parte de Moody's.</p> <p>El proceso de evaluación del desempeño individual se consolidó como programa de Premios, Estímulos y</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2003	Cuarto Informe de Gobierno 2004
Grid Gerencial		Recompensas, para los niveles del a al 5 del tabulador general y el Premio Estatal de Administración pública. La Secretaría de la Gestión Pública realizó 179 evaluaciones al cumplimiento de las metas de las dependencias. (p.280)
Intergrupos	Se trabajó en la coordinación de estructuras de apoyo como gabinetes y núcleos, los cuales sesionaron conjuntamente en 162 ocasiones.	
Educación y capacitación	Se brindó capacitación a 1 mil 910 servidores públicos en temas como sensibilización en atención y servicio, mejora de servicios y mejora de procesos. (p.287)	Como parte del programa MAS se realizaron 280 eventos de capacitación, a 2,603 servidores públicos y un total de 23492 horas/persona. Se implementó la estrategia de cursos vía internet. (p.293)

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2005	Sexto Informe de Gobierno 2006
Diagnóstico		En el año 2006 se puso en operación el Proyecto de Participación de la Sociedad Migrante para detectar las irregularidades cometidas por autoridades mexicanas, (p.454) Se realizó la actualización del Plan de Desarrollo con visión a 2030. (p.503) Se realizó la evaluación del Clima Laboral.
Tecnoestructural	En el año 2005 se inició el programa radiofónico De Viva Voz, de transmisión diaria, se proveyó de información anticipadamente a líderes de opinión, para informar al campo y zonas marginadas se utilizó el periódico El Informador, al interior del gobierno se utilizó la revista Tú Gobierno y un portal interno. (p. 313).	A partir de enero de 2006 también se incorporó a 18 Entidades del Poder Ejecutivo al Servicio Civil de Carrera, se concursaron plazas. (p.471) La página de Internet de Gobierno del Estado recibió el reconocimiento como una de las mejores páginas del sector público de la Editorial OX. (p.515)

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2005	Sexto Informe de Gobierno 2006
Tecnoestructural	<p>En materia de Transparencia y Acceso a la información se continuó brindando capacitación, la elaboración de la iniciativa de Ley de Archivos para el Estado de Guanajuato y se continuó mejorando la infraestructura tecnológica para el trámite de solicitudes de información. (p.315-316)</p> <p>Se crearon tres oficinas de atención directa para solicitudes de información y el Sistema de Respuestas en línea. (p.284)</p> <p>El 14 de marzo de 2005 se formalizó el Servicio Civil de Carrera en 9 dependencias y la Procuraduría de Justicia. (p. 290)</p> <p>Se definieron procedimientos e identificado más procesos para realizar trámites vía Internet y se puso en marcha la firma electrónica. (p. 291).</p> <p>En el marco del acuerdo de austeridad generado por el Congreso del Estado, después del análisis individual de 11 dependencias y 32 entidades se extinguieron cinco organismos. (p. 279)</p>	<p>A finales de 2005 Guanajuato ocupó el primer lugar de los estados en cuanto a transparencia y acceso a la información. (p.516).</p> <p>Se trabajó en la elaboración de iniciativas de Ley para la archivos y protección de datos personales, la cual se expidió en mayo de 2006 y quedó en trámite la iniciativa de la Ley de Archivos. (p.517)</p> <p>El impulso a la transparencia requirió programas permanentes de capacitación y difusión de la ley. (p.518).</p> <p>El Instituto de Acceso a la Información Pública pondría en operación sus servidores informáticos en el mes de septiembre. (p.519)</p>
Tecnoestructural		<p>Se diseñaron esquemas y procedimientos de planeación, ejecución y supervisión que dieron flexibilidad en el ejercicio de los recursos y aseguraron el control de las finanzas públicas y la honestidad y transparencia. Se puso énfasis en arraigar una sólida cultura de la transparencia, acceso a la información pública. (p.521)</p> <p>En 2006 entró en vigor la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratos de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato y su Reglamento. (p.472) Ello modificó por completo el proceso de solicitudes de contratación en toda la estructura gubernamental.</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2005	Sexto Informe de Gobierno 2006
Tecnoestructural		<p>El número de certificados de firma electrónica incrementó a 2154 y se extendió la colaboración hacia los municipios. (p.473).</p> <p>El impacto del programa MAS se reflejó en la mejora de trámites como la obtención de la licencia de manejo, actas del registro civil. (p.452)</p> <p>Con el objetivo de lograr una transición ordenada y efectiva en el cambio de gobierno, en 2006 se publicaron los lineamientos Administrativos para la aplicación de Normas y Procedimientos previstos por el Reglamento para la Entrega – Recepción de las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado y ello permitió desarrollar el Sistema de Entrega Recepción del Estado de Guanajuato (SEREG) (p.453)</p> <p>Se remodelaron 45 centros de atención y se entregaron 45,738 uniformes para las personas de atención al público, se adquirieron equipos de cómputo y se mejoró la calidad de información en los centros de atención. (p.456).</p>
Retroalimentación	<p>Los canales de comunicación más utilizados por los ciudadanos para presentarle solicitudes o inquietudes al gobernador fueron: personalmente, los buzones ciudadanos ubicados en presidencias municipales, vía correo electrónico, programa de radio y televisión De Viva Voz. (p. 306)</p>	<p>Esta vez el modelo de evaluación del desempeño fue reconocido como práctica innovadora con el Reconocimiento INNOVA Estatal 2005.</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2005	Sexto Informe de Gobierno 2006
Retroalimentación	<p>En noviembre de 2004, el programa MAS recibió el reconocimiento INNOVA Estatal otorgado por la Presidencia de la República como ejemplo de buena práctica de gobierno (p. 279)</p> <p>Se integró a la Contraloría social al Sector empresarial. (281)</p>	
Grid Gerencial	<p>El manejo financiero del Gobierno permitió al Estado mantener sus calificaciones de riesgo crediticio mxAA por Standard & Poor's y Aa1.mx de Moody's.</p> <p>La evaluación del desempeño individual de 7,382 trabajadores y otorgó premios o estímulos a 1,400 personas del servicio público y se premió nuevamente a los acreedores al Premio Estatal de Administración Pública (p. 290)</p> <p>Se sumaron al programa "MAS", 55 nuevas oficinas estatales ubicadas en diferentes municipios y se llevó a cabo el 1er Foro de Mejora de Servicios de la Administración Pública. Además de que se organizaron la primeras Jornadas de Transparencia. (p.279)</p> <p>Se estableció el modelo de evaluación individual integrado a la evaluación de cada dependencia, para todos los niveles tabulares del 6 al 23. Del 6 al 15, representaría el 50% y del 16 al 23 el 100%. (p.280)</p>	<p>Se evaluó trimestralmente a los servidores públicos, esta ocasión fueron 6,389 y se otorgó nuevamente el Premio Estatal de Administración Pública (p. 472).</p> <p>Se concibió el Modelo Integral de Administración Pública (MIAP) compuesto de siete apartados: el manual de organización, manual de procesos, la evaluación individual del desempeño, la medición de satisfacción de los usuarios, el programa anual de capacitación e indicadores selectos de recursos humanos. (p. 455)</p> <p>La aplicación del Programa "MAS" se amplió a la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y en la Secretaría de la Gestión Pública. Específicamente se aplicaba en 203 centros de atención. (p.456)</p> <p>Se inició la aplicación del Modelo de Gestión Ética y Modelo General de Medición y Evaluación del Desempeño con elementos como metas, aplicación del servicio civil de carrera, evaluación del gobernador, evaluación de los responsables del sector y clima laboral.</p>

6.7.2. Periodo 2006 – 2012

En este periodo hubo únicamente cinco informes de gobierno, debido a una reforma constitucional que cambió la fecha del informe. Los temas de relativos al desarrollo de la administración pública, se agrupan en dos: Gobierno Efectivo y Desarrollo de la Administración Pública

