



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE HIDALGO**

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**ÁREA ACADÉMICA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

*“Isomorfismo institucional en la Modernización de la Gestión
Financiera de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo 2015”*

**TESIS DE CARÁCTER PROFESIONAL QUE, PARA
OBTENER EL GRADO DE:**

MAESTRO EN GOBIERNO Y GESTIÓN LOCAL

PRESENTA:

Jorge Bautista Martínez

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Israel Cruz Badillo

Pachuca de Soto, Hidalgo, agosto de 2018



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE HIDALGO
 Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades
School of Social Sciences and Humanities
 Área Académica de Ciencia Política y Administración Pública
Department of Politics and Public Administration

ICSHU/MGGL/047/2018

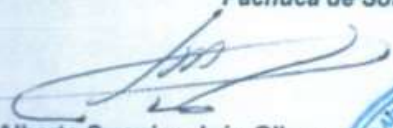
MTRO. JULIO CÉSAR LEINES MEDÉCIGO
DIRECTOR DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
P R E S E N T E:


Estimado Maestro:


Sirva este medio para saludarlo, al tiempo que nos permitimos comunicarle que una vez leído y analizado el proyecto de investigación titulado: **"Isomorfismo Institucional en la Modernización de la Gestión Financiera de los Ayuntamientos del Estado de Hidalgo 2015 "**, que para optar al grado de Maestro en Gobierno y Gestión Local presenta el **C. JORGE BAUTISTA MARTÍNEZ**, matriculado en el programa de Maestría en Gobierno y Gestión Local, séptima generación, con número de cuenta: **216455**; consideramos que reúne las características e incluye los elementos necesarios de un proyecto terminal. Por lo que, en nuestra calidad de sinodales designados como jurado para el examen de grado, nos permitimos manifestar nuestra aprobación a dicho trabajo.

Por lo anterior, hacemos de su conocimiento que, al alumno mencionado, le otorgamos nuestra autorización para imprimir y empastar el trabajo de Tesis, así como continuar con los trámites correspondientes para sustentar el examen para obtener el grado.

ATENTAMENTE
"AMOR, ORDEN Y PROGRESO"
Pachuca de Soto, Hgo., a 05 de Julio de 2018.


Dr. Alberto Severino Jaén Olivas
 Director del ICSHu
 Vo. Bo


Dr. Israel Cruz Badillo
 Director de Tesis


Dra. Georgina Lorena Fernández Fernández
 Profesor Investigador


Dr. Raúl Rodarte García
 Profesor Investigador



Carretera Pachuca-Actopan Km. 4 s/n. Colonia
 San Cayetano, Pachuca de Soto, Hidalgo, Mexico.
 C.P. 42084
 Teléfono: 52 (771) 71 720 00 Ext. 4213
 quinogh05@hotmail.com



Agradecimientos

Primeramente, agradezco a Dios por permitirme realizar cada una de mis metas y mis sueños, por permitirme disfrutar y compartir estos logros con las personas que amo y que son el pilar de ello, mi papá, mi mamá, mi hermana y mi hermano, que siempre están para apoyarme y me han enseñado todo de la vida para salir siempre adelante.

Agradezco a ti padre Jorge Bautista Castro, el enseñarme hacer siempre las cosas de una manera correcta, con calidad y empeño.

A ti madre María del Rocío Martínez Torres, por enseñarme el valor de las cosas y la fortaleza que hay que tener frente a cualquier situación por más difícil que sea.

A ustedes hermanos Aracely y Oscar Bautista Martínez, que me han enseñado el valor del trabajo duro y el esfuerzo para hacer las cosas siempre bien.

De manera muy especial, agradezco a usted estimado Dr. Israel Cruz Badillo, por su incondicional apoyo en todo momento para el logro y culminación de mis estudios, así como el apoyo e impulso para mi vida académica y profesional, por sus sabios consejos y atinadas palabras.

Agradezco a todas las personas que siempre estuvieron ahí para apoyarme y que creyeron y creen en mí para lograr mejores cosas, de forma especial al Dr. Edgar Manuel Castillo Flores, que desde la licenciatura siempre ha creído en mí y me ha ayudado a formarme como profesionalista ; a mis amigos(as) que, aunque sea con una palabra de aliento o con un simple consejo siempre me apoyaron, pero de manera particular a ti amigo Marcos David Bernal que de igual forma desde el inicio de mi carrera me has apoyado, a mis amigos Oskar Ricardo Gálvez, Alfonso Jiménez, Rubén Escobedo, Eduardo Chan, Adán Hernández gracias por sus palabras de aliento e impulso para afrontar las cosas.

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: INSTITUCIONALISMO Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. UN ACERCAMIENTO TEÓRICO	18
1.1.- <i>Institucionalismo</i>	18
1.1.1.- <i>¿Qué es el institucionalismo?</i>	19
1.1.2.- <i>Viejo y Nuevo Institucionalismo</i>	20
1.1.3.- <i>Diversos Enfoques del Nuevo Institucionalismo</i>	23
1.1.3.1.- <i>Histórico</i>	24
1.1.3.2.- <i>Normativo</i>	24
1.1.3.3.- <i>Regulativo (Económico o de Elección Racional)</i>	25
1.1.3.4.- <i>Cognitivo (Sociológico)</i>	26
1.1.3.5.- <i>Político y estructural</i>	28
1.1.4.- <i>Tipos de Instituciones y formas organizacionales</i>	29
1.1.5.- <i>Formas Institucionalizadas de Isomorfismo</i>	36
1.1.5.1.- <i>Isomorfismo Coercitivo</i>	41
1.1.5.2.- <i>Isomorfismo Mimético</i>	42
1.1.5.3.- <i>Isomorfismo Normativo</i>	44
1.2.- <i>Gestión Pública Financiera</i>	46
1.2.1 <i>Instrumentos de la GPF (Sistemas de Información y Registro, y Control Interno)</i>	50
1.3 <i>Prácticas modernizadoras en la GPF</i>	54
1.3.1.- <i>¿Qué es Modernización Administrativa?</i>	55
1.3.2.- <i>Dimensiones de la Modernización Administrativa</i>	58
1.3.2.1.- <i>Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s)</i>	58
1.3.2.2.- <i>Transparencia y Rendición de Cuentas</i>	59
1.3.2.3.- <i>Profesionalización (Gobierno Profesional)</i>	60
CAPÍTULO 2.- DESCRIPCIÓN, CATEGORIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN FINANCIERA EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO.	64
2.1.- <i>El camino a seguir</i>	65
2.2.- <i>Categorías analíticas para el estudio de la cuenta pública de los municipios del Estado de Hidalgo.</i>	69
2.2.1.- <i>Control Interno</i>	72
2.2.2.- <i>Sistemas de información y Registro</i>	81

<i>CAPÍTULO TRES. - ISOMORFISMO INSTITUCIONAL, ¿UNA REALIDAD EN LA GPF DE LOS MUNICIPIOS EN HIDALGO?</i>	86
3.1.- Análisis de observaciones de la ASEH 2015.	86
3.1- Control Interno de los municipios del Estado de Hidalgo.	87
3.2.- Sistemas de información y Registro de los municipios del Estado de Hidalgo	98
CONCLUSIONES	108
ANEXOS	114
ANEXO 1.- CONTROL INTERNO	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 2.- INCIDENCIA DE PROCEDIMIENTOS	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 3.- SISTEMA DE INFORMACIÓN Y REGISTRO.....	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 4.- DESGLOCE COMPONENTES DE AMBIENTE DE CONTROL	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 5.- DESGLOCE COMPONENTES DE ACTIVIDADES DE CONTROL	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 6.- DESGLOCE COMPONENTES DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 7.- DESGLOCE COMPONENTES DE SUPERVISIÓN	¡Error! Marcador no definido.
BIBLIOGRAFÍA.....	121
FUENTE DE DATOS.....	127

RELACIÓN DE TABLAS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES

Tabla 1.- El viejo y nuevo institucionalismo.....	23
Tabla 2.- Tipo de Instituciones.....	30
Imagen 1.- Relación funciones administrativas con el presupuesto.....	48
Tabla 3.- Elementos de los cinco componentes del Control Interno.....	77
Tabla 4.- Base de datos y grado de Isomorfismo de Control Interno.....	80
Tabla 5.- Base de datos y grado de isomorfismo del Sistema de Información y Registro.....	85
Grafica 1.- Isomorfismo Mimético Nulo.....	88
Grafica 2.- Isomorfismo Mimético Bajo.....	89
Grafica 3.- Isomorfismo Mimético Alto.....	92
Imagen 2.- Grado de Isomorfismo Mimético en el estado de Hidalgo.....	97
Grafica 4.- Grado de Isomorfismo Coercitivo Bajo.....	102
Grafica 5.- Grado de Isomorfismo Coercitivo Medio.....	103
Grafica 6.- Grado de Isomorfismo Coercitivo Alto.....	104
Imagen 3.- Grado de Isomorfismo Coercitivo en el estado de Hidalgo.....	106

INTRODUCCIÓN

En México, desde hace algunos años, se empezó a hablar de modernización administrativa¹ (Pardo, 2009; 2015) tanto a nivel federal y estatal como una oportunidad para el mejoramiento tanto de la gestión administrativa como la gestión financiera (siendo ésta la que guie y apoye en la toma de decisiones con base a los recursos públicos disponibles), porque ésta:

“Surge en el momento en que la crisis del Estado, ante su inminente incapacidad para cumplir sus pretensiones desarrolladoras, se vuelve incontenible. Los reclamos de los ciudadanos por un aparato público que justifique su existencia y su gasto, lo cual se espera lo haga destinando los recursos públicos a la satisfacción de las demandas de la sociedad, no se hacen esperar. El tema de fondo es de qué forma se gobierna y no quién lo hace o bajo qué ideología” (Cabrero, 2003 en Martínez, 2009, pág. 4).

Lo que generó una serie de reformas administrativas que permitieran al gobierno poder lograr los cambios que se necesitaban. Dichas reformas estaban encaminadas a la tendencia de la mejora, eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos y cumplimiento de tareas, es decir, bajo la orden de la Nueva Gestión Pública (Cejudo, 2013); con el objetivo de mejorar la administración pública, pero únicamente la de los órdenes federal y estatal (y si esto funcionaba se implementaría en el orden municipal, a pesar de las deficiencias estructurales, organizacionales e institucionales, que tuviera), esto a través de la mejora regulatoria, asignación de recursos basada en mediciones de desempeño, rediseño de procesos administrativos, evaluación del desempeño, involucramiento de la ciudadanía, entre otros.

Por lo tanto, modernizar la administración pública municipal se volvió un plato de segunda mesa, coloquialmente hablando, porque ante la necesidad de mejorar las condiciones administrativas, de gestión financiera, estructurales, organizacionales e

¹ Se entiende a la modernización administrativa como: “una política gubernamental definida por quienes la imponen y por quiénes la implementan, su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación para lograr cambios en la gestión gubernamental siendo inteligible por la población” (Sole, 1998, Pág. 205 en León y Cruz 2016)

institucionales tanto federales como estatales, no permitió que el ámbito municipal se desarrollara y pudiera ser capaz de cooptar este tipo de cambios.

En este sentido, es menester considerar que la existencia del municipio en México se deriva de la definición constitucional formal², pero la realidad del mismo, frecuentemente se aleja del precepto constitucional y de la importancia que este tiene para el funcionamiento del país (en un sistema de federalismo como el mexicano), es decir, el concepto, accionar y funcionamiento del municipio se encuentra establecido en instituciones formales como lo es la constitución, y demás normas que lo fundamentan, pero en la realidad las funciones que debe de cumplir se van distorsionando y adaptando a necesidades particulares en vez de las colectivas; esto aunado a la incapacidad organizacional e institucional, el medio ambiente en que se localizan (contextos muy institucionalizados) y el casi nulo, o nulo, nivel de preparación de los servidores públicos municipales, que complican el entendimiento de las mismas.

La afirmación anterior, tiene sus inicios a partir del sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), con el proyecto del Nuevo Federalismo, en donde:

“ Se propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que le compete atender y resolver, y así se pueda cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión pública frente a sus ciudadanos y organizaciones.”, (Programa para un nuevo federalismo citado en Pardo, 2009, pág. 271)

Así, la décima reforma al artículo 115 en el año de 1999 (Instituto de Investigaciones Legislativas, 2001) fue la más importante de ellas, en donde se le reconoció al municipio la función de gobernar como competencia exclusiva a través del ayuntamiento (ya que antes solo se encargaba de la administración, sin poder tomar decisiones), así como el manejo de su hacienda pública, dándole mayor autonomía y poder de gestión, entre otras³. Esto quiere decir que después de esta reforma, el municipio se

² Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Léase *El municipio Mexicano* del Instituto de Investigaciones Legislativas Senado de la República, 2001,

convierte en un ente de mayor relevancia e importancia en la toma de decisiones en la estructura federal que se presenta en el país; porque además de ser la primera instancia o nivel de gobierno, es el orden en donde las responsabilidades y acciones son más visibles para la población.

El municipio, se ha convertido en un ente de suma importancia para el desarrollo del estado y del país, porqué es la célula básica de organización gubernamental y administración (que actúa a través del Ayuntamiento), la cual funciona para llevar a cabo actividades como otorgar servicios públicos⁴, recaudar impuestos, administrar su hacienda pública y gestionar recursos financieros federales y estatales⁵. A su vez, es considerado el primer contacto directo que tiene la ciudadanía con el gobierno, por lo que es fundamental que funcione de manera ágil, eficaz, eficiente y con calidad para cubrir dichas responsabilidades.

A pesar de estas reformas, el municipio, se ha convertido en un instrumento del clientelismo político, de la negligencia y la simulación⁶, que complican la innovación, la transformación y la apertura a nuevas herramientas administrativas para su mejor funcionamiento⁷. De la misma manera la falta de integración en materia de gestión pública financiera induce a la fragmentación y duplicación de la información, a la dificultad para usar los datos al momento de la planificación y la manera de utilizar el presupuesto, además de que genera la falta de transparencia en las transacciones fiscales. Todo ello promueve los actos de corrupción, deteriora la capacidad de gestión y delimita la rendición de cuentas.

Aunado a lo anterior, otro de los problemas es el gran aparato burocrático que no cuenta con la profesionalización de sus funcionarios y servidores de las distintas áreas

donde se hace un descripción acerca de todas las reformas que competen al Municipio, en donde como instancia de gobierno, recauda impuestos, administra sus finanzas y gestiona recursos federales y estatales.

⁴ De acuerdo al art. 115 de la constitución estos son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección de residuos, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines.

⁵ Como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, así como de las participaciones Federales y Estales (Fondos de Aportaciones Federales y Estatales, Ramo 33: Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios).

⁶ Las estrategias de gobierno homogéneo y global, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares están previsiblemente conectadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política (Aguilar, 1992: 30 en León y Meneses, 2016).

⁷ Baste con señalar que no podremos hablar de modernización administrativa municipal en tanto las burocracias locales no abandonen el patrimonialismo, la discrecionalidad y el clientelismo como formas de reclutamiento del personal. (Toto, 2003)

administrativas y financieras que complican el accionar y funcionamiento del municipio.

Por lo que:

“La situación concreta a enfrentar es la inexistencia de recursos económicos orientados a atender las responsabilidades que le son propias y, el personal con conocimiento concreto y experto para las diferentes áreas de gobierno. Si enfatizamos el ámbito económico como ejemplo, vemos que la condición en este ámbito de los municipios siempre ha sido de dependencia de los otros ámbitos de gobierno y los regímenes que se han establecido han colocado en la zaga a los municipios en condiciones de dependencia financiera y operativa. “(León y Meneses, 2016, pág. 361).

La mejora en los procesos y procedimientos representa otro de los puntos a considerar, debido a que las principales críticas a la Administración burocrática, se derivan de la “racionalidad y funcionalidad aparentes” (García, 1982), es decir sobre como las cuestiones políticas afectan a las administrativas, la evasión de responsabilidades, el ritualismo administrativo, la distorsión y mal uso de la información, así como limitar la capacidad de iniciativa de los trabajadores, ya que esto ocasionaba u ocasiona la ineficiencia y muchas veces inoportunas las respuestas a las demandas de la ciudadanía.

En el Estado de Hidalgo, en la práctica y aludiendo a las disfunciones de la burocracia de García Pelayo (1982), muchas de las administraciones públicas municipales aún están basadas en cuestiones como: *costumbres, lealtades, ritualismo administrativo, incapacidad adiestrada, por mencionar algunos*. Lo que ocasiona que las estructuras organizacionales de los ayuntamientos sean excluyentes e ineficientes, afectando a la población y dando como resultado, el impedimento de la transformación que tanto se requiere en cada ayuntamiento para poder mejorar en todos sus aspectos, ya sea internos, de servicios, de legitimidad, de transparencia, de rendición de cuentas, de acceso a la información pública gubernamental, entre otros, esto es en pocas palabras, modernizar la administración pública.

Así como se explica, también los viejos y hasta cierto punto nuevos problemas de la administración municipal que se presentan como: la fragilidad del marco normativo, la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, la ausencia de sistemas de planeación municipal y la

ausencia de instrumentos de gestión, pero en particular lo que desde una perspectiva compartida con León y Olvera (2012) y León y Meneses (2016) la falta de profesionalización de los funcionarios municipales, en donde se menciona que:

“Los burócratas se convierten en un factor que fomenta el subdesarrollo y, por tanto, el atraso para los municipios..., si carecen de los atributos necesarios en cada ámbito de gestión, la acción gubernamental puede ser acotada y sus resultados suelen ser limitados” (León y Meneses, 2016, pág. 358).

Como consecuencia, al no estar preparados, son coaccionados a cumplir con base en ordenes de niveles superiores (isomorfismo coercitivo), y otras veces simulan y presentan acciones que no corresponden a su ámbito de acción (isomorfismo mimético), produciendo atraso en las administraciones públicas. Bajo el contexto anterior, estos son problemas que generan que la modernización administrativa sea concebida de distintas formas, principalmente en el ámbito administrativo y de gestión de los ayuntamientos.

La elección del tema y el problema de investigación, se debió a la preocupación de conocer la configuración interna que han tomado los ayuntamientos para llevar a cabo sus funciones y tareas encomendadas en el área de la gestión financiera, tomando en consideración todas las características y problemáticas anteriormente mencionadas, es decir, de qué manera se han modernizado administrativamente principalmente las tesorerías municipales de Hidalgo, porque son el área en donde se manejan los recursos financieros con los cuales el ayuntamiento puede actuar para cumplir con sus tareas previamente aludidas. Y cómo han afectado las practicas del isomorfismo institucional⁸ a los ayuntamientos en dicha modernización. Bien lo mencionan Daft y Bradshaw (citado en Hall, 1996, pág. 68) “los recursos financieros afectan las decisiones sobre el cambio estructural lo cual casi nunca es considerado por análisis excepto, naturalmente por los economistas, pero parecería ser algo de gran importancia”.

Todo lo anterior, genera que a nivel municipal se busquen nuevas técnicas para poder mejorar en estos ámbitos (administrativos y de gestión en los servicios públicos, en las finanzas públicas, entre otros) y no caer en cuestiones de isomorfismo institucional, ya sea coercitivo por parte de la federación u órganos internacionales, o mimético, es decir por

⁸ Dichos temas serán abordados y explicados con detalle en el capítulo uno de este trabajo

imitación o copia de características; y que los actores municipales se involucren en su preparación y profesionalización (isomorfismo normativo) para una mejora tanto administrativa como financiera.

El ayuntamiento para cumplir con sus funciones de administración y gestión financiera requiere tener la capacidad tanto organizacional como institucional, que le permitan efectuar y llevar a cabo correctamente sus atribuciones, frente a la sociedad y los demás órdenes de gobierno⁹. A lo que es importante mencionar que los municipios se adentren en una acción contundente de cambio como sería la modernización administrativa, tanto en su estructura interna, como en sus procedimientos, su gestión financiera y exista la profesionalización de sus servidores públicos, para que este sea capaz de resolver y atender esas demandas, siendo un punto relevante porque permite la innovación, flexibilización, cambio y mejora de las funciones administrativas (Pardo, 2009) y económicas de la estructura organizacional del ayuntamiento.

Por lo tanto, los municipios requieren ajustar su Administración Pública, tanto en su estructura, sus funciones, los procesos para la obtención de los recursos financieros, etc.; que ha dado como resultado la fijación de nuevos objetivos. Esto ha sido mencionado por autores como: Carrillo (1988) , Pardo (2001, 2009), Cabrero (2003), Arellano y Alamilla (2006), Merino (2006), Brunsson y Olsen (2007) ,entre otros; las propuestas de los autores aludidos refieren a : la profesionalización de los servidores públicos, la mejora en los procesos, estructuras y resultados, gobierno electrónico, transparencia y rendición de cuentas, es decir, una reforma a la administración pública a partir de la modernización administrativa, que genere una mayor productividad y eficiencia tanto interna como externa.

Por lo que, las administraciones municipales actuales requieren de herramientas e instrumentos que apoyen y auxilien a alcanzar resultados favorables en la realización de las nuevas tareas que deben asumir los municipios, como lo son la transparencia, la rendición

⁹ En este punto es donde se hace relevante abordar el tema del desarrollo de manera general, para establecer que “muchos municipios en México aún requieren consolidar sus condiciones estructurales para convertirse en promotores de la prosperidad de estos espacios de gobierno...[Además] en el municipio mexicano es necesario contar con personal calificado para desempeñar sus funciones, ahí es donde entra la educación, que permita modificar el pensamiento y la manera de actuar de las organizaciones” (León y Meneses, 2016)

de cuentas, el acceso a la información, la evaluación del desempeño, la innovación, la tecnología, entre otros. Esto presentado como beneficio tanto para la sociedad como para su funcionamiento interno. Pudiéndolo lograr a través de que el ayuntamiento cuente con la capacidad organizacional, institucional y profesional¹⁰ para atender estas nuevas funciones administrativas, ya que de no tenerlas, no tendrá ni siquiera la capacidad de atender sus funciones básicas.

Para lo cual, es necesario tener claro que es lo que se va a investigar y/o cuál es la situación que se quiere tratar de resolver, lo que lleva a constituir la interrogante: ¿son determinantes las condiciones organizacionales e institucionales (estructura interna, procedimientos.) de los ayuntamientos en el cumplimiento de los procesos de modernización de la gestión financiera a partir de prácticas de isomorfismo institucional?, es decir, saber si las condiciones estructurales (principalmente la profesionalización de los servidores públicos, el control interno y los sistemas de información) le permiten a los ayuntamientos cumplir con la modernización en la gestión financiera, conocer que tanto las formas de isomorfismo institucional incurren en los procesos de modernización administrativa y analizar las incidencias de ello con base a las observaciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo del año 2015.

Para poder responder a la interrogante y darle sustento a la respuesta , distintos han sido los autores que han tratado los temas de relevancia en la investigación, como lo son: Pardo (2001), (2009), (2015) , Pichardo (2004) , Fernández (2008) que han abordado el tema de la modernización administrativa, pero desde enfoques generales, es decir han tratado la temática de la modernización administrativa desde nivel federal y estatal, así como todos los cambios que han ocurrido dentro de la administración pública federal , empresas paraestatales, entre otros, y como ésta ha evolucionado a través de los sexenios, las practicas que se han llevado a cabo como el gobierno electrónico, la simplificación administrativa y diferentes retos que se presentan al momento de querer modernizar, el malestar social que genera la modernización, etc.