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2007	Segundo Informe de Gobierno 2008
Diagnóstico	<p>Se fortaleció el Sistema Estatal de Información para la Planeación para elaborar políticas públicas de desarrollo económico; fiscal y social (p.238).</p> <p>Para la integración del paquete de inversión se tomaron en consideración las prioridades enmarcadas para el gobierno: familia, comunidad sustentable, escuela, empresa, empleo y competitividad y seguridad, justicia, democracia y buen gobierno, que atendieran las metas del Plan Estatal de Desarrollo 2030 y la identificación de costos futuros y posibles fuentes de financiamiento (p.267)</p>	
Tecnoestructural	<p>El programa Mejor Atención y Servicio (MAS) se amplió en la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de la Gestión Pública; se incluyeron la Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable y el Instituto de Vivienda. Sumando 231 centros de atención (p.232).</p> <p>Se amplió la cobertura del Servicio Civil de Carrera a 18 entidades del gobierno estatal (p.233).</p> <p>Se publicó la Ley de Mejora Regulatoria para mejorar los trámites que los ciudadanos y las empresas realizan en las oficinas gubernamentales estatales y municipales (p.234).</p> <p>Se desarrolló la cuarta versión del portal de transparencia, con un buscador inteligente que permite búsquedas más eficientes (p.234).</p>	<p>Se instaló el Consejo Estatal de Gestión Ética (Coética) integrado por los titulares de las dependencias (p.239).</p> <p>Se estableció la meta sexenal de lograr un índice de satisfacción ciudadana no menor al 80%. El índice de satisfacción fue 91.6 (p.241)</p> <p>El programa MAS amplió su cobertura a 398 centros de atención (p.241).</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2007	Segundo Informe de Gobierno 2008
Tecnioestructural	<p>En materia de transparencia se publicaron los Lineamientos de la Ley y se elaboró el reglamento tipo para la protección de datos personales y se desarrolló el sistema Guanajuato Registro Estatal de Protección de Datos Personales (p.236-237).</p> <p>Se creó el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato para dar una visión de Estado a la planeación y evaluación del desarrollo (p.247).</p> <p>Se obtuvieron los certificados ISO 9001:2000 en la totalidad de los procesos registrales de las 23 oficinas de registros públicos de la Propiedad del Estado (p.248).</p> <p>Mediante el fortalecimiento de los procesos en materia contable de la administración pública centralizada se mantienen actualizados los procedimientos de control contable y financiero. En la Cuenta Pública se incorporó un apartado dedicado a los organismos descentralizados, con sus estados financieros (p.265).</p> <p>Algunas Dependencias implementaron acciones de cuidado ambiental, aplicando los manuales socioambientales.</p> <p>Se sumó a la Universidad de Guanajuato y al Tribunal de lo contencioso Administrativo y la procuraduría de los Derechos humanos al uso de certificados de firma electrónica (p.267).</p> <p>Como parte del Acuerdo 8 se realizaron diversas acciones con el fin de contar con el recurso humano calificado, así como la infraestructura y equipamiento para combatir el tráfico de mercancías en el estado (p.269).</p>	<p>Por mandato de la Ley de Mejora Regulatoria se crearon el Consejo de Mejora Regulatoria, el Registro de Trámites y Servicios, el sistema electrónico de Trámites y Servicios, el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas, el Programa Estatal de Mejora Regulatoria, el Portal de Mejora Regulatoria. Se atendieron 17 trámites con Manifestación de Impacto Regulatorio. (p.241).</p> <p>Se extendió el Servicio Civil de Carrera a 36 Dependencias y Entidades (p.242).</p> <p>Se cumplió la meta de implementar el Modelo Integral de Administración Pública, que servirá para el desarrollo administrativo del gobierno estatal (p.243).</p> <p>En este periodo se logró que el 100% de la información obligatoria, en materia de transparencia estuviera actualizada y disponible.</p> <p>Se obtuvieron los certificados ISO 9000:2000 en los procesos de la Dirección de Notarías y Archivo General de Notarías. (p.257)</p> <p>Mediante la expedición de diversos decretos se constituyeron diversos organismos públicos entre ellos la Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (p.261).</p> <p>Las calificadoras Standard & Poor's y Moody's ratificaron las calificaciones mxAA y Aa1.mx, respectivamente, a la gestión financiera del gobierno estatal (p.263).</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2007	Segundo Informe de Gobierno 2008
Tecnoproductura		<p>Se fortalecieron los mecanismos de control y seguimiento del gasto público con la emisión de las Políticas públicas de disciplina y racionalidad presupuestal (p.265)</p> <p>Se implementó un programa para disminuir en 1% las erogaciones eminentemente administrativas de diversas entidades y dependencias (p.266)</p> <p>Se homologaron y sistematizaron procesos de administración de recursos para consolidar indicadores de medición de impacto social en su aplicación (p.266)</p> <p>Se adecuó la cuenta Pública para una mejor consulta por parte de la ciudadanía e inició el proyecto para homologar criterios contables y presupuestales (p.268)</p> <p>Se inició el proyecto de implementación de compras electrónicas conforme a la Ley de la materia, y el padrón de proveedores. (p.270)</p> <p>La firma electrónica continuó el incremento en aplicación con 2,000 certificados vigentes. (p.270)</p>
Retroalimentación	<p>El premio anual de transparencia otorgó mención honorífica a la tecnología aplicada por el gobierno del Estado en Transparencia y Acceso a la Información (p.235)</p> <p>Mediante la página internet, servicios de atención telefónica y correo electrónico y buzones municipales se recibieron denuncias, quejas, solicitudes y propuestas de parte de la ciudadanía.</p> <p>El Banco Mundial y el Banco Nacional de Obras supervisaron las acciones del Programa de Financiamiento de Estrategias Sectoriales (p.266)</p>	<p>Se realizaron revisiones exprés en áreas de atención directa al ciudadano, se instalaron módulos de recepción de quejas y denuncias para evaluar el trabajo de los servidores públicos en algunos centros de atención (p.240).</p> <p>Se hicieron recomendaciones para mejorar el servicio a la ciudadanía, el control de formatos oficiales, el registro y control de los recursos financieros, materiales, equipo de cómputo, sistemas informáticos (p.240).</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2007	Segundo Informe de Gobierno 2008
Grid Gerencial	<p>Se instaló el Comité Evaluador de los Reconocimientos MAS, formado por la Universidad de Guanajuato, Universidad Iberoamericana, la Coordinación de Asesores del Gobernador, la Coordinación de Comunicación Social, las asociaciones de mujeres empresarias capítulo León e Irapuato; y la COPARMEX León.</p> <p>Se otorgaron nombramientos como Servidor Público de carrera a 2,340 servidores públicos que acreditaron tanto el esquema de profesionalización, como las evaluaciones del desempeño correspondientes (p.233)</p> <p>Se realizó la evaluación del desempeño de 7,234 trabajadores comprendidos en los niveles tabulares del 1 al 5, de los cuales se premiaron 1,493 (p.233-234).</p> <p>Se ratificaron las calificaciones de riesgo crediticio por la gestión gubernamental mxAA, por parte de Standard & Poor's y Aa1.mx por parte de Moody's (p.265)</p>	<p>Mediante los procesos del Servicio Civil de Carrera se evaluó a los servidores públicos. (p.242)</p>
Intergrupos		
Educación y capacitación	<p>El programa "MAS" continuó brindando capacitación en los temas que constituían el modelo en ese momento (p.233)</p> <p>Como parte del Servicio Civil de Carrera se capacitó a los servidores públicos en las siete capacidades generales del esquema de profesionalización (p.233)</p>	<p>Se inició el proyecto de Sensibilización para servidores públicos en servicios de alto impacto social, donde participaren 1,340 personas de los niveles operativo, mandos medios y directivos (p.241)</p> <p>Se brindó capacitación en el esquema de profesionalización de capacidades generales (2,554 personas), capacitación técnica (3,685 personas) y desarrollo profesional (889 personas).</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2009	Cuarto Informe de Gobierno 2010
Diagnóstico		<p>Se realizó el proceso de actualización del Plan Estatal de Desarrollo 2035, con talleres regionales y sectoriales integrando la totalidad de los municipios (p.251)</p> <p>Se rediseñó y aplicó el estudio de clima laboral en 12 dependencias y en cuarenta entidades del Gobierno (p.249).</p> <p>Se realizaron manifestaciones de impacto regulatorio (p.248)</p>
Tecnoestructural	<p>El 21 de noviembre de 2008 se publicó el decreto de creación del Centro de Evaluación y Control de Confianza, como órgano descentralizado del Ejecutivo, encargado de impulsar la evaluación de las condiciones biopsicosociales y de aptitud de los elementos de seguridad pública y de procuración de justicia. Sectorizado a la Secretaría de Gobierno, a cargo de un Consejo Directivo integrado por la Secretaría de Gobierno, Seguridad Pública, Finanzas y Administración, y Gestión Pública y la Procuraduría General de Justicia (p.155-156).</p> <p>La federación transfirió facultades recaudatorias a la Entidad y el gobierno de la entidad se vio en la posibilidad de ampliar la base de contribuyentes.</p> <p>Se implementaron mejores prácticas en materia de compras y adquisiciones y se avanzó en el proyecto de firma electrónica (p.164)</p> <p>La cuenta pública integró aspectos como políticas y estrategias aplicadas en materia de ingresos y deuda pública (p.166).</p> <p>Se contabilizó la totalidad de los documentos firmados electrónicamente, el periodo de 2008-2009 fueron 39,960 y se contabilizaron 2,600 certificados (p.167).</p>	<p>Las acciones para fomentar la actuación ética incluyen: la declaración patrimonial, trámite de quejas y denuncias, investigaciones derivadas de auditorías, intervenciones rápidas recursos de inconformidad de licitaciones, registro de antecedentes disciplinarios, participación en el comité de adquisiciones (p.245).</p> <p>Se amplió la operación de las e-Normatecas a 38 organismos, se crearon cinco equipos de mejora regulatoria en la Secretaría de Educación, Instituto Tecnológico Superior de Guanajuato, Instituto Tecnológico de Salvatierra, Universidad Politécnica de Pénjamo y de Juventino Rosas, como referencia para replicar las acciones de mejora (p. 247)</p> <p>Se puso en operación el Registro Estatal de Trámites y Servicios y se contabilizaron 19 trámites en realizables en línea (p. 248).</p> <p>Se automatizaron procesos administrativos de la Secretaría de Finanzas y Administración y otras dependencias, se mejoraron más de cuarenta procesos en diversas áreas y se consolidó la Plataforma Estatal de Información, se integró la firma electrónica certificada (p.248).</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2009	Cuarto Informe de Gobierno 2010
Tecnioestructural	<p>Se integró al programa “MAS” la Secretaría Particular del Gobernador, el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).</p> <p>Se aplicaron estrategias para la aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria: Equipos de Mejora Regulatoria Interna, e-Normateca interna, Guía para la elaboración de los Programas de Mejora Regulatoria, Manual de Herramientas de Simplificación Administrativa y el Manual de Elaboración de Proyectos Normativos (p.170).</p> <p>En este año se considera consolidado el Servicio Civil de Carrera con la participación de 2,726 candidatos y 360 convocatorias públicas (p.171)</p> <p>La página WEB de gobierno del estado incluyó el chat y el buzón de voz como vía de comunicación</p>	<p>Se realizaron 22 intervenciones en distintas dependencias y entidades, para mejorar su funcionamiento y se continuó con el avance de la aplicación del Modelo Integral de Administración Pública MIAP. (p.249).</p> <p>Se constituyó la Coordinación General de Políticas Públicas del Gabinete del Poder Ejecutivo del Estado para hacer más eficiente el desahogo de temas transversales del Poder Ejecutivo (p.251)</p> <p>Se elaboró el Plan estatal de Información para: mejorar el marco jurídico del sistema estatal de información, desarrollo de información y evaluación del desarrollo (p.251)</p>
Retroalimentación	<p>Se continuaron las revisiones rápidas en oficinas de atención al público y se evaluó el nivel de satisfacción de los usuarios en los centros de atención del programa “MAS”.</p>	<p>Se concluyó el Programa de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales contratado con el Banco Mundial, que realizó una evaluación de las obras y acciones en carreteras, agua y saneamiento, vivienda y fortalecimiento institucional, con calificación más alta de muy satisfactorios (p. 244).</p> <p>El programa “MAS” aplicó 13,637 encuestas para evaluar la satisfacción del usuario (p. 247)</p>
Grid Gerencial	<p>Se mantuvieron las calificaciones crediticias de Standard & Poor’s y Moody’s en mxAA la primera y Aa1.mx la segunda.</p> <p>Mediante el sistema de inversión estatal se puede analizar la ejecución de obra y generar insumos para la toma de decisiones (p.167).</p> <p>Se publicó el Código de Ética de los Servidores Públicos. (p.169).</p> <p>En esta ocasión se evaluó el desempeño de 9,732 servidores públicos (p.171).</p>	<p>Se aprobaron las Políticas de Gestión Ética y se aplicó la 3er encuesta Ética, con mejores resultados que los de la 1ª y 2ª. Además, se realizó la 3ª Feria de Valores con eventos como conferencias, talleres, torneos deportivos y el reconocimiento a Servidores Públicos Modelo de cada dependencia o Entidad (p. 245)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2009	Cuarto Informe de Gobierno 2010
Grid Gerencial	<p>Como parte de la implementación del Modelo Integral de Administración Pública, se revisaron los decretos de creación, reglamentos interiores y estructuras organizacionales de diversas dependencias; se asesoró en temas de desarrollo organizacional y mejoras ocupacionales (p.171).</p>	<p>Se logró una satisfacción del usuario de 89.3% en promedio, para los 342 centros de atención estatales que participan en el Programa “MAS” y se entregó el “Distintivo MAS” a 46 centros de atención (p.247) Se evaluó el desempeño de 18,926 servidores públicos (p.248).</p>
Intergrupos		<p>Mediante la representación de la Secretaría de la Gestión Pública en sesiones de órganos de Gobierno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, se vigila que la toma de decisiones se realice con estricto apego a la legalidad. La SGP participó en 300 reuniones de consejos directivos, comités técnicos y subcomités (p.246).</p>
Educación y capacitación	<p>Se continuó el programa de profesionalización de los servidores públicos. En el Programa MAS se capacitaron 6,299 servidores públicos. Además, se acreditaron 1161 servidores públicos en el programa de sensibilización en trámites de alto impacto social, dando con ello por concluido el programa (p. 170) Se capacitó en capacidades generales a 9,732 servidores públicos; a 3,904 en capacidades de visión de gobierno, a 5,634 en conocimientos específicos de su puesto y se apoyó a 504 para continuar sus estudios (p.172)</p>	<p>El Programa “MAS” se rediseño en su orientación a la capacitación hacia el desarrollo profesional y su alcance creció a 13,609 funcionarios estatales y municipales de los cuales se certificó a 2,794. Se realizaron talleres de capacitación para la simplificación administrativa, que dieron como resultado detección, mapeo y análisis de procesos y servicios de trámites de alto impacto (p.248). Se capacitó a 9,156 servidores públicos en capacidades generales; a 4,643 en visión de gobierno; a 5,055 en capacidades técnicas de su puesto y se dieron apoyos a 1,259 para continuar estudios formales (p.249) Se capacitó a doce dependencias y 44 entidades en el Modelo Integral de Administración Pública MIAP (p.249)</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2011
Diagnóstico	<p>Se aplicó la encuesta ciudadana Un Mejor Trámite para Ti para la detección de trámites y servicios de alto impacto (p.346)</p> <p>Se realizó la consulta ciudadana para la actualización del Plan de Desarrollo Guanajuato Siglo XXI + 35 (p.350)</p>
Tecnoestructural	<p>Se continuó el avance en el proceso de armonización contable con la aplicación del sistema Integral de Hacienda Pública (p.327)</p> <p>Se reporta la automatización vía internet de los procesos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pago de Tenencia vehicular - Impuestos cedulares. - Impuesto Sobre la Renta para Notarios Públicos. - Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. - Declaración anual informativa. <p>Se implementó el repositorio digital del registro estatal vehicular.</p> <p>En 2011 se triplicó el número de auditorías a ejecutar, se evaluó la aplicación de recursos y resultados con enfoque preventivo.</p> <p>El proceso de supervisión en línea de la obra pública, se mejoró continuamente en cada uno de los años anteriores: pasó de atender 1,242 obras por 2,360 millones de pesos en el primer año de gobierno a más de 3,966 obras por 4,846 millones 793 mil 10 pesos (p. 343)</p> <p>El programa MAS se aplica en 368 centros de atención estatales de 11 dependencias y 3 entidades (p.345).</p> <p>Se realizó la reforma al Reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, para modificar el Consejo Técnico de Planeación; se modificaron las regiones de desarrollo y la agrupación de los municipios (p.350).</p> <p>Se presentaron 24 iniciativas de reformas y creación de leyes al Congreso del Estado (p.373)</p>
Retroalimentación	<p>Se aplicaron 17,500 encuestas para conocer la satisfacción de los usuarios de los servicios, el índice global de satisfacción fue de 92.2%.</p>
Grid Gerencial	<p>Las calificadoras Standard & Poor's y Moody's confirmaron las calificaciones mcAA y Aa1 que ratifican el bajo riesgo crediticio para el gobierno del Estado.</p> <p>Se integraron el total de 40 Comités de Ética; se aplicó la 4ª encuesta ética de los Servidores Pública, que muestra una mayor confianza en la conducción ética de la dependencia en que trabajan y se realizó la 4ª Feria de Valores (p.340).</p> <p>Se evaluó a 18,248 servidores públicos (p.346)</p> <p>La calificación promedio del clima laboral fue de 8.59 en escala de 1 al 10, entre las 56 dependencias y entidades evaluadas. Además se entrevistó a 6,732 servidores públicos.</p> <p>Se dio continuidad a la implementación del Modelo Integral de Administración Pública "MIAP", con un avance de 75%.</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2011
Intergrupos	
Educación y capacitación	<p>Se capacitó a 7,844 servidores públicos y se certificaron 1,450 en la atención al ciudadano y la implementación del modelo de mejora continua del Programa (p.345)</p> <p>Se capacitó a todos los enlaces de las dependencias y entidades en materia de Mejora Regulatoria, Manifestación de Impacto Regulatorio, Registro Electrónico de Trámites y Servicios y Herramientas de Simplificación Administrativa (p.345).</p> <p>Se capacitó a 7,340 servidores públicos en los rubros de inducción, capacidades profesionales y habilidades directivas; 5,752 en las capacidades técnicas de su puesto y se otorgó a poyo a 1,159 personas para continuar sus estudios. (p.346)</p>