¹⁰ De carecer de este atributo, tal como lo menciona W. Wilson, lo que vamos a tener son gobiernos municipales que en lugar de proponer y solventar asuntos se convertirán en un problema, debido a que en la carencia del ingenio, de las capacidades y de las habilidades necesarias para responder adecuadamente a las exigencias propias de la actividad gubernativa, se convierten en un problema en sí mismo (León y Meneses, 2016)

Dejando de lado el nivel municipal, ya que solamente ha sido tratado como agente de innovación pero a expensas de lo que pase en los órdenes de gobierno. Mencionando a algunos autores como Cabrero y Nava (2000), Cabrero (2003), Toto (2003), Rojo (2013), León y Meneses (2016); los cuales abordan los problemas que se presentan en los municipios para poder modernizarlo, ya sea por cuestiones de cultura, de continuidad, diseño de instituciones, de organización, de profesionalización, etc.

En lo referente al tema del neo-institucionalismo, autores como Goodin (2003), Arellano y Alamilla (2006), Brunsson y Olsen, (2007), León y Oliver (2010), Rojo (2013), servirán para entender y analizar el institucionalismo, organizaciones gubernamentales, nuevo institucionalismo económico, las organizaciones y reformas administrativas (modernización), el viejo y nuevo institucionalismo, diseño de las instituciones, etc.

El isomorfismo mimético, coercitivo y normativo son estudiados por Mény (1996), que habla sobre el mimetismo institucional; Powell y Dimaggio (1999), organizaciones institucionalizadas e isomorfismo institucional y Ramio (2001) isomorfismo mimético y coercitivo, y cultura institucional.

De igual manera, para complementar la bibliografía y fundamentar el tema, revistas científicas del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), muestran documentos que abordan otras aristas de análisis de modernización, categorizándolas en tres orientaciones: TIC's, Profesionalización y Transparencia y Rendición de Cuentas

En la primera, se destacan autores como Martin (2001), Quintero (2001), Sancho (2003), Lau (2005), con énfasis en la especialización y estudios de caso de los gobiernos electrónicos o gobierno abierto; Proulx (2001), Kossick (2004), Sepúlveda (2005), Purón y Gil (2013), referente a las tecnologías de la información y comunicación; Puig (2001), Pardo (2001), Martínez (2009), Rojo (2013) acerca del servicio civil de carrera a niveles federales; Campuzano (2003), Villoria (2003), Flores (2006), Bellver (2007) y Sánchez (2013) abordan la transparencia y rendición de cuentas. En suma, los autores contextualizan estas orientaciones de la modernización administrativa desde un enfoque federal por ser abordado en secretarías de estado o ministerios en algunos caso, que sirven y son

complementarios para resolver la pregunta y atender la problemática planteada, dándole soporte y justificación a los conceptos y términos utilizados como lo es la modernización administrativa, el isomorfismo institucional e instituciones.

Para continuar, es necesario conocer la relación existente entre los aspectos del isomorfismo institucional y modernización administrativa que se trata de explicar en la investigación. Para ello hay que entenderlo desde dos puntos esenciales. Primero, hay que concebir que la modernización administrativa no solo es implementar tecnología y simplificar los procedimientos, sino que además de esto, implica cambios y atención en cuestiones organizacionales e institucionales, de procesos, entre otros. Y segundo, los municipios carecen del conocimiento (profesionalización) (León y Meneses, 2016) y la capacidad tanto organizacional como institucional para llevar a cabo una clara modernización administrativa desde la gestión financiera.

Por ello, los municipios al no contar con esas capacidades y depender económicamente de la federación, son obligados a adoptar lo que se ha hecho a nivel Federal y/o Estatal (principalmente en aspectos administrativos y financieros) tratando de reproducir técnicas desconocidas, que llegan a fallar por no tener claro y bien definido lo que se está haciendo en dichos ordenes, aunado a las carencias antes mencionadas.

Provocando que los municipios, lleven a cabo prácticas isomorficas, es decir, ser coaccionados a copiar, sin atender o estudiar que son contextos y ambientes diferentes, que las capacidades institucionales, los recursos, la nula o casi nula profesionalización de los servidores públicos (en este caso el isomorfismo normativo, no es aplicable por carecer del requisito de profesionalización en las administraciones municipales), son distintos y cambiantes, ya que cada municipio al responder institucionalmente a sus funciones asignadas, toma una configuración propia que puede ser errónea, lo que afecta en no otorgar resultados claros y quedar varados entre esa brecha de una administración antigua a una administración moderna.

Así, dentro de la investigación, se establece como objetivo general, explicar las prácticas del isomorfismo institucional en los procesos de modernización de la gestión

financiera en las tesorerías de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo a partir de las observaciones emitidas por la ASEH en 2015.

Para cumplir con este objetivo general se desarrollaran tres objetivos específicos que serán la pauta para la construcción de los capítulos de este trabajo, que son:

1. Describir que son las instituciones, el isomorfismo institucional y modernización administrativa con el propósito de conocer los enfoques teóricos y aspectos más relevantes, a partir de una revisión bibliográfica de diversos autores, así como de revistas científicas de instituciones como el CLAD e INAP.
2. Describir la configuración interna del isomorfismo institucional de las tesorerías municipales en relación a los procesos de modernización de la gestión financiera en el control interno y los sistemas de información y registro, realizada por el personal, a partir de las indicaciones y observaciones realizadas por la ASEH en 2015.
3. Analizar la información emitida por la ASEH en los informes de resultados de 2015 para los ayuntamientos con énfasis en la gestión financiera de las tesorerías municipales, para conocer los efectos del isomorfismo en los procesos de modernización y profesionalización de dichas áreas (control interno y sistemas de información).

Por lo tanto nuestra hipótesis será, que en las tesorerías municipales se producen dos configuraciones isomórficas (coercitiva o miméticamente) en la modernización de la gestión financiera (control interno y sistemas de información y registro) a partir de la falta de capacidades organizacionales y profesionales de los servidores públicos.

Esto quiere decir que a pesar de un intento por la federación ¹¹ de apoyar a los municipios en cuestiones de modernización administrativa, esta se ve afectada por condiciones como no contar con la profesionalización de los servidores públicos, fallas en

¹¹ Léase la Agenda para el desarrollo municipal 2016.

el control interno y los sistemas de Información y registro en las tesorerías municipales. Fundamentado a partir de las observaciones de la ASEH 2015, esto responde a que:

“Pese a que los entes públicos cuentan con instrumentos para la autoevaluación de su funcionamiento, es preciso que sea un ente externo quien analice, de manera objetiva, imparcial e independiente esta realidad, específicamente con el fin de reducir al máximo el desvío de recursos y/o cualquier tipo de sesgo derivado de la interacción de actores políticos o de los intereses que, de una manera natural, toda institución burocrática genera en torno a su permanencia, cuidando preservar o priorizar el interés general. Esta es, precisamente, la labor de las entidades fiscalizadoras [ASEH]. Independientemente del tipo de gobierno del que se trate, todos plasman sus actividades en distintos documentos e informes en los que quedan, en mayor o menor medida, registradas, contable y presupuestalmente, las transacciones de las instituciones encargadas de administrar el gasto, la racionalidad de las decisiones que se han tomado y los resultados de su implementación: este conjunto constituye la base sobre la cual se lleva a cabo la auditoría gubernamental.” (Informe General de la Cuenta Pública, 2015, pág. 41)

Para la realización de la investigación se abordará a partir de tres capítulos que serán complementarios para entender y desarrollar el trabajo. En el capítulo uno se empezará con un acercamiento teórico al institucionalismo, describir que es, sus enfoques, y características, los tipos de instituciones y formas organizacionales institucionalizadas del isomorfismo; del igual manera, se hablara de la modernización administrativa, su significado, principios, características, límites, procesos, así como los tipos de modernización, principalmente el gobierno profesional (servicio civil de carrera).

En el capítulo dos se hará una descripción de la configuración interna de las prácticas de modernización en la profesionalización de la gestión financiera, haciendo un diagnóstico de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo del año 2015, se construirá una base de datos y categorías de análisis (control interno, sistemas de información y registro de la gestión financiera) a partir de los informes de resultados de la revisión a la cuenta pública 2015 de los municipios del Estado de Hidalgo, para poder establecer los rangos a considerar del isomorfismo en los procesos de modernización de la gestión financiera.

Y finalmente en el capítulo tres, se realizará el análisis de las observaciones emitidas en el año 2015 por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, esto es el balance y comprobación de resultados para realizar una descripción de la configuración interna que han adoptado las tesorerías municipales por el efecto del isomorfismo; y para poder concluir la forma en que los municipios se han modernizado y si lo han hecho a pesar de las evidencias, pudiendo comprobar la hipótesis del trabajo, estableciendo que dentro de las observaciones y para ser un municipio con modernización administrativa se debe contar con servidores públicos profesionales, mecanismos de control interno claros, sistemas de información eficientes y que cuenten con una armonización contable dentro de sus tesorerías, esto como un acercamiento a lo planteado, para ser considerado municipio moderno administrativamente.¹²

¹² Esto no quiere decir que sea la fórmula secreta para la modernización administrativa o que así se concibe un municipio moderno, pero para la investigación y estudio a realizar, se consideran estas propuestas.

CAPÍTULO I: INSTITUCIONALISMO Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA. UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

1.1.- Institucionalismo

Abordar el tema del institucionalismo para la investigación es importante para entender que nuestro actuar y el de las organizaciones, ambos están regidos por una serie de reglas de juego o sistema de reglas que dan pauta para el comportamiento y acción de diversas cuestiones, como por ejemplo nuestra constitución, alguna tradición cultural, los propios valores, que son reglas que marcan el molde de actuación cotidiana.

El institucionalismo es una herramienta teórica-metodológica en el análisis del ayuntamiento como una organización institucionalizada que rige la forma y actuar de la vida en el municipio (apoyándose en una ley orgánica, en el bando de policía, en ley de coordinación fiscal y demás leyes que fundamentan su funcionamiento tanto federales como estatales) tanto de los funcionarios, de los servidores públicos, como de la sociedad ; y es fundamental que desempeñe un buen trabajo para cumplir con parte de las necesidades de la sociedad como son los servicios públicos encomendados por la constitución, por tanto, no se debe incorporar modelos administrativos novedosos sin antes ajustarlos a las necesidades de la organización y sus estructuras administrativas, evitar implementar procedimientos o actividades que no se relacionen con sus funciones, que cuente con las capacidades para llevar a cabo sus tareas, que tenga profesionales que conozcan sus áreas en las que trabajan, etc.

Por lo que hay que tener claro todo lo referente al institucionalismo, es decir, su significado, su evolución a través del tiempo, sus diversos enfoques, características, tipos y formas organizacionales y de este desarrollo poder entender las formas institucionalizadas del isomorfismo es decir el isomorfismo coercitivo, mimético y normativo que es tema primordial de estudio.

1.1.1.- ¿Qué es el institucionalismo?

Uno de los cuestionamientos profundos y serios a los que se afronta cualquier estudio o análisis referente al institucionalismo, es el de poder establecer un concepto que sea compartido a pesar de las distintas tradiciones, enfoques y perspectivas a las que ésta pueda analizarse.

El interés por establecer un concepto de institucionalismo, sirve como pauta para entender como se ha desarrollado y utilizado como herramienta de estudio en organizaciones institucionalizadas como es el ayuntamiento, es decir desde un enfoque teórico y práctico.

El institucionalismo, “tiene la intención de representar un enfoque distintivo del estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos; sin embargo, frecuentemente es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que no es que sobre lo que es” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 33), es decir poder definir al institucionalismo es una tarea complicada, porque incluye enfoques heterogéneos que le dan un significado diferente.

Sin embargo y de acuerdo a la revisión bibliográfica que se realizó, se puede establecer una definición para el análisis: *el institucionalismo es una contemplación de diferentes ciencias sociales, la cual se plantea cómo la sociedad se comporta, funciona y desarrolla a partir de distintas instituciones (ya sean formales o informales) que se han establecido dependiendo de las necesidades y algunas veces del contexto en que se encuentran*¹³. Una definición propia, que puede ser criticada y que puede tener sesgos, pero que sirve como acercamiento para entender que es el institucionalismo.

Para complementar la definición e igual otra de las confusiones comunes dentro de este estudio, es precisar y tener claro que es una institución y una organización, ya que muchas de las veces llegamos a confundir estos terminos siendo que son distintos. Primeramente, las instituciones según North en Powell y DiMaggio (1999) son , “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas

¹³ En ocasiones las instituciones no se adaptan al contexto.

estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico”, es decir, las instituciones son las reglas de juego, las leyes, normas, todo el marco legal y normativo, los valores, las tradiciones, que regulan el comportamiento social, económico y político de las personas dentro de las organizaciones.

Por lo tanto una organización en el sentido más sencillo y concreto es, “un conjunto de individuos que trabajan de manera coordinada para obtener metas u objetivos compartidos por todos” (Vergara, 2010, pág. 19). En suma, la organización se constituye para lograr fines y objetivos, cumplir tareas y actuar, pero ésta depende y se conforma por instituciones o integra instituciones formales o informales para su funcionamiento.

1.1.2.- Viejo y Nuevo Institucionalismo

Una vez abordado lo que es institucionalismo, hay que entender que éste también ha sufrido cambios y transformaciones con el pasar de los años, es decir el estudio de las instituciones ha cambiado y es visto de diferente manera a partir de la teoría organizacional.¹⁴

El estudio de las instituciones cobra fuerza en el siglo XX (Peters, 2003.), en los primeros años el institucionalismo (viejo institucionalismo), estaba orientado hacia la descripción e inducción “ dentro de cada disciplina, se ocupaba de determinados aspectos ligeramente distintos del fenómeno y consideraba las instituciones sociales como soluciones a los problemas que cada disciplina respectiva sostenía como centrales...” (Goodin, 2003, pág. 14). Por lo tanto, en este enfoque se considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad, como el recurso de los participantes dentro de las organizaciones para obtener y lograr los objetivos.

Desde la perspectiva de Peters (2003), el viejo institucionalismo, era característica esencial de la ciencia política, porque éste, “realizó contribuciones definitivas para la comprensión de los procesos de gobierno”. Quiere decir que se enfocaba en los detalles del

¹⁴ Como lo mencionan Powell y Dimaggio pp. 45 y 46, el nuevo institucionalismo y la tradición sociológica, y el nuevo y el viejo institucionalismo.

gobierno, principalmente de los individuos, y que el argumento principal de este enfoque encargado de la descripción, “consistía en defender que detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ella”, en otras palabras, se preocupaba de los detalles que afectarían el comportamiento individual de las personas dentro de la organización, sin tomar en cuenta el contexto y los cambios que se podían presentar, así como los efectos que estos procesos o decisiones tuvieran para con la organización.

Para Vargas (2008), “el viejo institucionalismo de Commons (1950) considera que las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. La creación y mantenimiento de las instituciones pone en peligro el equilibrio y la estabilidad del sistema”, desde este enfoque hay un apego hacia observar a la institución como un mecanismo de análisis económico y político, que fundamentalmente junto con el poder, son los temas de mayor relevancia dentro del viejo institucionalismo.

El neo o nuevo institucionalismo, no es contrario al viejo, pero si difiere en muchos aspectos (que serán explicados con apoyo en una tabla de Powell y DiMaggio más adelante). Primero hay que establecer que el nuevo institucionalismo surge del viejo, es decir, tiene sus “raíces del viejo institucionalismo” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 46).

No hay una fecha precisa de su surgimiento pero autores como Powell y DiMaggio (1999), Peters (2003), Vargas (2008), mencionan que posterior a la revolución conductista en ciencia política de 1960, aparecen los primeros indicios de este viraje del institucionalismo. Dicho enfoque está orientado hacia el razonamiento deductivo (en comparación del viejo que es hacia el inductivo), se enfoca “más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos adecuados [...], busca explicar las instituciones en tanto variable dependiente y, lo que es más importante, explicar otros fenómenos utilizando las instituciones como variables independientes que condicionan las políticas y el comportamiento de la administración” (Peters, 2003, pág. 306). Otra de las diferencias, es que a comparación con el viejo institucionalismo, el neo observa más las estructuras y organizaciones, que el comportamiento de los individuos,

entonces se toma en cuenta que el efecto o acciones de las instituciones en las organizaciones (en este caso el del ayuntamiento) afectarán el comportamiento de los individuos (Funcionarios y servidores públicos).

De igual forma y citando a Vergara (2010), una de las diferencias del viejo con el nuevo institucionalismo, es que éste, “es una reacción a concepciones teóricas que no le daban importancia a los contextos dentro de los cuales los actores se desempeñan”, por lo tanto otra de las preocupaciones del nuevo estudio de las instituciones, fue el de entender que las instituciones y organizaciones, se desarrollan en un contexto y lugar diferente en el cual se encuentran los individuos, el claro ejemplo se haya en que para implementar alguna política pública o alguna nueva herramienta administrativa, se debe estudiar el contexto en cual se va a implementar, principalmente a nivel municipal, si no éste puede tender al fracaso y que queda justificado con esta afirmación:

“El nuevo institucionalismo, utilizado de forma adecuada y razonable, puede aportar: hacer posible que los investigadores se pregunten si las dinámicas institucionales son más similares en distintos regímenes de lo que puede deducirse de las descripciones particularistas ofrecidas por investigadores de alcance nacional (o incluso regional)” (Peters, 2003, pág. 307).

Finalmente para entender de mejor manera estas diferencias entre viejo y nuevo institucionalismo (siendo que éste trabajo se abordará a través del nuevo), se presenta el cuadro 1 elaborado por Powell y DiMaggio (1999, pág. 48) la cual contiene información resumida de ambos enfoques.¹⁵

¹⁵ Para un análisis más profundo consultar la fuente del cuadro, en donde el autor hace mención y explica cada una de estas diferencias presentadas en el cuadro uno.

Tabla 1.- El Viejo y el Nuevo Institucionalismo

	Viejo	Nuevo
Conflicto de intereses	Central	Periférico
Fuente de la inercia	Grupos de presión	Imperativo de legitimidad
Énfasis estructural	Estructura informal	Papel simbólico de la estructura formal
Organización incorporada en	La comunidad local	El área, el sector o la sociedad
Naturaleza de la incorporación	Cooptación	Constitutiva
Locus de la institucionalización	Organización	El área o la sociedad
Dinámica Organizacional	Cambio	Persistencia
Base de la crítica del utilitarismo	Teoría de la agregación de interés	Teoría de la acción
Evidencia para la crítica del utilitarismo	Consecuencias imprevistas	Actividad no reflexiva
Formas clave de cognición	Valores, normas y actitudes	Clasificaciones, rutinas, guiones, esquemas.
Psicología social	Teoría de la socialización	Teoría de la atribución
Base cognoscitiva de orden	Compromiso	Habito, acción práctica
Metas	Desplazadas	Ambiguas
Agenda	Importancia de la política	Disciplinaria

Fuente: Powell, W. y Dimaggio, P., (1999), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, pág. 48

1.1.3.- Diversos Enfoques del Nuevo Institucionalismo

Ya que se conoce lo más relevante de lo que fue y lo que es el viejo y nuevo institucionalismo, en esta investigación nos enfocaremos en el nuevo institucionalismo, principalmente en la teoría organizacional. Para ello, hay que decir que el nuevo institucionalismo es visto de diferentes maneras y desde distintas disciplinas, que no solo es uno, sino varios.

En esta parte del capítulo se explicaran los diversos enfoques para entender que cada uno es distinto y ve las instituciones y organizaciones de diversa manera, haciendo hincapié en el político y social, que ayudan a explicar parte de esta investigación.

1.1.3.1.- Histórico

Hablar de este enfoque como su nombre lo indica, es ver a las instituciones a través de la historia, de los acontecimientos que han ocurrido y afectado el actuar de la sociedad y organizaciones en la actualidad. Éste fue uno de los primeros enfoques que nacieron con el neo institucionalismo, con la finalidad de “analizar las estructuras y procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores” (Vargas, 2008, pág.50), por tanto dicho enfoque da sustento a toda organización institucionalizada que ha vivido a lo largo del tiempo ya sea formalmente o informalmente.

A este enfoque como variable de análisis se le puede atribuir la “del tiempo” (Goodin, 2003, pág. 16), ya que estudia a las instituciones y su evolución a través del tiempo, lo que ha sucedido y lo que la ha mantenido, es decir, el efecto de las decisiones y acciones del pasado en el presente y/o futuro, en pocas palabras “el pasado moldea el presente y futuro” (Goodin, 2003, pág. 16).

1.1.3.2.- Normativo

Dentro de este enfoque se considera la relevancia de las normas y los valores, que definen el actuar y funcionamiento de las organizaciones y de la sociedad. Refiriéndose que desde esta perspectiva “el elemento más importante que define a una institución es el conjunto de valores en función de los cuales se forman las decisiones y el comportamiento de sus miembros” (Peters, 2003, pág. 308).

March y Olsen en Vargas (2008), nos dicen que “el funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado”, es decir marcos de referencia normativos y reglas de funcionamiento que guían el comportamiento de las instituciones y de la sociedad. Dentro de este enfoque es preciso decir entonces que los actores están condicionados por esas normas y tradiciones o valores, para tomar sus decisiones y no actuar por simple intuición o gusto propio.

1.1.3.3.- Regulatorio (Económico o de Elección Racional)

Este enfoque surge gracias a que “la economía ha empezado a aceptar la importancia de las restricciones estructurales sobre el comportamiento de los individuos y la necesidad por parte de los actores racionales de maximizar su utilidad dentro de los límites establecidos por estructuras exógenas” (Peters, 2003, pág. 310) y de la mano de autores como North (1984, 1994) y Buchanan (1984) (citados en Powell y DiMaggio, 1999; Vergara 2010). Éste enfoque hace referencia a entender el desempeño de las instituciones en la economía, es decir como estas afectan su funcionamiento en el mercado y las transacciones que se realizan entre ellos, ya que como menciona North (1994, en Vergara 2010, pág. 38), “el éxito económico de una sociedad se explica por medio de las características de su marco institucional: un conjunto de reglas adecuado o propicio para el crecimiento económico es aquel que reduce costos de transacción en la sociedad, un conjunto de reglas poco adecuado es aquel que eleva los costos de transacción”. Así se promueve el comercio, al contar con instituciones que reducen costos y facilitan el intercambio.

De la misma manera Powell y DiMaggio (1999, pág. 36) hacen referencia a la “nueva economía institucional” en donde:

“Los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir con los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas.”

De todo lo anterior podemos afirmar dos cosas sobre este enfoque. La primera, es que nos habla de lo importante que son las instituciones para el funcionamiento correcto del mercado, tanto en lo mencionado por Powell y DiMaggio (1999) como Peters (2003), que éstas permitan y logren que las transacciones sean fluidas para que exista el adecuado intercambio entre diferentes organizaciones. Segundo, nos hablan de una elección de los individuos para maximizar sus beneficios, esto es la elección racional, que hace referencia a “que las personas descubran cuáles son sus deseos y hagan efectivas sus elecciones, en la

máxima medida posible dentro de los límites impuestos por la escasez de recursos” (Goodin, 2003, pág. 23) pero que se ve limitada por factores como la asimetría de la información, conocimiento de los individuos y posibilidades que generen las instituciones para el intercambio; un sujeto es racional en la medida que sabe lo que quiere y puede hacer cálculos sobre lo que mejor le convenga para obtener el mayor beneficio posible.