6.7.3. Periodo 20012 – 2018

En este periodo de gobierno se rindieron seis informes y se incluyen algunas de las actividades del gobierno anterior. La estructura del informe es con base en los proyectos de trabajo de la Agenda Ciudadana de Buen Gobierno (ACBG).

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2012	Segundo Informe de Gobierno 2013
Diagnóstico	<p>Se aplicaron 8 mil encuestas a los usuarios de los servicios en el Programa MAS. La satisfacción de los usuarios medida por el Programa MAS fue de 89.2%. (p.302)</p> <p>Se aplicó la encuesta pública “un mejor trámite para ti” para detectar trámites y servicios de alto impacto para realizar recomendaciones de mejora a los trámites y servicios públicos (p.303).</p> <p>Se iniciaron los trabajos de elaboración del Plan de Gobierno 2012-2018, con la participación de diversos sectores de la sociedad de las diferentes regiones del Estado y se publicó el Plan Estatal de Desarrollo 2035 (p.336-337)</p>	<p>Se definió un nuevo modelo de gestión gubernamental a partir de la Agenda Ciudadana de Buen Gobierno, en ocho compromisos (p.249).</p> <p>Se establecieron 10 programas sectoriales con base en las demandas de la ciudadanía (p.251)</p> <p>Se aplicaron más de 12,398 encuestas a los usuarios de los servicios en el Programa MAS, con una satisfacción del 90.5% (p..253)</p> <p>Se realizó un estudio de clima laboral de los servidores públicos del Gobierno del Estado, participaron 23,564 personas y se midió un promedio de satisfacción de 8.54 en los once factores del estudio (p.255)</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2012	Segundo Informe de Gobierno 2013
Diagnóstico		<p>Se realizaron 33 manifestaciones de impacto regulatorio.</p> <p>Se realizó un estudio de medición ciudadana del comportamiento ético del gobierno del estado. Se aplicaron 2,090 encuestas y el promedio de calificación fue de 7.06 (p.277)</p>
Tecnoestructural	<p>Se mejoraron los procesos del sistema tributario al facilitar el cumplimiento de las obligaciones a través de instituciones bancarias con tarjetas de crédito e Internet. (p.283).</p> <p>Se incrementó la capacidad de supervisión en línea a más de 2,906 obras (p. 301)</p> <p>La aplicación del Programa MAS se extendió a 415 centros de atención y se aplica en todas las dependencias y en 46 Entidades estatales (p.301).</p> <p>Se logró la instalación de 57 e-normateca para que los servidores públicos puedan consultar hasta 1425 disposiciones jurídico-administrativas.</p> <p>Se contabilizó un registró de 872 trámites y servicios vigentes, por parte de la administración pública estatal, veinte de los cuales podían realizarse en línea (p.303).</p> <p>Se realizaron talleres para la simplificación administrativa que permitieron mejorar 55 prestaciones públicas (p.304).</p> <p>Se realizaron 14 intervenciones en distintas dependencias y entidades para revisar sus decretos de creación, reglamentos interiores y estructuras organizacionales (p.305).</p> <p>Se presentaron 16 iniciativas de reformas y decretos a dispositivos legales para avanzar en el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en la administración estatal (p.308).</p>	<p>Se definió un Modelo de Indicadores Gubernamentales que permitirá contar con información sobre el estatus de las principales metas y proyectos derivados de las metas y proyectos estatales. Se establecieron lineamientos para regir el desempeño de las dependencias y entidades (p.251)</p> <p>Se pusieron a disposición de la ciudadanía los Sistemas de Evaluación del Desarrollo y el de Información Estadística y Geografía en el portal del Instituto de Planeación del Estado (p.250).</p> <p>La aplicación del Programa MAS integró nuevos centros de atención para llegar al menos 432 puntos de atención estatal (p.252)</p> <p>Se continuó la aplicación del Modelo Integral de Atención Pública MIAP para procurar una gestión ordenada (p.253)</p> <p>El Instituto de Planeación se volvió a certificar en la norma ISO 9001:2008, por sexto año consecutivo (p.254).</p> <p>Se evaluó el desempeño de 9,048 servidores públicos de los niveles salariales tabulares del 1 al 4 y a 9,094 de los niveles 5 al 11 (p.254).</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2012	Segundo Informe de Gobierno 2013
Tecnoestructural	<p>Inició sus operaciones el Sistema de Administración de Proyectos, para impulsar el seguimiento a los principales proyectos del Estado por parte de la Oficina de Proyectos del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, así también se realizó el rediseño del Sistema de Gestión del instituto para mejorar la puesta en marcha de los procesos. (p.331)</p> <p>Se pusieron en operación los cuatro subsistemas de información del sistema Estatal de Información: Demografía y social; económico; Geografía y medio ambiente, y seguridad pública e impartición de justicia (p.332).</p> <p>Se volvió a lograr la certificación ISO 9000:2008 para el Sistema Estatal de Planeación Estratégica (p.337)</p>	<p>Se realizaron acciones para disminuir el gasto administrativo y promover una cultura del ahorro y acciones que no agregan valor, se lograron ahorros por 83 millones 754 mil pesos (p.257)</p> <p>Se reportó un avance de 50% en la incorporación de las dependencias y entidades de la administración pública a la Plataforma de Armonización Contable (p.263).</p> <p>Se examinaron y formularon treinta propuestas de asignación, modificación de atribuciones y diseños organizacionales y funcionales de las diferentes estructuras de gobierno. Se emitieron recomendaciones de mejora de procesos en seis trámites</p> <p>El número de trámites y servicios registrados fue de 889 y se validó la actualización de 430</p> <p>Se elaboraron 75 proyectos para mejorar la regulación de trámites y servicios (p.268).</p> <p>Se inició la aplicación del servicio de cita previa para el servicio de alta y baja vehicular para mejorar la calidad de la atención y el servicio (p.269).</p> <p>Además, se incorporó el trámite de expedición de constancia de antecedentes disciplinarios; trámite digital de impacto ambiental; pre-registro del padrón único de contratistas (p.272).</p> <p>Se diseñó y puso en marcha el programa de sistema de atención en línea con software propio y se obtuvo nuevamente el Premio Internacional OX (p.272)</p>

Actividad del D.O	Primer Informe de Gobierno 2012	Segundo Informe de Gobierno 2013
Tecnoestructural		<p>Se adoptó la iniciativa de fortalecimiento de las Institucionalidad de los Programas Sociales, para reforzar los criterios de protección, neutralidad e independencia en una plataforma no gubernamental www.programassociales.org.mx (p.274).</p> <p>Se continuó la integración de Comités Internos de ética, para lograr 49 (p.277)</p> <p>Se reconoció el trabajo de tres Comités Internos de Ética y treinta servidores públicos modelo (p.277)</p>
Retroalimentación	Se aplicó la 5ª Encuesta de Ética de los Servidores públicos en la que participaron 18 mil 305 encuestados, con un aumento en el porcentaje de confianza respecto a la encuesta anterior (p.297)	Se aplicó la encuesta ética al interior del gobierno del Estado a 23,635 servidores públicos (p.277)
Grid Gerencial	<p>Se continuó la integración de Comités de Ética ca la Administración Pública Estatal, se realizó la 5ª Feria de Valores. (p.297)</p> <p>La instalación de Unidades de Mejora Regulatoria llegó al 98% de las dependencias y organismos. (p.303).</p> <p>Se evaluó el desempeño de 18,360 servidores públicos (p.304).</p>	Se incluyó la calificación crediticia de Fitch Ratings, junto con las calificaciones Moody's y Standard & Poor's, las cuales posicionaron la gestión financiera del gobierno estatal entre las más altas asignadas a una entidad federativa (p.263)
Intergrupos	Se actualizó el portal de transparencia con apoyo de las 61 unidades de enlace de acceso a la información (p.305)	El Poder ejecutivo agrupa a las dependencias y entidades en Ejes,
Educación y capacitación	<p>El Programa MAS Capacitó a 6,712 servidores públicos estatales y certificó las competencias en atención al ciudadano y para la implementación del modelo MAS a 1112.</p> <p>Las actividades formativas de profesionalización de los servidores públicos en el modelo de competencias institucionales cubrieron 12,044 servidores públicos.</p> <p>La capacitación técnica en las competencias del puesto de trabajo fue de 3,510 tuvo un alcance de 3,510 servidores públicos en tanto que se otorgó apoyo económico a 1,424 personas (p.304)</p>	<p>El programa MAS continuó brindando capacitación a servidores públicos estatales en las competencias de atención al público.</p> <p>Se impartió capacitación en el Modelo Integral de Administración Pública a 510 servidores públicos (p.253).</p>

Actividad del D.O.	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Educación y capacitación		<p>La profesionalización de los servidores públicos se realizó con 6,831 acciones individuales de capacitación institucional para los niveles tabulares salariales del 1 al 4; capacitación para el desempeño del puesto a 3,688; y 1,635 personas apoyadas para continuar estudios. (p.254-255)</p> <p>Se dio continuidad al trabajo de instalación de la cultura de la transparencia con sensibilización a la Unidades de Enlace de todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo.</p>

Actividad del D.O.	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Diagnóstico	<p>Se logró un índice de satisfacción ciudadana de 92.8% en los centros de atención del Programa MAS, mediante la aplicación de 19 encuestas aplicadas.</p> <p>Se realizaron foros de consulta para captar la opinión de la ciudadanía sobre trámites de alto impacto para determinar las líneas estratégicas de mejora de trámites y servicios</p> <p>Se aplicó una metodología de evaluación ciudadana a través de usuarios reales y evaluación de alumnos de nivel licenciatura,</p> <p>Se examinaron y formularon trece propuestas de asignación, modificación de atribuciones y diseños organizacionales de diferentes dependencias.</p> <p>Se realizó la encuesta de percepción ciudadana acerca del desempeño de los servidores públicos, con una muestra de 2,234 participantes (p.437).</p>	<p>En colaboración del Consejo de Contraloría Social del Estado de Guanajuato se realizaron cinco evaluaciones ciudadanas a programas, proyectos, obras, acciones trámites o servicios de la administración pública estatal para hacer recomendaciones que permitan realizar mejoras a los mismos (p.358).</p> <p>El índice de satisfacción ciudadana en los trámites y servicios del Programa MAS fue de 94.5 y calificación promedio de 9.1 (p.363).</p> <p>Se dictaminaron 153 manifestaciones de impacto regulatorio. (p.388)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Diagnóstico		<p>Se aplicó a 20,125 ciudadanos la encuesta en materia de ética, sobre el desempeño ético de los funcionarios públicos con una calificación de 67.57 sobre cien (p.398).</p> <p>Se realizaron evaluaciones especiales para el fortalecimiento de controles y la actuación de los servidores públicos (p.401).</p>
Tecnoestructural	<p>Se consolidó el catálogo de información estadística y geográfica, así como el Centro de Información Estadístico y Geográfico, el sistema de Indicadores del Desarrollo estatal y municipal, que apoyan la toma de decisiones al interior del gobierno del estado en materias de temas sociales, políticos, económicos, de infraestructura y de medio ambiente (p.391).</p> <p>Se firmó un acuerdo con el Banco Mundial y el INEGI para incrementar la calidad de los registros públicos y la evaluación de los indicadores existentes, así como con el Centro de Investigación en Matemáticas para elaborar un modelo predictivo de la estructura productiva de la entidad, para la toma de decisiones económicas y sociales (p.392).</p> <p>El programa MAS subió a 649 Centros de Atención participantes en oficinas estatales.</p> <p>Se diseñó y puso en operación el Sistema integral de Gestión Único del Estado de Guanajuato (SIGUE GTO), con una cobertura de 74% en 30 dependencias y entidades, y se continuó aplicando el Modelo Integral de Administración Pública.</p> <p>Con la implementación del modelo Casa Ciudadana se atendieron 23,907 asuntos a través de un esquema de monitoreo, capacidad de ejecución, control y seguimiento, con recursos en línea, (p.396)</p>	<p>El programa MAS se extendió a 700 centros de atención estatal (p.363).</p> <p>Se rediseñó e implementó el Sistema de Gestión de Calidad SIGUE GTO 2015 operando en 35 dependencias y entidades (p.365)</p> <p>Se incrementaron 374 puntos físicos de recepción de pagos de impuestos (p.378).</p> <p>Se simplificaron los siguientes trámites: Evaluación de apoyos a organizaciones no gubernamentales, inscripciones a secundaria y educación media superior, permiso provisional de circulación y sistemas de pagos en oficinas de transporte (p.387).</p> <p>Se contaba con 48 Unidades Internas de Mejora Regulatoria, 46 programas de trabajo, 142 proyectos de mejora regulatoria y se puso en operación la versión pública del Registro de Trámites y Servicios y Normateca, para su consulta (p.388).</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Tecnestructural	<p>Se evaluó el desempeño de 17,032 servidores públicos de niveles salariales tabulares del 1 al 14 (p.398).</p> <p>Se mejoraron procesos de pago de impuestos en bancos, internet y cadenas de autoservicio (p.417).</p> <p>Se simplificaron los procesos de inscripciones escolares, trámite de licencias de transporte (p.426).</p> <p>El alcance del Programa de Mejora Regulatoria consiguió pre dictaminar 92 anteproyectos de disposiciones jurídico-administrativas de carácter general en función de su impacto regulatorio (p.428).</p> <p>Se sigue trabajando en la concientización de los beneficios de innovar los trámites de manera electrónica, mediante la capacitación e implementación de la firma electrónica certificad (p.429)</p> <p>Se realizó el levantamiento y concentración de información de recursos de conectividad, procesamiento e instalaciones de Tecnología de Información y Comunicación con las dependencias y entidades (p.429).</p> <p>Entró en vigor la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato (p.433)</p> <p>Se presentó la Guía de Actuación del Gobierno del Estado para sustituir el código de Ética , se integró el Consejo de Ética con personas de la Sociedad Civil y titulares de Dependencias y se instalaron 55 Comités Internos, así como se premió a los comités modelo (p.437).</p> <p>Se aplicaron 28 acciones normativas, organizacionales y tecnológicas para contar con un sistema integral de transparencia y rendición de cuentas (p.438)</p>	<p>Se dio continuidad a la ampliación de certificados de firma electrónica, su aplicación a trámites y procesos administrativos; se desarrollaron sistemas para mejorar los trámites de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y se aprobaron 1.959 proyectos de modernización electrónica; se utilizan servicios de Nube, (p.390-391)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Retroalimentación		Se aplicó la encuesta ética con una participación de 7,926 servidores públicos con una calificación general de 77 sobre 100 (p.398)
Grid Gerencial	<p>Se firmaron convenios de colaboración para brindar beneficios adicionales al personal, con precios preferenciales y descuentos, por parte de diversas empresas para la adquisición de bienes y servicios (p.399).</p> <p>Se realizaron 1,150 evaluaciones médico-funcionales de la salud del personal en promoción del cuidado de la salud de los servidores públicos (p.400)</p> <p>Se aplicó la plataforma del Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) para el Presupuesto Basado en resultados PBR (p.405)</p> <p>Las calificaciones de riesgo crediticio para la gestión gubernamental fueron Aa1.mx por parte de Moody's, Standard & Poors de mxAA con perspectiva positiva, y Fitch Ratings AA+mex. (p.405).</p> <p>Se mejoraron las instalaciones de catorce inmuebles y se les dio mantenimiento oportuno para brindar un servicio oportuno y de calidad (p.406)</p> <p>En las áreas institucional y comercial del ISSEG, se reestructuraron procesos que permitieron generar utilidades por casi 1 mil 480 millones de pesos (p.408).</p>	<p>Se evaluó el desempeño de 18, 348 servidores públicos de niveles salariales del 1 al 14 (p.367)</p> <p>Se dio continuidad a la realización de evaluaciones médico-funcionales para brindar un diagnóstico del estado de salud a los servidores públicos (p.367)</p> <p>Se premió a 41 servidores públicos sobresalientes por su compromiso y dedicación en vivir y fomentar los valores al interior de su institución (p.400)</p>
Intergrupos	<p>Mediante estrategias transversales, en un marco de colaboración se atendieron las peticiones ciudadanas y las de las autoridades municipales (p.396).</p> <p>Se llevó a cabo la implementación de un nuevo modelo de trabajo en la gestión presupuestal con el trabajo conjunto de las Dependencias y entidades y la Dirección de Presupuesto mediante la capacitación en Marco Lógico, Presupuesto Basado en Resultados, Diseño de indicadores, (p.404.405).</p>	<p>Se puso en operación la Red Estatal de Atención ciudadana (p.365).</p> <p>Se brindó asistencia a 639 solicitudes de asesoría a dependencias y entidades para fortalecer el apego a las disposiciones legales y la elaboración de estados financieros (p.401)</p>

Actividad del D.O	Tercer Informe de Gobierno 2015	Cuarto Informe de Gobierno 2016
Educación y capacitación	<p>El Programa MAS continuó la capacitación y sensibilización al ciudadano en los temas de atención.</p> <p>El Modelo Integral de Administración Pública MIAP continuó la capacitación de servidores públicos en la elaboración de herramientas y técnicas administrativas (p.395).</p> <p>Como parte del Servicio Civil de Carrera se realizaron 2,376 acciones individuales de capacitación del Programa de Capacidades Profesionales Generales y de Visión de Gobierno, a través del @campusgto.</p> <p>Se utilizó la plataforma virtual @campusgto para realizar 542 acciones individuales de capacitación en el ámbito fiscal, 86 en el ámbito del control interno, 492 en el ámbito presupuestal y 2,952 en el ámbito de la perspectiva de género (p.397).</p> <p>Se realizaron 3,849 acciones de capacitación institucional para personas de niveles salariales 1 al 4, directivos y estratégicos; se capacitó a 9,500 servidores públicos para el desempeño de su puesto y se otorgaron 1,863 apoyos a trabajadores para que continúen sus estudios (p.398).</p> <p>Se capacitó a 9,470 trabajadores en el modelo de administración y gestión del conocimiento en coordinación con la Secretaría de Educación, el CONALEP, la Universidad Tecnológica del Norte del Estado de Guanajuato y el Instituto Estatal de Capacitación (p.398).</p> <p>Se desarrolló una campaña de comunicación para promover la vivencia de valores en la Secretaría de Educación de Guanajuato (p.399).</p> <p>Se brindó capacitación en técnica jurídica de reglas de operación, Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) (p.428)</p>	<p>El programa MAS continuó la profesionalización en temas de desarrollo humano (p.264)</p> <p>Como parte del Servicio Civil de Carrera se realizaron 1,193 acciones individuales de capacitación el Programa de Capacidades Generales y de Visión de gobierno.</p> <p>Se realizaron otras 5,343 acciones de capacitación técnica transversal: orientación al contribuyente, gestión por resultados, manejo ambiental y perspectiva de género con el uso de la plataforma virtual @campusgto. (p.366)</p> <p>El modelo de administración y gestión del conocimiento continuó su operación con la formación de competencias técnicas profesionales, técnicas institucionales y personales, para 7, 778 colaboradores.</p> <p>Se realizaron también, 1024 acciones de capacitación individual institucional y se brindó capacitación técnica y 2,022 apoyos personales para continuar estudios profesionales.</p> <p>Se capacitó a 235 servidores en técnica jurídica de reglas de operación y manifestación de impacto regulatorio y se brindó asesoría a través de la Red Funcional de Enlaces de Mejora Regulatoria (p.387).</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2017	Sexto Informe de Gobierno 2018
Diagnóstico	<p>Se dictaminaron manifestaciones de anteproyectos de disposiciones normativas y se revisaron 89 modificaciones a reglas de operación de programas con impacto social (p.428).</p> <p>Se realizaron cinco evaluaciones ciudadanas a programas, proyectos, obras trámites o servicios para hacer recomendaciones para mejorarlos (p460)</p>	<p>Se actualizó el Plan Estatal de Desarrollo 2040 con la participación del total de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.</p> <p>La satisfacción ciudadana general se ubicó en 94.93 con una calificación promedio de 9.33. con la evaluación de 13 mil opiniones ciudadanas. Mediante encuestas de percepción al usuario. (p.357)</p>
Tecnoestructural	<p>Se realizaron actividades de actualización del equipo tecnológico, mobiliario e infraestructura de 55 centros de atención (p.427).</p> <p>Se puso en operación el sistema de expediente electrónico en el Hospital General de Guanajuato, la agenda electrónica en el hospital de Celaya (p.430)</p> <p>El certificado de libertad de gravamen se empezó a emitir de manera electrónica, y se aplicó el modelo de calidad en los centros de verificación vehicular (p.431).</p> <p>Se incrementó a 1,556 los puntos de recepción de pagos de obligaciones fiscales (p.444)</p> <p>Se abrieron canales de atención al público para asesorías a los contribuyentes para aprovechar los nuevos medios electrónicos de comunicación (p.446)</p> <p>Los servicios de páginas y sistemas en línea se optimizaron con infraestructura de nube para asegurar alta disponibilidad y seguridad. (p.455)</p> <p>Se llevó a cabo la optimización de once procesos por medio de la metodología Business Process Management BPM y se integraron sistemas en la Plataforma Estatal de Información sistema de control de telefonía móvil, mantenimiento vehicular, información curricular de personal, asistencia de personal, reportes presupuestarios y recaudación, procuraduría fiscal, conciliaciones bancarias, organizaciones de la sociedad civil, consumo de gasolinaz (p.456-457).</p>	<p>Se emitieron los lineamientos generales y el estatuto de evaluación para regular el proceso de implementación y seguimiento de la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos de la administración pública estatal, así como la organización e integración y el funcionamiento de los órganos que conforman el Sistema. (p.351).</p> <p>El programa MAS funciona en 16 dependencias y entidades los cuales contemplan 292 centros de atención y contacto directo al ciudadano. (p.357).</p> <p>Se actualizaron 932 prestaciones de trámites o servicios disponibles al público en el portal WEB de mejora regulatoria y se reportan 56 dependencias y entidades con sus respectivos Programas de Trabajo Interno y 152 proyectos de mejora a dispositivos legales (p.358). Se simplificaron los siguientes trámites:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licencia de conducir. - Expediente electrónico de salud. - Expedición de constancias de no antecedentes. - Cobros de trámites en movilidad. - Constancia de no infracción en línea. - Licencias de conducir para migrantes (p.360)