Para cerrar este enfoque creo conveniente mencionar que *la elección* sería la variable que se le otorgaría a la economía institucional:

“Precisamente debido a que los conceptos de elección individual resultan tan centrales para la economía, el debate acerca de las restricciones institucionales colectivas impuestas a tales elecciones ha conservado siempre su carácter de tema periférico dentro del discurso más general de la disciplina” (Goodin, 2003, pág. 25)

Pero sin importar ello, las elecciones han sido tema relevante y fundamental dentro del análisis institucional de la nueva economía institucional, convirtiéndose en la variable que corresponde a ésta, ya que los individuos y las organizaciones se enfrentan día a día a elecciones y siempre hay que tomar la decisión que sea más beneficiosa.

1.1.3.4.- Cognitivo (Sociológico)

Este enfoque es muy interesante y relevante para nuestro estudio, en primer punto porque toda organización institucionalizada para su funcionamiento necesita, además de las instituciones, de individuos y de las relaciones que estos generen dentro de la organización para que funcione; y segundo, el nuevo institucionalismo desde esta perspectiva, tiene una gran cantidad de instituciones formales e informales que guían el comportamiento de los individuos y las organizaciones, ya sea desde un simple saludo, la organización del ayuntamiento en diferentes áreas (tesorería, planeación, registro civil, entre otros.) hasta la familia. Powell y DiMaggio (1999, pág.43) consideran que “las conductas son potencialmente institucionalizados en un amplio campo, desde la comprensión dentro de una familia hasta los mitos de la racionalidad y el progreso en el sistema mundial”, es decir en cualquier contexto que haya relaciones o socialización entre la sociedad y diferentes actores, ya sea mercados, organizaciones, existen las instituciones.

Del mismo modo, en este enfoque las instituciones son observadas como las conductas que se adhieren y aprenden a lo largo de la vida, tomando valores, costumbres, usos, que pueden ser buenos o malos, el ejemplo claro es el ayuntamiento, que al pasar de los años las personas que han estado dentro de la administración han aprendido malas acciones que se reproducen de generación en generación, como lo son la corrupción, el clientelismo, la opacidad en los procesos, entre otras. Siendo estas instituciones informales que chocan con las instituciones formales que el ayuntamiento tiene como reglas y procedimientos (aunque sean ambiguos), pero como menciona Vergara (2010, pág. 41), “en esta concepción del institucionalismo los seres humanos no son racionales ni hacen cálculos de ningún tipo: son únicamente entidades cognitivas que absorben la cultura que los rodea”.

La idea más atractiva del institucionalismo sociológico es afirmar que toda organización o individuo que “entre” por primera vez a un campo organizacional¹⁶ adoptará la cultura que allí existe, es decir que las practicas que se encuentran dentro de las administraciones sean buenas o malas afectaran directamente el comportamiento individual y colectivo de las personas que ingresen en ella. El caso que se ha visto durante muchos años en las administraciones municipales de México, en donde se tiende a reproducir y adaptar esas técnicas de actuación y comportamiento, para poder entrar en el juego interno de la organización y no ser un agente de peligro que busque innovar o cambiar ese tipo de acciones que puedan afectar el funcionamiento o intereses de las personas que ya se encuentran dentro de la organización institucionalizada. Por tanto, a este proceso en donde los individuos poco a poco van cambiando su forma de pensar y deciden adaptarse al entorno se le conoce como “isomorfismo”¹⁷.

¹⁶ Nos referimos a” aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: los proveedores principales, los consumidores de recursos y productos, las agencias reguladoras y otras organizaciones que dan servicios o productos similares. Así la idea del campo abarca la importancia tanto de la conexión, como de la equivalencia estructural. Los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 106)

¹⁷ Tema que será abordado más adelante a partir de Powell y DiMaggio, y Ramio Matas.

1.1.3.5.- Político y estructural

El enfoque de la ciencia política o político nos aborda el tema de la elección pública, pero ésta se ve limitada o restringida por las instituciones políticas, como mencionan March y Olsen (1984) en Vergara (2010), “que en las organizaciones políticas el comportamiento de los individuos está fuertemente restringido por un conjunto de papeles o roles que cada individuo debe adoptar de acuerdo con las circunstancias. Cada uno de estos roles o personajes tienen claramente tipificado un comportamiento “correcto” de lo que debe hacer”, es decir que su elección se ve restringida por las instituciones que se encuentran dentro de la organización, y que además desde ésta (la organización), se entiende por correcto lo que ella establece y de no realizarlo de esa manera se considera erróneo o incorrecto, por lo tanto se habla de roles, rutinas organizacionales que se forman en la organización y que de cierto modo dan certidumbre a ésta, ya que el individuo cumple con la decisión que es admitida por todos.

Con lo anterior y con base en Shepsle (1986) en Powell y DiMaggio (1999, pág.38), el enfoque político de las instituciones, “está interesado en la toma de decisiones políticas, especialmente en las formas en que las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos”. Las elecciones que tomen los individuos dentro de la organización estarán directamente condicionadas por las instituciones políticas¹⁸ que se establecen en la organización y que dan estabilidad en la vida política.

De aquí nace la relación que se hace con lo estructural, ya que éste pone interés “en las diferencias entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, y entre sistemas políticos unitarios y federales caracteriza este conjunto de investigaciones” (Peters, 2003, pág. 314). Por lo tanto, dependiendo la estructura organizacional e institucional que se establezca, será la manera en que se comportaran los individuos dentro de ella. Hipotéticamente, en un municipio donde haya democracia y apertura, las decisiones pueden ser más flexibles, abiertas a la modernización e innovación, legitimando a la organización a través de mejoras

¹⁸ Según Shepsle en Powell y DiMaggio (1999), las instituciones políticas son acuerdos ex ante en cuanto a la estructura de cooperación que economizan en los costos de transacción, reducen el oportunismo y otras formas de desvíos de la agencia y, por tanto, aumentan las posibilidades de beneficios por medio de la cooperación.

y prontas respuestas a la sociedad por las buenas practicas que se realizan, es decir se cuenta con la estructura correcta de organización e institución; y a diferencia de un municipio en donde el régimen sea más centralizado y no se permita la innovación y modernización, los actores actuaran con base a las prácticas rígidas ya establecidas, que ni los propios individuos llegan a entender y que dificulta el accionar de los ayuntamientos para cumplir con sus tareas, del mismo modo las deslegitima y genera desconfianza con la población.

1.1.4.- Tipos de Instituciones y formas organizacionales.

Una vez que se conoce el nuevo institucionalismo y sus enfoques más relevantes y útiles para el análisis de ésta investigación, es momento de pasar a establecer los tipos de organización e institución que se conocen. Esto con la finalidad de entender que no solo hay instituciones escritas, si no también no escritas, que las organizaciones se estructuran para cumplir con objetivos o simplemente con solo compartir cosas en común. De igual forma, en este capítulo se ha hecho mención de conceptos como instituciones formales e informales, organizaciones institucionalizadas, organizaciones informales, y en el siguiente apartado se van a especificar para tener claro que significan y por qué son útiles para entender el nuevo institucionalismo.

Una institución como ya se ha dicho, es un conjunto de reglas que guían nuestro comportamiento, estas pueden ser escritas o no. Por ejemplo, la constitución es una institución escrita que no solo regula nuestro comportamiento, si no el de todas las organizaciones en una nación, como el gobierno (Federal, Estatal, Municipal), las empresas y los diferentes sectores del país, además nos confiere responsabilidades y obligaciones que se tienen que cumplir por todos.

Del otro lado están las no escritas, que serían las prácticas cotidianas derivadas de la convivencia entre las personas, que como sociedad admitimos y adaptamos al socializar, ya sea dentro de una organización o fuera de ella, se generan culturas (de identidad u organizacionales) , rutinas, usos, costumbres, que de igual forma pueden significar practicas buenas o malas, pero que son reconocidas por la sociedad, esto también puede

explicar que actualmente necesitamos ajustar las instituciones acorde a las necesidades internas de la organización y al contexto en el cual se desenvuelven, para tener mayores y mejores resultados, somos sociedades cambiantes, en constante movimiento:

“El largo y escabroso movimiento de las tradiciones no escritas y las costumbres a las leyes escritas ha sido unidireccional, en la medida en que la humanidad ha transitado de sociedades más simples a otras más complicadas y, está claramente relacionado con la creciente especialización y división del trabajo asociadas a las sociedades complejas” (North, 1990 en Romero, 2015, pág. 43)

Para explicar de mejor manera el tipo de instituciones, se muestra el cuadro 2 que se realizó con base en información de Powell y DiMaggio (1999), Peters (2003), Brunsson y Olsen (2007), Romero (2015), en donde se sintetizó lo que es una institución formal e informal.

Tabla 2.- Tipo de Instituciones	
<i>Formal</i>	<i>Informal</i>
Regla escrita	Regla no escrita
Marco normativo	Marco valorativo
Regula el comportamiento con base en reglas y normas	Regula el comportamiento con base en tradiciones, cultura, usos y costumbres
Genera rutinas	Genera identidades
Relacionado con el Gobierno	Relacionado con el civismo, la religión, cultura
Se integran principalmente en organizaciones formales	Se integran principalmente en organizaciones informales

Fuente: Elaboración propia a partir de información de autores como Powell y DiMaggio (1999), Peters (2003), Brunsson y Olsen (2007), Romero (2015)

En el cuadro dos se hace referencia a las características formales e informales de las instituciones, se procederá a explicar cada uno de estas características¹⁹. Las instituciones formales se desarrollan en un marco normativo, es decir, regulan la conducta con normas, leyes, códigos, políticas internas que están establecidas tangiblemente, como por ejemplo, en el ámbito municipal, este marco normativo sería para el ayuntamiento la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Gobierno, sus reglamentos, etc.

¹⁹ Estableciendo que estas características pueden ser compartidas en algunos casos, pero que para el análisis aquí presentado, son las más representativas o por las cuales se pueden identificar las principales diferencia entre el tipo de instituciones.

Las instituciones informales por el contrario, se desarrollan en un marco valorativo²⁰ que regula el comportamiento a través de los valores, usos y costumbres, como por ejemplo, una familia, que se rige con base a los valores que ellos mismos crean o que la sociedad ha creado para tener una convivencia y comportamiento adecuado dentro de ella.

Lo que respecta a la institución formal, al tener reglas rígidas que no permiten la innovación y no son flexibles, se generan rutinas administrativas que pueden ser consideradas malas (no en todos los casos). El generar rutinas permite trabajar bajo un supuesto de que siempre pasara lo mismo y se puede resolver con la rutina que se ha generado; pero, en el caso del surgimiento de alguna cuestión extra que no se tenía contemplada en los manuales o procedimientos, puede provocar alguna desviación o caos dentro de la organización (por eso se dice que pueden ser malas).

En el caso de las instituciones informales, éstas generan identidades, ¿por qué decir esto?, se hace mención porque dentro de la familia el simple hecho de contar con un apellido y reunirse con más integrantes, genera identidad para ser reconocidos, o el simple hecho de pertenecer a algún rito religioso, de igual manera, provoca el mismo efecto.

El institucionalismo formal, se relaciona principalmente con el gobierno, porque este en primera instancia le da una organización en diferentes niveles (Federal, Estatal y Municipal), y en segundo lugar le otorga funciones y estructura interna (organigrama, manuales de organización, reglamentos), con la finalidad de cumplir con sus obligaciones y hacerlo en el marco de la ley.