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2017	Sexto Informe de Gobierno 2018
Retroalimentación		<p>Se llegó a 1,608 puntos de pago a través de cadenas comerciales. (p.307).</p> <p>Se continuó la expedición y actualización de certificados de firma electrónica (p.376).</p> <p>Se optimizaron dieciséis procesos con la metodología Business Process Management y se implementaron al menos 20 nuevas soluciones vía electrónica y otras para la integración con los municipios, además de que se validaron 2,044 soluciones de proyectos de desarrollo tecnológico (p.377-378)</p>
Grid Gerencial	<p>Se homologaron las herramientas para medir las políticas, programas y proyectos del Gobierno Estatal y la guía de análisis en el trabajo del gobierno (p.423).</p> <p>Se realizaron trece estrategias para plantear el modelo de gestión ética, los valores que guían la conducta de los servidores públicos y los mecanismos para replicarlos en la totalidad de las dependencias y entidades.</p> <p>Se reportan 53 unidades internas de mejora regulatoria, 51 programas de trabajo y 133 proyectos de mejora (p.429)</p> <p>La evaluación del desempeño de los servidores públicos se aplicó a 18,475 servidores públicos de nivel salarial del 1 al 14 (p.432)</p> <p>Las agencias calificadoras crediticias ratificaron sus evaluaciones para la gestión financiera estatal, Fitch Ratings en AA+(mex); Moody's Aa1.mx y Standard & Poor's en mxAA+</p> <p>La cuenta pública incluye los doce cierres mensuales, la interpretación y cifras de los estados financieros (p.439)</p>	<p>Se realizó la evaluación del desempeño de 20,099 servidores públicos en los niveles salariales del 1 al 14 (p.360).</p> <p>Las agencias calificadoras crediticias ratificaron sus evaluaciones para la gestión financiera estatal, Fitch Ratings en AA+(mex); Moody's Aa1.mx y Standard & Poor's en mxAA+ (p.364)</p>

Actividad del D.O	Quinto Informe de Gobierno 2017	Informe 2018
Intergrupos	<p>Se estableció una estrategia transversal entre las distintas dependencias y los lineamientos de aplicación del Sistema de Evaluación del Estado de Guanajuato.</p> <p>La nueva Ley de Transparencia establece 55 rubros de obligaciones de transparencia, en comparación con la anterior se incrementan en 162% para darle cumplimiento se realizaron sesiones de asesoría y capacitación para dar cumplimiento (p.473)</p>	
Educación y capacitación	<p>El Programa MAS en colaboración con la Universidad Virtual, capacitó a servidores públicos estatales en temas de desarrollo humano, en la operación del Modelo y en principios de calidad (p.43)</p> <p>Se reportaron 4,115 acciones individuales de capacitación obligatoria en el Programa de Capacidades Profesionales y de Visión de Gobierno; además se reportan 10,831 acciones individuales de capacitación institucional para capacidades profesionales generales y 2,390 apoyos económicos a servidores públicos, para continuar estudios.</p> <p>A través del campus virtual @campusgto, se realizaron 6,783 acciones individuales de capacitación en temas orientación al contribuyente, gestión por resultados y manejo ambiental (p.431-432).</p>	<p>Se continuó la impartición de capacitación a servidores públicos estatales en temas de desarrollo humano y certificación de competencias del Modelo del Programa MAS.</p> <p>Se realizaron 15894 acciones individuales de capacitación para el desarrollo de capacidades profesionales para las personas de niveles salariales del 1 al 4 y se otorgaron 2,563 apoyos económicos para continuar estudios.</p> <p>Para los servidores públicos de carrera se realizaron 12,866 acciones individuales de capacitación en el programa de capacidades profesionales y de visión de gobierno (p.360-361)</p> <p>Se realizaron 1,456 acciones individuales de capacitación en cursos transversales con temas de presupuesto, fiscal y desarrollo humano (p.361)</p>

6.7.4. Plan Estatal de Desarrollo 2040

Finalmente, después de dieciocho años de proyectos, y a siete años de que se cumpla el periodo de la visión 2025, El gobierno del Estado cumplió la obligación de actualizar el diagnóstico y la planeación para el año 2040. Uno de los rasgos que resalta es que ya no se refiere al proyecto como “administración pública eficaz,” ni “Buen Gobierno”, sino “Gobernanza”. Los datos que se publican en el documento oficial, en la sección de diagnóstico son los siguientes.

Diagnóstico 2017 de Gobernanza

Del 2003 al 2015 subió del lugar 29 al 3º en el ranking de generación de ingresos propios. Se cuenta con la más alta calificación crediticia:

Standard&Poor's: mxAA+

Moody's Aa1Mx AA-(Mex).

Sistema Público de Pensiones, viable a largo plazo.

Implementación de Presupuesto Basado en Resultados con 94.7 puntos.

La carga económica de los trámites en conjunto, se calculó en 2016 de 0.27% del PIB \$1mil 929 millones. Guanajuato se pasó de 2013 al 2015 del 17 al 4º lugar en corrupción. Se ubicó en el segundo lugar en el ranking del índice de Gobierno Abierto.

Este documento señala los siguientes retos en materia de gobernanza.

- Consolidar el Sistema Estatal de Evaluación.
- Posicionarse dentro de los primeros cinco lugares en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- Incrementar la autonomía financiera estatal, diversificando los ingresos del erario.
- Alinear las políticas públicas con participación ciudadana con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Mantener la estabilidad de las finanzas públicas.
- Mantener el sistema de pensiones.

- Consolidar equipos de trabajo profesionales y altamente capacitados en los temas de información estadística planeación presupuestación, monitoreo y evaluación.

La Visión 2040 en materia de Administración Pública y Estado de Derecho es

Guanajuato cuenta con una administración que reconoce a la ciudadanía como eje de su trabajo, por lo que ha establecido mecanismos y alianzas permanentes, mediante los cuales, los diferentes sectores de la sociedad participan en la toma de decisiones. Las y los funcionarios públicos se encuentran altamente capacitados para ejercer sus labores bajo principios de honestidad, transparencia, equidad, igualdad de género y visión de servicio a la ciudadanía. La administración pública goza de un servicio civil de carrera eficiente y comprometido con la sociedad. Existe plena colaboración entre el gobierno estatal, los municipios y la federación en el intercambio de información, tomando la transparencia proactiva como uno de sus principios esenciales. Se otorgan servicios públicos eficientes, oportunos y de calidad con un enfoque incluyente y perspectiva de género, para lo cual se utilizan marcos normativos actualizados que se encuentran plenamente identificados en los instrumentos de planeación.

En el aspecto municipal, existe una consolidación del desarrollo institucional y humano de los ayuntamientos y se impulsa la vinculación con los poderes, la sociedad organizada y los institutos políticos. Se otorgan servicios eficientes, oportunos y de calidad, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, fundados en normativas actualizadas que se encuentran plenamente identificadas en los instrumentos de planeación.

Línea estratégica de Gobernanza señala:

Gobernanza

Impulsar el desarrollo de una administración pública de vanguardia, que promueva una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno en beneficio de la sociedad.

Objetivos

Incrementar la eficiencia y la eficacia del sector públicos estatal involucrando a la sociedad como corresponsable.

Estrategias:

4.1.1.4 Promoción de la participación de la sociedad, que esté fundada en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, a través del empleo de alianzas y mecanismos que permitan que ésta se involucre en el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y del presupuesto estatal.

4.1.1.5 Fortalecimiento de las capacidades profesionales del personal en servicio público en todos sus niveles, generando un sentido de pertenencia sustentado en principios de legalidad, eficiencia, eficacia, honradez, inclusión e igualdad de género.

4.1.1.6 Mejora de los procesos gubernamentales mediante la desregulación y el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación, para que la ciudadanía cuente con servicios más accesibles, ágiles y efectivos.

Objetivo 4.1.2. Consolidar una gestión pública abierta transparente y cercana a la ciudadanía, sin cabida para la corrupción.

Estrategia:

4.1.2.4 Capacitación permanente en temas de transparencia ética, gobierno abierto y rendición de cuentas.

Principales proyectos

- Fortalecimiento de la cultura de paz en Guanajuato y en sus municipios.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales en la administración pública estatal y municipal.
- Desarrollo de un sistema preventivo de fiscalización estatal.
- Implementación del gobierno electrónico en la administración pública estatal y municipal.

7. Conclusiones

En la introducción de este trabajo se elaboraron cuatro preguntas guía para la investigación que se ha realizado, tales fueron:

- a) ¿Cuál es la importancia de que el marco jurídico establezca las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos estatales, en lo tocante al desarrollo de políticas de largo plazo?
- b) ¿Cuál es el contenido de la agenda internacional que marca los estándares de la gestión pública para el fortalecimiento del desarrollo?
- c) ¿Cuáles son los cambios trascendentales ocurridos en la administración pública en lo relativo a herramientas administrativas?
- d) ¿Cuáles son los programas que pueden considerarse como herramientas aportadas por el Desarrollo Organizacional a la administración pública estatal?

Las respuestas a estas preguntas se han conseguido con la exploración integral de los temas de este trabajo, de los cuales se exponen a continuación las siguientes conclusiones.

7.1. Obligación de continuar la modernización pública

El conocimiento de los fundamentos del Estado, la administración pública y el servicio público como organización, susceptibles de intervención del desarrollo organizacional, se encuentran en el marco jurídico (Derecho Administrativo), la teoría del Estado, y los estudios sobre el servicio público. Antes del año 2000, el diseño de políticas internas estaba sujeto a las preferencias del gobernante en turno. Como se vio en la introducción, durante el periodo 1991 – 2000, una administración aplicó, y no de manera total, algunas recomendaciones del desarrollo organizacional en tanto que del año 95 al 2000, el acento estuvo en la ingeniería de procesos.

La administración entrante, 2018-2024 deberá nuevamente alinear sus políticas internas, en su programa de Gobierno, con el contenido del Plan de Desarrollo 2040, sin embargo, tiene el reto de rendir cuentas sobre el cumplimiento de la visión 2025.

7.2. Influencia de la agenda internacional en la modernización estatal

El diseño de las políticas públicas, así como de las políticas internas para la administración guarda relación con la agenda internacional primero de corte neoliberal de la Nueva Gestión Pública y luego de contención liberal con la Gobernanza. La Legislación estatal consiste una mezcla de prácticas que pretenden superar la burocracia autoreferenciada donde el fin es el cumplimiento de una Ley sin cuestionar su calidad, es decir; si ésta es efectiva, vigente, oportuna y aplicable. La modernización del aparato administrativo del Estado de Guanajuato, combina propuestas de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza.

Por un lado, hay programas de reducción del aparato administrativo estatal y su costo, y por otro es constante la apertura y ampliación de espacios para la participación ciudadana. Otros programas que marcan la tendencia al abandono de la burocracia autoreferencial, son los de evaluación del desempeño, la planeación participativa, la contraloría social. Sin embargo, el gobierno no puede dejar de ser una burocracia como forma de organización jerárquica. Para ello es funcional la operación del Servicio Civil de Carrera, como sistema de gestión de personal para su ingreso, movilidad, ascenso y profesionalización; como parte de los esfuerzos por mejorar la burocracia, su evaluación y desarrollo del clima organizacional. Respecto a la Nueva Gestión Pública, se introdujo la racionalidad en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Para ello se alinearon funciones y se profesionalizó al personal. Otros programas fueron los de la mejora regulatoria, y simplificación administrativa. En cuanto a la gobernanza, se encuentran el modelo de calidad Mejor Atención y Servicio “MAS”. En el siguiente cuadro se muestra una propuesta de la clasificación de los programas propuestos en el periodo 2000 – 2018, según su clasificación en el paradigma burocrático al que se pueden asimilar.

Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
<p>Aplicar el procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, fincar responsabilidad a los servidores públicos.</p> <p>Analizar y optimizar los procesos.</p> <p>Formular normas y políticas en materia de remuneraciones, administración, capacitación y desarrollo de personal.</p> <p>Establecer un sistema de mérito para la selección, promoción ascenso y estabilidad del personal.</p> <p>Integrar un programa de capacitación de los servidores públicos del estado.</p> <p>Evaluar el desempeño del personal.</p> <p>Mantener el Servicio Civil de Carrera.</p> <p>Construcción y seguimiento de indicadores para medir la eficiencia administrativa.</p>	<p>Combatir la impunidad en los actos ilegales de los servidores públicos.</p> <p>Consolidar procesos de adquisiciones y suministros de materiales.</p> <p>Evaluar y controlar la prestación de los servicios.</p> <p>Analizar periódicamente los procesos de cada dependencia y entidad.</p> <p>Implementar un programa de revisiones periódicas de la gestión de las áreas de la administración pública que presenten mayor riesgo de corrupción.</p> <p>Diseñar y dar mantenimiento a un tablero de control que se alimente con estudios, diagnósticos que permita la toma de decisiones, el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.</p> <p>Diseñar y poner en marcha un programa de desarrollo humano del servidor público y Sistema integral de formación.</p>	<p>Implantar y difundir una política para la contratación del endeudamiento como fuente de recursos económicos.</p> <p>Integrar equipos multidisciplinarios para el cumplimiento de los compromisos de gobierno.</p> <p>Instrumentar un sistema de evaluación del desempeño por dependencia y entidad.</p> <p>Establecer programas que conlleven al ahorro de energía y combustibles, uso eficiente del agua, consumo responsable de materiales de oficina, manejo de desperdicios y contratación de bienes y servicios con menor impacto ambiental.</p> <p>Fomentar los pactos de integridad y la presencia ciudadana en los concursos y licitaciones pública.</p> <p>Fortalecer el Programa Mejor Atención y Servicio (MAS).</p>

Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Gobernanza
<p>Realizar campañas de promoción de simplificación administrativa.</p> <p>Revisar y adecuar periódicamente las estructuras procesos, funciones e indicadores de desempeño de las dependencias y entidades.</p>	<p>Elaborar el Programa Especial de Administración Pública y la Agenda Estatal de Buen Gobierno.</p> <p>Mejora del clima laboral.</p>	<p>Crear el Consejo Estatal de Evaluación y Mejora de los Servicios Públicos con una mayor participación de la sociedad.</p> <p>Nuevo Modelo de Gestión Gubernamental.</p> <p>Sistema de Inteligencia Competitiva: sistema de evaluación del desarrollo, sistema de evaluación del desempeño y análisis tendencial de riesgos y oportunidades de desarrollo.</p> <p>Sistema de Gestión de la Calidad.</p> <p>Presupuesto basado en resultados.</p> <p>Rediseño de procesos de alto impacto ciudadano.</p> <p>Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación Administrativa.</p> <p>Infraestructura tecnológica gubernamental.</p> <p>Administración del Conocimiento y colaboración digital.</p> <p>Rediseño de procesos con tecnologías de información.</p>

7.3. Cambios ocurridos en administración de Recursos Humanos

Entre el año 2000 y el 2018, la administración pública del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato sostuvo un ritmo de introducción de cambios en vías de aplicar políticas internas de mejoramiento en la gestión pública. En materia de gestión financiera y presupuestación pasó de un modelo de funciones a un modelo basado en resultados. La presupuestación por funciones es pertinente para la auto-referenciación burocrática, es decir, los recursos se asignan para mantener el estatus quo y la estructura organizacional sin evaluar el impacto de las acciones gubernamentales. Cuando se trata de resultados, la presupuestación consiste en asignar recursos en función del impacto real que éstas pueden tener en indicadores de sociales.

En conjunto con la implementación del modelo de evaluación de políticas públicas, y otras acciones, haber mejorado en estos 18 años el modelo de presupuestación está relacionado con las excelentes calificaciones crediticias financieras, que a partir de 2004 recibe el Gobierno del Estado de Guanajuato. El Servicio Civil de Carrera y la gestión de recursos humanos ha mantenido un ritmo de ampliación y aplicación desde su implementación en 2003. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración a través de la Dirección General de Recursos Humanos elaboró las siguientes disposiciones para institucionalizar su gestión.:

- Reglamento del Servicio Civil de Carrera.
- Lineamientos para la Administración de Recursos Humanos.
- Guía del registro y postulación en línea.
- Manual de Operación del Servicio Civil de Carrera.

La Administración de Recursos Humanos se realiza en un esquema que regula los procesos de ingreso, modificación de estructuras, capacitación institucional, capacitación técnica, apoyo para estudios, evaluación al desempeño, y estímulos al desempeño.

Las modalidades de capacitación integran el uso de aplicaciones virtuales, como el @campusgto. Esto permitió que tan solo en el último año de gobierno 2017 – 2018 se pudieran realizar más de 27,000 acciones individuales de capacitación, en 2006 éstas

no contabilizaban, en 2012 se lograron más 8,000 con su institucionalización y sistematización en las modalidades de

- Capacitación técnica.
- Capacitación institucional.
- Apoyo para para estudios.

La evaluación del desempeño del personal se estandarizó en toda la administración pública, actualmente se utiliza un modelo basado en la gestión por competencias mediante el que se evalúan las actividades cotidianas de la descripción del puesto, las competencias generales, competencias técnicas y competencias institucionales además de la contribución al cumplimiento de las metas del Presupuesto Basado en Resultados. Este modelo se aplica en toda la Administración Pública Centralizada.

Por otro lado, la evaluación del Clima Laboral se ha generalizado a toda la administración pública como parte de las funciones de la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas, en su evolución desde que se constituyó en 2003 como Secretaría de la Gestión Pública. Los resultados de esta evaluación empezaron a ser públicos desde el año 2011. Su composición y aplicación se enriqueció con la integración de la Encuesta Ética sobre percepción e instrumentación prácticas de corrupción y transparencia, en la administración pública. Esta encuesta también es respondida por las y los servidores públicos.

Cabe resaltar que esta encuesta es consecuencia de la aplicación del modelo de Gestión Ética que está en operación desde el año 2007, cuando se creó bajo la denominación de Comité de Ética (Coética), y en el 2018 renombrado como Consejo Interinstitucional Estatal de Ética. Éste también está vinculado a la evolución de la aplicación del Modelo de Equidad de Género durante 2012 y 2015, cuando éste último evolucionó a la certificación en la Norma NMX 025 de igualdad laboral.

Otro de los programas que impulsó la Secretaría de la Gestión Pública y evolucionó hasta este periodo, es el diseño del Modelo Integral de Administración Pública implementado en el año 2003 en algunas dependencias, luego en el año 2012 con su aplicación en 12 y 41 entidades, hasta transformarse en el Sistema de Gestión de

Calidad (SIGUE) y ser aplicado en toda la Estructura de la Administración Pública. Se trata de una herramienta que integra diversas políticas y prácticas internas para asegurar el mejoramiento de la gestión. Con este instrumento las dependencias y entidades están obligadas a presentar a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas un portafolio con:

- a) Manual de Organización.
- b) Manual de Procesos.
- c) Manual de Procedimientos.
- d) Manual de Servicios al Público.
- e) Evaluación al Desempeño.
- f) Evaluación de Clima Organizacional.
- g) Medición de Satisfacción al Usuario.
- h) Sistema de Capacitación.
- i) Indicadores de Control de Recursos Humanos.
- j) Matriz de Control de Planes y Programas.
- k) Gestión Ética.
- l) Modelo de Gestión Ética.
- m) Eficiencia Organizacional.
- n) Derivado de la Gestión Ambiental.

Respecto al ejercicio de una administración pública transparente y con rendición de cuentas, entre los años 2000 y 2006, no había programas preventivos de participación ciudadana y la mejora regulatoria aplicaba sólo para aquellas reglamentaciones de carácter externo y vinculadas al desarrollo económico.

A partir del año 2011 se extendió la práctica de aplicar la mejora regulatoria a las dependencias y entidades, al cierre de la administración 2006- 2012 operaban nueve unidades de Mejora Regulatoria, y para el cierre de la administración 2018 se encontraban operando en 56 organismos de la administración pública. Vinculado a lo anterior, se puede encontrar el rediseño de procesos mediante la metodología Business Process Management. Entre el año 2000 y el año 2012 los procesos internos no se

cuestionaban ni existía una herramienta para mejorarlos o un banco compartido de mejores prácticas replicable, en materia de mejora regulatoria. Actualmente sí lo existe.

El programa Mejor Atención y Servicio (MAS) se encuentra vigente desde 2003, y ha tenido una evolución considerable: comenzó siendo una réplica del Modelo de Calidad ISO adaptado a la administración pública, actualmente es un programa especializado en “mejorar la experiencia de los ciudadanos al realizar un trámite o solicitar un servicio, llevando a cabo acciones de fortalecimiento en equipo tecnológico, mobiliario, infraestructura e imagen de las instalaciones en los centros de atención” (Gobierno del Estado, 2018, p.).

Su instrumentación pasó de 203 centros de atención situados en 7 dependencias al cierre de la administración 2006, a su aplicación en todas las dependencias al cerrar la administración 2018. Esta transición pasó por la aplicación en 368 centros de atención de 11 Dependencias a 296 centros de atención,

Tan solo en el último año de la administración 2012 – 2018 se invirtieron 2 millones 983 mil 247 pesos en estos programas. A continuación, se sintetizan las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo, en vías de la modernización de la Administración Pública en el periodo 2000-2018.

Cierre de la Administración 2000-2006	Cierre de la Administración 2006 – 2012	Cierre de la Administración 2012 – 2018
<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestación con base en funciones. - Servicio civil de carrera operando en 10 dependencias para trabajadores en los niveles del 6 al 12. - Proceso de evaluación con estímulo al desempeño operando para el personal de los niveles de 1 al 5. - Evaluación al Desempeño general sin estímulo para el personal de los niveles del 6 al 12. - Se puso en operación el Premio estatal de la Administración Pública. - Calificaciones crediticias MxAA de Standard & Poor's y Aa1.mx de Moody's. - 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestación con Base en funciones - Aumento en la autoconfianza y la institución con base en el programa de Gestión Ética. - Índice de satisfacción del usuario en 92.2%, con el Programa MAS operando en 368 centros de atención, de 11 dependencias y 3 entidades. - Se evaluaron 18,248 servidores públicos (de niveles del 6 al 12). - Modelo de capacitación institucional y capacitación técnica para realizar 7,340 servidores públicos y se entregaron 1,159 apoyos para estudios (por año). - Intervenciones de revisión de decretos de creación, reglamentos interiores, estructuras y ambiente laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> - Presupuestación con Base a Resultados (PBR). - Moody's Aa1.mx en escala nacional y Standard & Poor's, mxAA+ - Sistema de evaluación operando mediante: Consejo de Evaluación, Grupo Consultivo y Grupo Coordinador. - Evaluaciones de programas gubernamentales. - Programa MAS operando en 16 dependencias y entidades. Con un índice de satisfacción de 9.33 en 292 centros de atención. - Sistema de Gestión de la Calidad. - Rediseño de 16 procesos mediante metodología Business Process Management.

Cierre de la Administración 2000-2006	Cierre de la Administración 2006 – 2012	Cierre de la Administración 2012 – 2018
<ul style="list-style-type: none"> - Modelo integral de Administración Pública Operando: con el manual de organización, el manual de procesos, la evaluación individual del desempeño, la medición de satisfacción de los usuarios de los servicios, el programa anual de capacitación e indicadores selectos de recursos humanos. - Programa Mejor Atención y Servicio Operando en 203 centros de atención, de 7 dependencias. - Modelo de Gestión Ética Operando. - Modelo de General de Medición y Evaluación del Desempeño del Poder Ejecutivo operando en 11 dependencias 33 entidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Clima laboral de 8.59, en escala del 1 al 10. - Modelo Integral de Administración Pública puesto en operación en 12 dependencias y 41 entidades. - Se mantuvieron las evaluaciones crediticias. - Se instalaron 9 unidades Internas de Mejora Regulatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para realizar 15,894 acciones individuales de capacitación institucional y 12,866 acciones individuales de capacitación obligatoria y entrega de hasta 2,563 apoyos económicos. - Clima Laboral de 8.429 y Evaluación de encuesta ética de 79.79. - Evaluación de 20,099 servidores Públicos de los niveles del 1 al 14. - Servicio Civil Operando en todo Gobierno del Estado en los niveles del 5 al 11. - Cincuenta y seis Unidades Internas de Mejora Regulatoria (UniMeR), Capacitación en mejora Regulatoria y Manifestaciones de Impacto Regulatorio. - .

Cierre de la Administración 2000-2006	Cierre de la Administración 2006 – 2012	Cierre de la Administración 2012 – 2018
<ul style="list-style-type: none"> - Modelo integral de Administración Pública Operando: con el manual de organización, el manual de procesos, la evaluación individual del desempeño, la medición de satisfacción de los usuarios de los servicios, el programa anual de capacitación e indicadores selectos de recursos humanos. - Programa Mejor Atención y Servicio Operando en 203 centros de atención, de 7 dependencias. - Modelo de Gestión Ética Operando. - Modelo de General de Medición y Evaluación del Desempeño del Poder Ejecutivo operando en 11 dependencias 33 entidades. 		<ul style="list-style-type: none"> - Uso de la Firma Electrónica para servicios de contabilidad, adquisiciones, ingresos, y financieros. - Programas de Contraloría Social operando: Agente 00-Trampas, Colectivo CQ, Contralores Juveniles, Contralores de Plata, Contralores sin Límites, Contralores sin Frontera, Contraloras con Valor

7.4. Herramientas del Desarrollo Organizacional aplicadas

Respecto a la serie de políticas internas a nivel macro aplicadas por el Gobierno Estatal, en esta sección se contesta el cuestionamiento sobre la categorización de tales prácticas de mejoramiento, en relación con el Desarrollo Organizacional.

Las definiciones del Desarrollo Organizacional convergen en que éste se refiere a un cambio planeado de largo plazo, para mejorar la efectividad y salud organizacional. El cambio en la administración pública estatal se definió en el Plan Estatal de Desarrollo 2025, incluyendo un rubro sobre administración pública con un diagnóstico de la situación se refiere a:

- Falta credibilidad en las instituciones públicas, en este sentido, es fundamental la participación ciudadana en la toma de decisiones, y en la estructuración del gasto público.
- Es necesario el análisis y replanteamiento las funciones gubernamentales.
- Es importante contar con una legislación adecuada en materia del derecho a la información.
- Se requiere promover mayor capacitación de los servidores públicos y la creación de suficientes escuelas superiores de administración pública.
- La normativa que regula el funcionamiento de las instituciones de asistencia privada es inadecuada.
- Las funciones administrativas son excesivas.
- Se deben buscar los mecanismos apropiados para dar continuidad y seguimiento a la planeación entre administraciones públicas.
- Es necesario sancionar la falta de cumplimiento de la Ley de Planeación Estatal.

En la visión del 2025, se incluyó que “la participación activa de la sociedad y la honestidad y efectividad de sus gobernantes garantizan, en conjunto, una mejor calidad de vida a toda la población del estado” (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2000, p.), para lo cual se recomienda:

- Fomentar la cultura cívica, la participación ciudadana en el quehacer de gobierno, y el compromiso social con el desarrollo del estado.
- Hacer visible la rendición de cuentas de las actividades del gobierno a la sociedad.
- Asegurar la rentabilidad social de las acciones de gobierno.
- Mejorar y simplificar el marco jurídico.
- Diseñar y llevar a cabo procesos políticos de vanguardia efectivos y confiables.

Igualmente, en cada administración se encontraron, declaraciones respecto al mejoramiento de la administración pública, que fueron construidas en ejercicios de participación ciudadana y aportaciones del personal de las diferentes dependencias y entidades. Cada administración realizó un ejercicio más amplio.

7.4.1. Respecto al Modelo de cambio de Kurt Lewin

En el periodo de estudio, el modelo de cambio tiene algunos rasgos del modelo de Lewin. Se puede considerar que al inicio de cada administración ocurre un proceso de descongelamiento respecto a la situación en que ésta se encuentra, esto ocurre en tanto que se publica el Plan de Gobierno, y una vez hecha su publicación, el Plan o Programa de Gobierno vuelve a congelar el estado de dicha administración. Durante este periodo se realizan diagnósticos del campo de fuerzas y se determinan las posibles rutas de acción.

7.4.2. Burke-Litwin

En la administración pública estatal, a nivel macro, hubo varios cambios evolutivos, en las tres administraciones analizadas, el carácter de estos cambios permitió que globalmente entre el año 2000 y el año 2018 se diera un cambio transformacional. Se puede decir que hubo un cambio de cultura que sólo puede verificarse en este periodo. Hoy existe una cultura laboral, sustentada en otros valores que rechazan la burocracia, que buscan soluciones tecnológicas y que se orientan al ciudadano. Una cultura que ha logrado:

- Ganar la confianza de la ciudadanía.
- Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones de Gobierno.

- Generar un clima de gobernabilidad.
- Transparentar la gestión pública.
- Mantener finanzas públicas sanas.
- Asegurar la continuidad de los planes Estatal y de Gobierno a largo plazo.
- Respetar la autonomía de los municipios.
- Erradicar la corrupción e impunidad.
- Crear un sentido de pertenencia.
- Consolidar el federalismo.

7.4.3. Modelo de cambio de Kilman

a) Trayectoria de la cultura. En la administración pública los cambios no pueden realizarse el margen del marco Jurídico. La cultura ha cambiado en 18 años, a causa de la aplicación del marco jurídico. En 2012 se estableció en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la obligación de compartir información. La “estructura de Ejes” fortaleció este cambio a través de la obligación de compartir información. La magnitud de los cambios experimentados en el último periodo de análisis está relacionado con la capacidad de colaboración entre las dependencias, dictada por la Ley Orgánica y aplicada por a Gubernatura y la Secretaría de Gobierno. No obstante, también ha sido un factor importante para el cambio cultural la capacitación general en el tema de Visión de Gobierno.

b) Trayectoria de las habilidades gerenciales. En cuanto a la formación de habilidades gerenciales, se han desarrollado como parte de las capacidades generales, entre ellas están: la toma de decisiones y el liderazgo.

c) Trayectoria de la creación de equipos. Estos se han desarrollado

- Visión de servicio
- Trabajo en Equipo
- Capacidad organizativa
- Manejo de tecnología

d) Trayectoria de la estrategia-estructura. En esta trayectoria entran la visión estratégica y elaborada en el plan de Desarrollo y los programas de Gobierno, también la institucionalización del presupuesto basado en resultados y la normatividad respecto a las reglas para modificar estructuras organizacionales, durante el periodo de cada administración, instituido y con su evolución desde el año 2007.

e) Trayectoria del sistema de recompensas. Esta es una trayectoria aún no empleada para el cambio organizacional en el Gobierno del Estado, con la excepción de algunas prácticas como el Premio Estatal de Administración Pública y los estímulos al desempeño, los cuales sólo se entregan al personal del nivel 1 al 4.

7.4.4. Modelo de Jerry Porras

Con relación al modelo de Jerry Porras, se encontraron rasgos de intervención en todos los aspectos del modelo. La intervención no es homogénea, sin embargo sí atiende a ciertas prioridades.

- a) Arreglos de la organización
 - i. Metas. A través de los planes y Programas de Gobierno y su actualización.
 - ii. Estrategias. Programas de gobierno y presupuesto
 - iii. Estructura. Con los movimientos en los gabinetes legal y ampliado.
 - iv. Políticas. Programas Internos de las dependencias.
 - v. Procedimientos administrativos. Con el modelo de mejora regulatoria y el modelo de Gestión de calidad.
- b) Factores sociales
 - vi. Cultura. Se ha cultivado una cultura de gobierno corporativo.⁸
 - vii. Estilo de dirección. Jerárquico, sin embargo la ley de responsabilidades administrativas ya fomenta la cultura de la delegación, aunque no es muy aprovechada.
 - viii. Procesos de interacción.

⁸ Como muestra un análisis de los valores de cada administración, éstos no introducen valores significativamente diferentes entre una y otra, sino que agregan elementos o acciones a los anteriores. Las Dependencias no tienen valores diferentes a los del Gobierno.

- c) Tecnología. En la última administración se desarrollaron aplicaciones digitales, con base en el desarrollo de procesos ocurrido en las dos primeras administraciones.
- d) Escenario físico. Sobre todo, en las oficinas de centros de atención y prestación de servicios.

7.4.5. Modelo de Kotter

Respecto al modelo de Kotter:

1. Sentido de Urgencia: El acento se dio en la administración 2000 – 2006 y la administración 2012 – 2018.
2. Creación de un equipo guía para el cambio. La integración de este equipo fue dinámica y no siempre con enfoque de gestión del cambio. Entre el 2000 y el 2003, el cambio se apoyó en la Coordinación de Desarrollo Gubernamental, luego se concentró en la Secretaría de la Función Pública hasta su transformación hoy en la Secretaría de la Transparencia, en algunas ocasiones con la cooperación de la Secretaría de Finanzas y Administración y en otras en franca competencia, por conservar atribuciones. Cada programa ocupaba un equipo de gestión del cambio.
3. Cada una de las administraciones tenían una visión y la actualización del plan de Desarrollo, provocó la pérdida de la visión 2025 que debía ser una visión común.
4. Comunicar para fidelizar. El proceso de cambio no siempre se comunicó como tal, existía comunicación para que la población objetivo conociera los beneficios de los programas, sin embargo, una debilidad es la comunicación, de hecho, en los informes de gobierno se delata la falta de comunicación hacia el interior.
5. El empoderamiento hacia la acción es una de las cuestiones que se puede debatir. Un servidor público empoderado podría incurrir en excesos y actuación fuera de atribuciones, el facultamiento debe estipularse

adecuadamente para proteger la certeza en la actuación cuando se trate de proactividad.

6. Los objetivos a corto plazo se construyeron cada sexenio. Esta puede ser una de las características del cambio organizacional, con base en el plan de desarrollo. Sin embargo, debe quedar claro que el horizonte es de 25 años.
7. La actualización del Plan de Desarrollo, mueve la fecha en que deben alcanzarse los objetivos. Primero eran a 2025 y ahora son a 2040.
8. Institucionalizar los nuevos comportamientos. Cada administración debe asegurarse de que sus cambios realizados sean integrados a la cultura de la dependencia, y darles mantenimiento. Si bien se ha visto que no fue posible abarcar en una sola administración al conjunto de organizaciones que integran la administración pública, los pocos pasos dados debían consolidarse año con año.

Sobre el enfoque hacia el sentimiento de las personas, se han introducido modelos que afectan positivamente la conducta de las personas:

- La capacitación para la atención al cliente.
- La capacitación para el trabajo en equipo.
- La aplicación del modelo de Gestión Ética.
- La aplicación del Modelo de Equidad de Género.
- La Norma Mexicana de Igualdad Laboral y no discriminación.
- La capacitación en visión de servicio.
- Se evalúa anualmente el Clima Organizacional y las prácticas éticas.

7.5. Oportunidades y prospectiva para el Desarrollo Organizacional

En el desarrollo de este proyecto se ha visto que efectivamente hubo cambios en vías de la modernización de la gestión pública en el periodo 2000- 2018. Esta modernización es una respuesta institucional a la tendencia marcada por organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. El Gobierno del Estado de Guanajuato, fue uno de los primeros en adoptar de manera inmediata la

política de apertura y agenda, que inició en 1994 con la entrada de México al Tratado de Libre Comercio.

Es importante observar que, a nivel macro, la administración no se propone realizar un programa de Desarrollo Organizacional, sino que éste resulta como una consecuencia de la aplicación de la agenda internacional para el desarrollo gubernamental. En este sentido, vale la pena cuestionarse sobre las oportunidades o perspectivas que se abren para su aplicación más completa en la administración 2018 -2024. En ese momento se podrá evaluar plenamente si el plan de desarrollo 2000 – 2025 realmente se cumplió como se esperaba. La respuesta a esta cuestión está en la necesidad de aplicar acciones para generar cambios en el Clima Organizacional de las Dependencias y Entidades. Este rubro es uno de los temas que permanece sin cambios significativos desde su medición. Si bien el resultado es promedio, este brinda una idea de que puede haber dependencias con una evaluación de 10 y otras con evaluación de 6, de donde el promedio se genera como un 8.