El institucionalismo informal, se relaciona con el civismo, la religión y la cultura, porque los valores que se enseñan en diferentes núcleos básicos como la familia, los amigos, los profesores, se replican en la sociedad, como el respetar los símbolos patrios, a la gente de mayor edad, de igual forma a creer o no en una religión; y de adoptar patrones de conducta dentro de una sociedad, replicar comportamientos, etc. que forman parte de la cultura.

²⁰ Se hace referencia a marco valorativo, como el conjunto de valores que se encuentran dentro de una institución informal.

El último apartado del cuadro, da la pauta para abordar otro de los puntos importantes de este análisis, que son las formas organizacionales, es decir la manera en que se puede constituir una organización para atender y resolver algún problema (como lo es en el sector salud, de seguridad, educativo, social), para dar legitimidad al gobierno, para defender y luchar contra un abuso (ONG, movimiento social), entre otras cosas.

Como ya se había mencionado, una organización es un conjunto de individuos que se coordinan y trabajan juntos para lograr un fin en común (en su definición más simple), éstas se pueden considerar de igual forma en una tipología para su estudio, Powell y DiMaggio (1999, pág. 95) indican que:

“En un extremo están las organizaciones bajo fuertes controles de su producción (Ouchi y McGuire, 1975), cuyo éxito depende del manejo de sus redes de relaciones. En el otro están las organizaciones institucionalizadas cuyo éxito depende de la confianza y estabilidad logradas mediante el isomorfismo con las reglas institucionales”.

Se puede decir entonces, que existen dos tipos de organizaciones, las formales e informales. Las formales son las organizaciones institucionalizadas y las informales las redes de relaciones. Una organización informal “se refiere a las interacciones del personal, que no están prescritas por la organización formal, es decir, se refiere a los aspectos del sistema de organización, que no están formalmente planeados, sino que surgen de manera espontánea de las actividades e interacciones de los participantes” (El Sistema de Organización, S.f., pág. 5).

Una organización informal, son todas aquellas relaciones e interacciones que surgen al pertenecer a este conjunto de individuos que se “coordinan para realizar sus actividades” (Brunsson y Olsen, 2007, pág. 26). Éstas no están para nada separadas de las formales, se puede decir que son complementarias para que funcione la organización de manera adecuada, éstas mismas son la oportunidad que tienen las organizaciones para adaptarse a nuevas necesidades y realizar nuevas funciones.

En contraste, una organización formal “es un sistema de actividades controladas y coordinadas que, surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que transpasan fronteras. Pero en las sociedades modernas, las

estructuras de organización formal surgen en contextos muy institucionalizados” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 79), para Brunsson y Olsen (2007, pág. 26), ésta es “la más visible y, por lo tanto, es importante que se adapte a las normas institucionalizadas de la sociedad”.

En suma, una organización formal es el conjunto de manuales, procedimientos, reglas que rigen el funcionamiento y orden dentro de la organización, es decir, aquella que otorga y delega funciones preestablecidas, ordena los niveles de estructura que habrá (organigrama), ponen orden y congruencia interna, empero, March y Olsen (1976, en Powell y DiMaggio, 1999, Pág. 81) indican:

“Una observación afin es que las organizaciones formales suelen estar integradas débilmente: los elementos estructurales solo están vinculados débilmente entre sí y con las actividades, a menudo se violan las reglas, frecuentemente no se ejecutan las decisiones o si se ejecutan tienen consecuencias inciertas, las tecnologías son de eficiencia problemática y los sistemas de evaluación e inspección son subvertidos o son tan vagos que suscitan escasa coordinación”.

Esto quiere decir que no hay relación o que tanto la organización formal como la informal, no se encuentran en coordinación o trabajan juntas, lo que provoca que no se cumplan con los objetivos y se cambien las prioridades. Al no seguir las reglas la mayoría de las veces se pierde legitimidad si no se actúa con base en ella, los resultados se tergiversan y provoca el descontento de la sociedad. El caso que presenta este tipo de problemas es el de la administración pública municipal (organización altamente institucionalizada), donde regularmente a pesar de incluir un sin fin de instituciones para su funcionamiento, no se siguen las reglas y lo informal sobrepasa lo formal, al no estar preparados y no contar con la estructura idónea para las nuevas tecnologías o herramientas administrativas, causa problemas de eficiencia y de eficacia tanto interna como para con la población

Para distinguir a las organizaciones formales de cualquier otra, se hace referencia a dos cualidades: “se estructuran para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos; y tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo” (Brunsson y Olsen, 2007, pág. 15), este tipo de cualidades son de relevante importancia, porque dependiendo de lo que busquen y quieran

lograr los individuos, tienen que guiar sus organizaciones y fundamentarse en instituciones ad hoc a esto, para que se cumpla con el fin o metas que se desean.

Conforme a lo antes mencionado, una organización está institucionalizada “en la medida en que su comportamiento está determinado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones; reflejan valores, intereses, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables” (Brunsson y Olsen, 2007, pág. 18).

Estas organizaciones se relacionan directamente con el ambiente en el cual se encuentran y esto puede ser un factor que afecte su funcionamiento, estabilización y principalmente el cambio que se pueda requerir. Primero, cuando una organización se crea o no se modifica con base en el ambiente en el cual se encuentra, tiende a no servir o no funcionar, se ilegitima y pierde congruencia y poder.

Como lo dicen Powell y DiMaggio (1999, pág. 85):

“No es nueva la observación de que las organizaciones están estructuradas por fenómenos en sus ambientes y tienden a volverse isomorfas junto con ellos. Una explicación de ese isomorfismo es que las organizaciones formales se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencia técnicas y de intercambio”.

Si una organización no se relaciona, como ya se mencionó, o se adapta a las necesidades y características del lugar en el que se encuentra, tiende al fracaso y en algunos casos a la desaparición; y si lo hace, es decir si se adapta y se constituye con base a lo requerido, se legitima y tiende a mantenerse estable, aunque variadas ocasiones esto no significa que sea funcional o que entregue buenos resultados, simplemente puede reflejar “de modo estructural la realidad construida socialmente” (Berger y Luckmann, 1967 en Powell y DiMaggio, 1999, pág. 86), si una sociedad ha permitido abusos por parte de gobierno, simplemente la organización refleja lo que la sociedad ha construido.

¿Por qué mencionar lo anterior?, por el hecho de que una organización tiene que tomar en cuenta varias cuestiones para su correcto funcionamiento, entre las que están, relacionarse con su entorno y ambiente, contar con la capacidad estructural para funcionar y tener instituciones que legitimen su funcionamiento, es decir, no tener demasiadas

instituciones porque eso es rigidez, si no contar con las instituciones adecuadas que permitan la innovación y la modernización.

En ocasiones, una organización, no puede adaptarse al contexto, por la existencia de demasiadas instituciones, ya sean formales o informales, lo que provoca que se fuerce para que éstas cuadren en la sociedad y con el ambiente institucional. Así que lo primero que se hace es un esfuerzo para modificar los ambientes institucionales a través de dos dimensiones:

“Primero, las organizaciones poderosas obligan a sus redes de relaciones inmediatas a adaptarse a sus estructuras y relaciones. Segundo, las organizaciones poderosas intentan construir sus objetivos y procedimientos directamente dentro de la sociedad como reglas institucionales” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 88)

Esto quiere decir, por ejemplo, en los ayuntamientos, que a pesar de no contar con las capacidades tanto organizacionales como institucionales, se añade la problemática de que organizaciones de mayor rango o nivel, como es el gobierno federal, el congreso federal, el congreso local, entre otras instancias de mayor jerarquía, los obligue a adaptarse a sus condiciones, preferencias, estructuras sin importar condiciones. Al no lograrse ese isomorfismo (coercitivo), se busca la manera por parte de esas organizaciones para generar consenso social y ejercer presión, al grado de lograr formar una institución dentro de la sociedad.

Por tanto, el efecto de los ambientes institucionales en las organizaciones tiene que ver con cuestiones isomórficas toda vez que:

“El isomorfismo con las instituciones ambientales tiene algunas consecuencias decisivas para las organizaciones: a) incorporan elementos que son legitimados exteriormente, más que en términos de eficiencia; b) emplean criterios de evaluación externos o ceremoniales para definir el valor de los elementos estructurales, y c) la dependencia respecto de instituciones fijadas exteriormente reduce la turbulencia y mantiene la estabilidad” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 88).

Remitiéndonos al objeto de estudio el ayuntamiento a falta de capacidad organizacional e institucional, se le ve como un ente vulnerable de ser coaccionado y de adoptar prácticas isomórficas, generando que en estos se vayan a incorporar elementos que solo serán evaluados por entes externos, pero que internamente se puede estar fallando

gravemente. Esto ocurre mucho con las evaluaciones de entes externos, en donde solo para cumplir se entregan cosas sin fondo pero que externamente son correctas para sus indicadores²¹ y que de igual forma va ligado con el punto b.

Lo dicho en el punto c, hace referencia a que para que el municipio se mantenga a flote, legitimado y estable, adopta funciones ajenas a pesar de sus contradicciones internas, y si no lo hace se ve como un ente que no funciona o estorba en los objetivos de organizaciones superiores, como por ejemplo, al recibir dinero de la federación (principalmente) el municipio, tiene que seguir una serie de condicionamientos que ésta impone para otorgarles el presupuesto, de no hacerlo, el presupuesto llega a reducirse y esto provoca grandes problemas de funcionamiento en el municipio, principalmente en el ayuntamiento para cumplir con sus tareas. En palabras de Powell y DiMaggio (1999, pág. 90), “las organizaciones que omiten elementos de estructura legitimados ambientales o que crean estructuras únicas carecen de explicaciones legitimadas aceptables de sus actividades. Esas organizaciones son más vulnerables a las acusaciones de que son negligentes, irracionales o innecesarias”

Si una organización, en este caso el municipio, concuerda ceremonialmente con el ambiente institucional, las estructuras requeridas, los individuos que se adopten a ello y los procedimientos que permitan adaptarse, éste se encontrará legitimidad pero con organizaciones externas, dejando de lado los resultados y cumplimiento de objetivos para con la población, punto importante que además de considerar las cuestiones externas hay que fijarse en las internas y con la sociedad, como lo menciona la proposición de Powell y DiMaggio (1999, pág. 93) “las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia”. En suma, las organizaciones perduran si se enfocan en la eficiencia, que es donde la población puede ver los resultados.

1.1.5.- Formas Institucionalizadas de Isomorfismo

El Isomorfismo es un punto clave en esta investigación y representa uno de los ejes centrales junto con la modernización administrativa para el desarrollo del mismo. Para este

²¹ Como se espera demostrar en el capítulo tres de este trabajo

apartado el trabajo de Powell y DiMaggio (1999) es fundamental para poder explicar lo más importante del Isomorfismo, así como Mény (1996), Ramió (2001), Daza (2011) y González (2012).

La finalidad de abordar el nuevo institucionalismo para la realización de la investigación, es dejar claro que es y de que trata, por ser de las teorías más relevantes en el estudio de las instituciones y de las organizaciones, su dinámica, diseño, etc., lo que ha generado que gane espacio porque, “a través de esta teoría se ha logrado conocer más sobre los procesos de homogeneización en las organizaciones y las condiciones institucionales a través del concepto de isomorfismo institucional” (González, 2012, pág. 27).

Con esto, se da por entendido que el concepto de Isomorfismo nace en la teoría del nuevo institucionalismo, ya que la conducta de las organizaciones e instituciones como es sabido ha cambiado al pasar de los años con el comportamiento tanto de la sociedad como del mercado.²² Aunado a esto, los indicios del Isomorfismo, surgen como un mecanismo que busca explicar la homogeneización de organizaciones que están en competencia en un mismo “campo organizacional”.

Las organizaciones, principalmente las gubernamentales, se han establecido por un largo periodo de tiempo con una forma administrativa de organización llamada “burocracia”. Weber sostuvo que:

“La burocracia, la manifestación organizacional del espíritu racional, era un medio tan eficiente y poderoso de controlar a los hombres y las mujeres que, una vez establecida, no podía darse marcha atrás al impulso a la burocratización²³”(Weber, 1922 en Powell y DiMaggio, 1999, pág. 104).

Es decir, existían y existen diversos factores que llevan a la burocratización y que afectan a que las organizaciones se hagan homogéneas, no tanto para el bien en general o para la realización adecuada de funciones, sino para tener más control sobre toda

²² La economía de mercado capitalista es la que más demanda que los asuntos oficiales de la administración sean realizados con precisión, sin ambigüedades, continuamente y con tanta rapidez como sea posible, las empresas capitalistas modernas muy grandes son modelos sin igual de estricta organización. (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 104.)

²³ Burocratización entendida por Weber como el resultado de tres causas relacionadas: la competencia entre las empresas capitalistas en el mercado; la competencia entre los Estados, la cual aumentaba la necesidad de los gobernantes de controlar a su personal y a sus ciudadanos; y las demandas burguesas por protección igual bajo la ley. (Powell y DiMaggio, 1999).

organización perteneciente y así, manipularla a adaptar mecanismos que de la organización superior emanen o a simular las acciones de esta.

Con lo antes mencionado, se puede decir que, el campo organizacional en que se encuentra el municipio, es aquel que comparte con la Federación, las Entidades Federativas, el congreso de la unión (cámara de diputados y senadores), congreso local y los (as) que de ellos dependan (entidades descentralizadas, de inspección, control, evaluación, entre otros), un campo organizacional de enormes dimensiones y de gran relevancia para la vida política, económica, social y administrativa tanto del país como de los municipios.

La conformación de un campo organizacional y posterior definición de sus instituciones se debe pasar por cuatro etapas, estas de igual forma sirven para sustentar por qué el federalismo del país involucra a los tres niveles de gobierno, estas son:

“Un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras intraorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos; un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en un empresa en común” (DiMaggio, 1983 en Powell y DiMaggio, 1999, pág. 106)

Para entender lo anterior entonces se procede a definir el isomorfismo, ya que al lograr identificarse en un campo, en este caso el municipio con la federación, ésta domina su forma en la que se va a organizar y estructurar, para hacerlas más homogéneas y las decisiones sean más sencillas. Así, entonces se puede entender al Isomorfismo²⁴ como “un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (Hawley, 1968 en Powell y DiMaggio, 1999, pág. 108). Hannan y Freeman (1977) complementan las ideas de Hawley,

²⁴ Las investigaciones basadas en los postulados del nuevo institucionalismo y la teoría organizacional sostienen que el isomorfismo se produce si las instituciones han perdido credibilidad o son insuficientes moral y funcionalmente para la organización. O bien, si existe un actor externo que es capaz de hacer cumplir un nuevo diseño institucional que releve al existente y que sea visto como una solución sin ser necesariamente la más adecuada para el modelo organizativo. Lo anterior puede facilitar el ejercicio de dominación por parte de otras organizaciones que se consideran superiores (Green y Li, 2011; Beckter, 2010; DiMaggio y Powell, 1999 en González, 2012)

argumentan que el isomorfismo, “puede darse porque se seleccionan formas no óptimas entre una población de organizaciones o porque los que toman las decisiones organizacionales aprenden las respuestas y ajustan su conducta” (citado en Powell y DiMaggio, 1999, pág. 108).

El isomorfismo, no quiere decir que sea algo bueno o malo, éste busca cambios para adaptarse al contexto o ambiente en el cual se encuentra, del mismo modo, esos cambios no garantizan el éxito, legitimidad y/o permanencia de la organización que está siendo cambiada o que busca adaptarse o adoptar nuevas formas.

Siguiendo con el trabajo, Meyer (1983b) y Fennell (1980) en Powell y DiMaggio (1999, pág. 108), sostienen que existen dos tipos de isomorfismo:

“*Competitivo*, que hace hincapié en la competencia del mercado, el cambio en los nichos y las medidas de ajuste. Esta perspectiva, es más pertinente para los campos donde existe la competencia libre y abierta; de acuerdo con el argumento de Aldrich, las organizaciones compiten no solo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional, por una buena condición social y económica, llamado *Isomorfismo institucional*²⁵”

El isomorfismo institucional, “promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones. Al incorporar estructuras formales legitimadas exteriormente se incrementa el compromiso de los participantes internos y de los componentes externos” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 108). Por lo tanto, este permite revelar el transcurso por el que pasan las organizaciones para volverse homogéneas y adaptarse al ambiente en el cual se encuentran, pero dentro de este proceso de homogeneización, hay que atender y enfrentar las condiciones contextuales que son aparentemente similares.

Se parte de la idea de que las organizaciones, cuando se legitiman tanto por factores externos como internos institucionalizados, serán durables y permanentes, además que se disminuirá la incertidumbre y que exista un probable fracaso. Powell y DiMaggio (1999, pág. 96) dicen, que hay dos problemas muy generales que enfrenta una organización si su éxito depende del isomorfismo institucional, estas son:

²⁵ Para análisis y desarrollo de esta investigación será utilizado solo el termino de isomorfismo institucional

“Primero, las actividades técnicas y las demandas de eficiencia crean conflictos e inconsistencias en los esfuerzos de una organización institucionalizada por sujetarse a las reglas ceremoniales de la producción. Segundo, como estas reglas ceremoniales se transmiten por mitos que pueden surgir de diferentes partes del ambiente, las reglas suscitan conflictos entre sí. Tales inconsistencias hacen que sea problemático el interés por la eficiencia y la coordinación y control riguroso”

Estos dos problemas de los cuales se hace mención, son parte fundamental del análisis, ya que dentro de los ayuntamientos en los municipios, al estar muy institucionalizados y regidos por formas institucionalizadas de un orden jerárquico superior, la eficiencia se reduce y hay conflictos de intereses para poder cumplir con su correcto funcionamiento.

Por lo tanto el proceso de homogenización el cual busca “transferir modelos organizativos modernizadores como es la gestión financiera con sus herramientas inspiradas en la Nueva Gestión Pública basada en medir el desempeño por medio de los resultados (es decir, prácticas, rutinas, técnicas y estrategias organizativas) puede darse por medio de tres mecanismos: mimético, coercitivo y normativo, que operan detrás de los procesos de cambio institucional” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 109). En otras palabras, el isomorfismo puede verse desde tres perspectivas o actúa con base a tres formas, a través de la coerción, de la simulación o copia y de especialización.

Se presume entonces que “los modelos organizativos al ser efectivos en organizaciones que comparten el tiempo, espacio y otras características organizacionales aparentemente similares funcionarán de la misma manera en aquellas organizaciones que los adopta y adapta a sus estructuras” (Ríos Ibarra, 2003; Beckter, 2010; Montañó Hirose, 2010; Green y Li, 2011 citado en González, 2012, pág. 30).

Situación que se buscará demostrar, en donde los municipios, principalmente en las tesorerías municipales, el isomorfismo produce diferentes configuraciones en las oficinas del ayuntamiento a partir de la gestión financiera (Control Interno, Sistemas de Información). Siguiendo a Powell y DiMaggio (1999, pág. 109):

“Los actores externos pueden inducir a una organización a ajustarse a sus similares al requerir que realice cierta tarea y especificar la profesión responsable de ejecutarla. O el cambio mimético puede reflejar incertidumbres construidas en el

ambiente. No obstante, aunque los tres tipos se mezclan en ambientes empíricos, tienden a derivar de condiciones distintas y pueden conducir a resultados diferentes”

1.1.5.1.- Isomorfismo Coercitivo

El isomorfismo institucional cuenta con tres mecanismos que lo identifican. El primero de ellos es el isomorfismo coercitivo:

“Resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. Esas presiones se pueden sentir como una fuerza, persuasión o invitación a coludirse. En algunas circunstancias el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato del gobierno” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 109)

Las organizaciones que se enfrentan a este tipo de isomorfismo se encuentran en contextos que están contruidos “políticamente”, donde con reiteración los que toman decisiones no experimentan las consecuencia de sus acciones, y las decisiones se aplican de manera política a todo tipo de organizaciones lo que las hace decisiones menos adaptativa y menos flexibles (Powell y DiMaggio, 1999, González 2012).

En los municipios, esto es visible, ya que se tienen que adaptar a lo que la federación les mande, por el simple hecho de depender económicamente de ésta, tiene que cumplir con una serie de requisitos y requerimientos que le limitan su actuar, haciéndolo inflexible, no innovador, ni moderno por su propia cuenta, al no contar con esa capacidad tanto organizacional e institucional. Esto queda argumentado con lo mencionan Powell y DiMaggio (1999, pág. 110):

“Otros requisitos legales y técnicos del Estado- las vicisitudes del ciclo presupuestario, la ubicuidad de ciertos años fiscales, los informes anuales y los requisitos de informes financieros que aseguran la elegibilidad para recibir contratos o fondos federales- también determinan a las organizaciones de maneras similares”.

Para poder recibir fondos y apoyo por parte de la federación, el municipio tiene que transformarse a lo que ésta le mande, sin importar que estos no cuenten con las capacidades tanto estructurales, como institucionales y de profesionalización por parte de los servidores

y funcionarios públicos, lo que genera ineficiencia e incapacidad de respuesta para con la población, y como menciona Ramió (2001, pág. 14):

“Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas “soluciones” institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina.”

Provocando que de no cumplir con sus requerimientos, el municipio se queda sin gran parte del presupuesto que recibe de la federación²⁶ y de lo que recibe queda poco margen de acción para poder aplicarlo en otros aspectos como lo es la modernización administrativa.

En pocas palabras las finanzas del municipio dependen de las transferencias federales y esta dependencia genera coerción, esta coerción provoca que administrativamente y financieramente, los municipios, se “modernicen a su forma”, es decir que desde esta óptica que se quiere analizar, “las finanzas públicas es donde se puede constatar mejor la problemática operativa del federalismo mexicano.” (Rojo, 2013, pág.7).

1.1.5.2.- Isomorfismo Mimético

Otro de los mecanismos que se presentan dentro de las administraciones públicas municipales es el de la imitación o mejor dicho isomorfismo mimético:

“Caracterizado por la imitación o copia de políticas, estrategias, estructuras, tecnologías, sistemas productivos, bienes, servicios y prácticas administrativas, en general, suficientemente probadas y exitosas en organizaciones similares. Es visto como una respuesta a la incertidumbre y ambigüedad organizacional” (Daza, 2011, pág. 207).

Este tipo de mecanismo, es visto cuando hay incertidumbre y no se tiene la capacidad de actuar para crear alguna forma de organización que se crea la más

²⁶ Del Presupuesto de Egresos de la Federación se desprende que, para el año 2011, los municipios tendrían 38% de sus ingresos vía ramo 28, y 32% de sus ingresos vía ramo 33. Los recursos del ramo 28 son de libre ejercicio, es decir que, al igual que con sus ingresos propios directos, el municipio decide en qué los gasta. Los recursos del ramo 33 son recursos etiquetados cuyo destino de gasto es la obra pública de infraestructura social y seguridad pública. Si se toma en cuenta el alto porcentaje que representa el ramo 33, resulta evidente que los municipios tienen un bajo margen de maniobra respecto de las asignaciones de gasto en el total de sus ingresos. (Rojo, 2013, pág. 5)

conveniente, por tanto se opta a copiar e imitar las acciones u otras características relevantes de organizaciones exitosas que se encuentren ya sea en la periferia o en otra parte del mundo.