El Clima Organizacional es uno de los grandes retos de la administración pública corporativa. La formación del liderazgo, visión de servicio y visión de gobierno debe incluir temas relativos a la construcción de un clima laboral productivo y humano. El Desarrollo Organizacional puede proporcionar herramientas aplicables para su realización. Se puede reforzar la capacidad de las Secretarías de la Transparencia y Rendición de Cuentas, así como de la de Finanzas e Inversión y Administración, para incrementar su impacto como agentes de cambio en cuanto al mejoramiento y rediseño de procesos y eficiencia de la estructura orgánica. Se pueden establecer metas a dos años para evaluar la estructura de puestos de cada dependencia y de sus procesos, esto es con la aplicación de la Ley de Mejora Regulatoria. El periodo propuesto de al menos dos años ya considera que la planeación presupuestal es anual y no es posible cambiar de un año para otro un programa que se encuentra operando, sin que el mismo haya sido evaluado al menos con un año de antelación.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2007). El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia.*, 5-32.
- Arellano, D. (2004). La nueva gestión pública : ¿dónde está lo nuevo? En D. Arellano, *Más allá de la reinención del Gobierno* (págs. 13-47). México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Berzelay, M. (2001). La Nueva Gerencia Pública. *Reforma y Democracia No. 19*, <http://siare.clad.org/revistas/0038544.pdf>.
- Berzelay, M. (2003). La Nueva Gerencia Pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública, vol. XII, núm. 2 ii semestre*, 241 - 251.
- Berzelay, M., & Armajani, B. (1998). *Atravesando la burocracia: Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bolaños García, R. (2011). Desarrollo Organizacional como Estrategia para la Modernización de la Administración Pública. *Revista Nacional de Administración*, 135-144.
- Caraza Tirado, L., Coutiño Audiffred, I., Moreira-Rodríguez, H., & Flores Alcocer, C. (1993). *Guanajuato Siglo XXI Tomo Primero*.
- Castelazo, J. R. (2009). Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 13-35.
- Cejudo, G. (2013). La Nueva Gestión Pública: una introducción. En G. M. Cejudo, *La Nueva Gestión Pública* (págs. 17-47). México D.F.: Siglo XXI.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo.*, 57 - 74.
- Chuayfet Chemor, E. (1983). *Derecho Administrativo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Congreso del Estado de Guanajuato. (2000.). *Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato*. Guanajuato, Gto. .

- Coronilla, R., & Del Castillo, A. (2000). El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias. En D. Arellano, E. Cabrero, & A. Del Castillo, *Reformando al Gobierno. Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (pág. 71). México, D.F. : Miguel Ángel Porrúa.
- Cruz Melendez, C. (2010). Aportes del desarrollo organizacional a la Administración Pública Municipal. *Encrucijada*, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58524/51753>.
- De Faria Mello, F. (2000). *Desarrollo Organizacional, Enfoque Integral*. Mexico: Limusa.
- De los Santos Morales, A. (2012). *Derecho Administrativo I*. Tlalnepantla, Estado de México: Red Tercer Milenio.
- Echebarría, K. (2005). *La gestión de los recursos humanos en el sector público, tendencias y desafíos*. Recuperado el 17 de 12 de 2018, de <http://bibliotecadigital.dipres.cl/handle/11626/12982>
- Echeverría, J. (2011). *De a gobernabilidad a a gobernanza*. Ibarra, Ecuador.: Universidad Tecnológica del Norte.
- Fernández Ruiz, J. (1997). *Panorama del derecho Mexicano. Derecho Administrativo*. México: Mc. Graw Hill.
- Fernandez Ruiz, J. (2000). *Boletín de Derecho Comparado, Número 99*. Recuperado el 02 de 11 de 2018, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/rt/printerFriendly/3653/4446>
- Ferrer Téllez, L. (2007). *Desarrollo Organizacional*. México D.F.: Trillas.
- Fraga, G. (2000). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- French, W., & Bell, C. (1996). *Desarrollo Organizacional. Aportaciones de las Ciencias de la Conducta para el mejoramiento de la organización*. México: Prentice Hall Hispanoamericana.
- García Sánchez, I. (2007). La nueva gestión pública: evolucion y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público.*, 37-64.
- García Sánchez, I.-M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Garrido Falla, F. (1952). *Sobre el Derecho Administrativo y sus Ideas*. Recuperado el 03 de 11 de 2018, de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2111834.pdf>

- Garzón, M. A. (2005). *El Desarrollo Organizacional y el Cambio Planeado*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. *Revista Digital Universitaria*, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>.
- Guízar Montúfar, R. (2013). *Desarrollo Organizacional. Principios y Aplicaciones*. México D.F.: Mc. Graw Hill.
- Harmon, M., & Mayer, R. (1999). *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. Madrid España: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández Oliva, R. (2001). *Globalización y Privatización: El Sector Público en México, 1992-1999*. México: INAP.
- Hernández, J., Galarzo, M., & Espinoza, J. (2011). *Desarrollo Organizacional. Enfoque Latinoamericano*. Naucalpan de Juárez. Estado de México.: Pearson.
- Hernandez, P., Galarzo, J., & Espinoza, J. (2011). *Desarrollo Organizacional*. México.: Parson Educación de México.
- Hintze, J. (2003). Gestión por Procesos y Resultados en el Aparato Estatal: una cuestión abierta. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública*. (pág. 25). Córdoba: Tecnología para la Organización Pública.
- Kubr, M. (1997). *La consultoría de empresas: guía para la profesión*. (3a. Edición Revisada. ed.). Ginebra, Suiza.: Oficina Internacional del Trabajo.
- Martín-Castilla, J. (2005). Administración Inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio al ciudadano. *Auditoría Pública*, http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/200507_36_47.pdf.
- Martínez Morales, R. (2004). *Derecho Administrativo 1er. Curso*. México: Oxford University Press.
- Medina Giopp, A. (2005). *Gestión por Procesos y Creación de Valor Público. Un enfoque analítico*. Santo Domingo. : Instituto Tecnológico de Santo Domingo.
- Moreno, R. (1980). *La administración pública federal en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Moyado Estrada, F. (2011). Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995 - 2012. *Revista de Administración Pública*, 45-70.
- Ocampo, J. (01 de 2005). *Más Allá del Consenso de Washington*. México D.F.: CEPAL Naciones Unidas. Recuperado el 11 de 2018

- Oliva Ramirez, J. (02 de 11 de 2009). *Tercer Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://4toinforme.guanajuato.gob.mx/>
- Oliva Ramírez, J. (02 de 11 de 2011). *Cuarto Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://4toinforme.guanajuato.gob.mx/>
- Oliva Ramírez, J. (02 de 11 de 2013). *Primer Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestion/oliva/1erinforme/>
- Oliva Ramírez, J. (02 de 11 de 2018). Obtenido de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestion/oliva/2doinforme/>
- Oliva Ramírez, J. (02 de 11 de 2018). *Quinto Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://quintoinforme.guanajuato.gob.mx/>
- Oliva Ramírez, J. (02 de 11 de 2018). *Tercer Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://3erinforme.guanajuato.gob.mx/>
- Olvera, R. (2017). La Gobernanza y Buena Administración en el Contexto del Control de la Inactividad Administrativa. (P. y. Departamento de Derecho, Ed.) *Ciencia Jurídica*(11), 119-136.
- Ordaz Zubia, V. Y., & Saldaña García, G. E. (30 de 01 de 2018). *Análisis y crítica de la metodología para la realización de planes regionales del Estado de Guanajuato*. Obtenido de Encicloedia virtual emed: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006b/voz/00.htm>
- Osborne , D., & Gaebler, T. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno, Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. . México D.F.: Ediciones Gernika S.A. .
- Oszlak, O. (2002). Profesionalización de la Función Pública en el Marco de la Nueva Gestión Pública. En D. Arellano, *Retos de la profesionalización de la función pública*. Venezuela: CLAD.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (2017). *Plan Estatal de Desarrollo 2040*. Guanajuato.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (2001). *Plan Estatal de Desarrollo 2025*. Guanajuato. Gto.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (01 de 2018). *Programa de Gobierno 2000-2006*. Guanajuato, Gto.
- Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (02 de 11 de 2018). *Programa de Gobierno 2006-2012*. Obtenido de https://www.guanajuato.gob.mx/plan_gobierno/

- Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato. (02 de 11 de 2018). *Programa de Gobierno 2012-2018*. Obtenido de <http://seieg.iplaneg.net/seieg/index/clasificacion/77#>
- Prats, J. (2005). *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza*. Madrid, España.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prieto Marín, P. (09 de 2003). *Asociación Kyopol*. Recuperado el 11 de 10 de 2018, de <http://www.kyopol.net/docs/PedroPrieto.GobernabilidadYGobernanzaLocal.pdf>
- Ranieri, A. (1998). Creencias y cambio organizacional en los sectores público y privado. . *Estudios Públicos*, 202 - 229.
- Restrepo Medina, M. (2009). Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza. *Diálogos de Saberes*, 167-185.
- rica, U. d. (Ed.). (2016). Desarrollo organizacional y los procesos de cambio en las instituciones educativas, un reto de la gestión de la educación. *Educación.*, 40(1), 67-87.
- Rionda, L. (2000). Política, alternancia y gestión administrativa en Guanajuato (1920 - 1998). En V. Espinoza Valle, *Alternancia y transición política: ¿Cómo gobierna la oposición en México?* (págs. 27 - 54). México: El Colegio de la Frontera Norte & Plaza y Valdez.
- Romero Hicks, J. (09 de 2001). *Primer Informe de Gobierno*. Recuperado el 11 de 2018, de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/primero/index.htm>
- Romero Hicks, J. (09 de 2002). *Segundo Informe de Gobierno*. Recuperado el 2018, de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/segundo/index.htm>
- Romero Hicks, J. (09 de 2003). *Tercer Informe de Gobierno*. Recuperado el 2018, de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/tercero/index.htm>
- Romero Hicks, J. (09 de 2005). *Quinto Informe de Gobierno*. Recuperado el 2018, de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/quinto/index.htm>
- Romero Hicks, J. (09 de 2006). *Sexto Informe de Gobierno*. Recuperado el 2018, de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/sexta/>
- Romero Hicks, J. (02 de 11 de 2018). *Cuarto Informe de Gobierno*. Obtenido de <https://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/romerohicks/cuarto/index.html>

- Sánchez García , A. (2013). Algunas reformas estructurales en el Estado de Guanajuato para una Administración Pública Eficaz. *Ciencia Jurídica*, 135-161.
- Sánchez García , A. (2013). Reformas Estructurales en el Estado de Guanajuato para una Administración Pública Eficaz. *Ciencia Jurídica*(3), 135.
- Secretaría de Finanzas Inversión y Administración. (09 de 2018). *Bolsa del Servicio Civil de Carrera*. Obtenido de <https://bolsascc.guanajuato.gob.mx/>
- Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas. (09 de 2018). *Sistema Único de Gestión* . Obtenido de <http://sigue.strc.guanajuato.gob.mx/index.php/documentostrabajo>
- Serna, J. (2010). *Globalización y Gobernanza: Las transformaciones del Estado y sus Implicaciones para el Derecho Público*. México D.F. : Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serrano, J. F. (2000). El "Consenso de Washington" ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante? *Revista de Fomento Social*.(217), pp. 29-45.
- Terrones Cordero, A. (2012). Crecimiento económico de México, 1970-2009. En A. Terrones Cordero, *Globalización, crisis y crecimiento en México*. (pág. 159). México D.F.: Plaza y Valadez.
- Uvalle Berrones, R. (2000). Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. *Convergencia No. 21*, 255-287.
- Valls Hernández , S. (2009). La noción del servicio público en el Estado social de derecho. En D. Cienfuegos Salgados, & L. Rodríguez Lozano, *Actualidad de los Servicios Públicos en México* (págs. 429 - 450). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Villoria Mendieta, M. (2009). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 1. Comunidades de Castilla - La Mancha: Escuela de Administración Regional*.
- Villoria Mendieta, M. (05 de Enero de 2018). *Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2*. Toledo Esp. : Escuela de Administración Regional. Obtenido de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T1.pdf>
- Waissbluth, M. (04 de 02 de 2008). *Ingeniería Industrial Universidad de Chile*. Obtenido de <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/109%20ceges%20MW.pdf>

Yanome Yesaki, M. (2009). El Concepto de Servicio Público en México. En D. Cienfuegos Salgado, & L. Rodríguez Lozano, *Actualidad de los Servicios Públicos en México* (págs. 693-707). México: UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Zalazar, R. (2012). *Introducción a la Administración: Paradigmas en las Organizaciones*. Recuperado el 05 de 01 de 2018, de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2011e/1090/index.htm>

Zamitiz Gamboa, H. (2010). Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009). *Estudios Políticos No. 20*, 29 - 55.