Es decir, “cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales (March y Olsen, 1976), cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 111). En este sentido, la organización dicen Powell y DiMaggio (1999, pág. 111-112):

“De la que se toma el modelo puede no estar consciente de ello o puede no desear ser copiada; solamente sirve como una fuente conveniente de prácticas que la organización que las toma prestadas puede usar. Los modelos pueden difundirse involuntaria o indirectamente por la transferencia o rotación de los miembros en la estructura de la organización”.

De igual manera, este tipo de mecanismo, no garantiza el éxito y funcionamiento correcto de las administraciones públicas. A pesar de copiar e imitar prácticas de organizaciones que fueron innovadoras e exitosas, siempre hay que tener en cuenta el contexto y ambiente en el cual se desarrollan, para no caer en el juego de la ilegitimidad, desaparición y la ineficiencia.

Ramió (2001, pág. 14), explica este fenómeno en América Latina²⁷, que está de la mano con el caso mexicano, en donde:

“La copia o mimetismo por parte de los países latinos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que en estos países una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas elites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países. Otros argumentos que explican el fenómeno del isomorfismo mimético son la comodidad y el temor. Comodidad en el sentido que es más fácil copiar recetas modernizadoras inventadas y probadas por otros que buscar y encontrar desde dentro las soluciones. Temor en el sentido que es más fácil impulsar estrategias modernizadoras legitimadas en el exterior, en países

²⁷ Para el análisis de estas prácticas en América Latina, léase “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y cultura institucional, de Carles Ramió Matas (2001)

más avanzados, que exponerse a implantar estrategias autóctonas que, en caso de fracaso, pueden ser objeto de feroces críticas.”

1.1.5.3.- Isomorfismo Normativo

Lo que respecta a la tercera forma o fuente del Isomorfismo institucional sería el Isomorfismo Normativo. Para poder explicarlo, primero hay que dejar en claro que para entendimiento de este, su base de legitimidad que optan las organizaciones en este tipo de isomorfismo, es “la moral” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 114); y que “la profesionalización es la fuente de la imitación, pues la lucha colectiva de los miembros de una organización por definir las condiciones y métodos de acción los lleva a controlar fuertemente sus actividades” (González, 2012, pág. 32). Estas dos características la moral y la profesionalización, son lo que distingue este tipo de isomorfismo, que de igual forma dan la pauta para poder definir dicho concepto.

Siendo así que, el Isomorfismo Normativo es:

“Visto como resultado de la profesionalización que instituye un conjunto de normas y procedimientos tipificados por una ocupación o actividad específica. Pueden definirse, por ejemplo, las condiciones y los métodos de trabajo para controlar la producción, de modo de establecer una base cognitiva común que legitime la autonomía profesional. Puede lograrse por dos medios: a través de los cursos de profesionalización de la educación formal y por medio de las redes de relacionamiento dentro de la misma profesión, que pueden darse fuera de la organización en asociaciones profesionales, o dentro de la misma Organización” (Daza, 2011, pág. 207)

Dentro de la definición ya se pueden encontrar algunas limitantes que, ya sea en el caso de las administraciones municipales o cualquier otro tipo de organización, afectan o ni si quiera logran que se lleve a cabo este tipo de isomorfismo. Primeramente y el factor que representa la limitante más notable dentro del caso municipal, sería el de la profesionalización, ya que no existe tal capacidad en las administraciones públicas, ya sea por no contar con un servicio civil de carrera municipal ²⁸ o, como ya lo hemos

²⁸ “En el ámbito municipal, la instauración del Servicio Civil de Carrera objetivo de la profesionalización de los servidores públicos, comporta el fortalecimiento institucional de los municipios; de allí que sea uno de los dilemas actuales de la modernización municipal. Además que el servicio de carrera no se ha instrumentado en

mencionado, por cuestiones de corrupción, nepotismo y venalidad, que dificultan el ingreso y preparación de los servidores públicos. Del mismo modo, no se coloca, en el caso de las tesorerías municipales, a profesionales o profesionistas capaces (es decir con una licenciatura a fin al cargo, experiencia en el campo, con cédula profesional) que puedan realizar el cargo de manera más adecuada (aunque no garantice el real y correcto funcionamiento del cargo).

Powell y DiMaggio (1999, pág. 114), hacen alusión a dos aspectos de la profesionalización que son fuente importante de isomorfismo, es decir: “Uno es que la educación formal y la legitimidad tienen una base cognoscitiva producida por especialistas universitarios; el segundo es el crecimiento y complejidad de redes de profesionales que van más allá de una sola organización y a través de las cuales se difunden rápidamente los nuevos modelos”. Es decir que es también, una fuente de exclusión, esto obedece a no pertenecer al campo organizacional profesional, generando con ello que al momento de reclutar personal en una empresa o en algún departamento del ayuntamiento, si no se pertenece a alguna institución importante o a algún tipo de colegio de profesionistas, no se podrá ingresar a la organización, en pocas palabras “filtración de personal”²⁹(Powell y DiMaggio, 1999, pág. 114)

Otro punto a considerar es que el ayuntamiento puede ser considerado un campo organizacional en donde participan distintos actores, que a pesar de estar preparados profesionalmente, no garantiza el éxito total, ya que “los profesionales deben hacer compromisos con clientes, jefes o reguladores no profesionales” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 113-114), por lo tanto siempre habrá intereses entre los individuos que afectan a la organización y que no garantizan un buen funcionamiento.

Se puede concluir al conocer este tipo de isomorfismo, que a pesar de su existencia, no aplicaría para el estudio que se busca realizar, pero que es importante señalar para tener conocimiento de que si se contara con la profesionalización de los servidores públicos (por

la administración pública municipal por diversas razones de orden jurídico, político, económico y cultural.” (Toto, 2003, pág. 5)

²⁹ “Ocurre al contratar individuos que provienen de empresas dentro de la misma industria; por medio de reclutamiento de personal que hace carreras cortas en un limitado número de instituciones de enseñanza; mediante prácticas de promoción comunes, como la de contratar siempre ejecutivos de alto nivel... y el celo profesional que limita la elección.” (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 113-114).

este motivo principalmente no aplica en la investigación y que será justificado más adelante) en las distintas áreas del ayuntamiento, se podría establecer este tipo, obviamente considerando sus limitaciones y las consecuencias tanto positivas o negativas que pueda traer consigo.

1.2.- Gestión Pública Financiera

Abordar el tema del neo institucionalismo para el análisis de esta investigación, se convierte en uno de los referentes teóricos para conocer y estudiar las características que conforman a las instituciones y organizaciones gubernamentales como es el ayuntamiento, utilizando para el estudio la categoría analítica del isomorfismo institucional y como parte del análisis, complementarían la modernización administrativa³⁰ y la Gestión Pública Financiera (GPF). En palabras de Pichardo:

“El Nuevo institucionalismo, como se denomina al análisis sistemático de los diversos aspectos concernientes a las instituciones, es un enfoque que no puede ignorarse durante la concepción e implantación de procesos de modernización administrativa. El precio de esa ignorancia puede pagarse muy caro en términos de instituciones cuyos miembros no deseen o no tengan la capacidad para cumplir con la misión fundamental de la institución a la que sirven. Alguien ha dicho con razón: Si las metas de una institución son impuestas desde fuera no necesariamente coincidirán con el esquema de cumplimiento de esa organización; o si se recluta a individuos que no comulgan con los objetivos de la organización, aparecerán las incongruencias” (Pichardo, 2004; pág. 65).

En el análisis de la GPF como una dimensión de la modernización administrativa, se debe tener presente el neo institucionalismo, para no caer en ambigüedades, incertidumbre o generar disfunciones al interior de las organizaciones institucionalizadas que implementan las reformas de modernización. En esta investigación se propone conocer las diferentes configuraciones internas de los procesos de modernización de la gestión pública financiera en las tesorerías municipales del estado de Hidalgo. Es decir, cómo las prácticas del isomorfismo institucional (tanto coercitivo como mimético), hacen que las estructuras

³⁰ En páginas siguientes se explicara la relación de ésta y la importancia con la modernización administrativa para el cumplimiento de una buena gestión pública financiera, vista como una dimensión de la misma y que comparte relación con las TIC's, la transparencia y rendición de cuentas, y la profesionalización de los servidores públicos.

de la administración pública municipal, en particular el área de tesorería, se conformen y tengan este tipo de prácticas de coerción o miméticas, afectándolas a ser escasamente modernas e ineficientes, como menciona Terrazas:

“Uno de los desafíos más importantes en el funcionamiento y operación de las empresas y organizaciones, es el de lograr administrar y gestionar de la mejor manera posible los recursos financieros. Esta tarea es crucial desde la perspectiva de que todas las actividades que se desarrollan en la organización, inevitablemente deben materializarse en una expresión monetaria que consolidada y estructurada representa el caminar de la institución y el reflejo de su desempeño. Es todavía más importante que este proceso se pueda planificar e implementar con efectividad, es decir logrando complementar los dos parámetros de la administración organizacional y que conciernen al manejo de la eficiencia y eficacia³¹”(Terrazas, 2009; pág. 55).

Ésta dimensión a exponer en lo referente a la GPF, es la categoría de análisis central para la investigación, en primer lugar porque “la modernización de la GPF puede tener un impacto sustantivo en la efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 2), pues el recurso financiero es el combustible por el cual funciona todo el aparato gubernamental y si no se moderniza o mejoran los marcos institucionales, organizacionales, profesionales y tecnológicos en este rubro, se puede generar una condición de isomorfismo (coercitivo o mimético) como se ha establecido en páginas anteriores.

Es así, desde este punto de vista, que la GPF es considerada de gran relevancia, tomando en cuenta que toda actividad realizada o a realizar dentro de una administración pública tienen que materializarse en términos económicos y financieros para poder llevarse a cabo y exista un buen funcionamiento dentro de la organización (en este caso el ayuntamiento). “Este proceso debe realizarse a través de una administración óptima y transparente, en procura de generar competitividad y confianza dentro de la proyección de la organización hacia su sociedad. La meta se constituye en lograr la mejor utilización de los recursos en procura de generar un bienestar común” (Terraza, 2009, pág. 57), además de la legitimación frente a la sociedad.

³¹ Siendo estos dos términos la eficiencia y la eficacia medulares en la Nueva Gestión Pública.

En suma “la gestión administrativa [vista] como un todo general, involucra claramente a la gestión financiera; por lo tanto se hace necesario tipificar la relación existente entre el presupuesto como tal y las funciones administrativas de una organización” (Terraza, 2009, pág. 62), es decir, uno de los brazos que apoyan y ayudan a la gestión administrativa es la gestión financiera, con la finalidad de saber qué hacer con el presupuesto (planificación), quién debe y cómo debe de administrarse ese recurso, hacia donde se dirige y cuál es la prioridad que se le debe dar, pudiéndolo observar de manera esquemática en la siguiente imagen de Burdano (1989) recuperada de Terrazas (2009).

Imagen 1.- Relación funciones administrativas con el presupuesto



Fuente: Burdano. (2009).

Otro punto importante para considerar la GPF, es que ésta contribuye a una mejor prestación de bienes y servicios por parte de los ayuntamientos, esto obedece a:

“Un sistema sólido de GPF es proporcionar las condiciones previas para una ejecución eficiente del gasto público [...] se concentra más en el gasto que en la tributación y su propósito es lograr la disciplina fiscal y la eficiencia del gasto público [...] que abarca un conjunto de elementos administrativos, herramientas y sistemas de gestión. Estos tienen por objeto producir información, procesos y reglas que sustenten las decisiones de política y proporcionar los instrumentos para la implementación de esas decisiones [...Vinculado] a estructuras organizativas, métodos y estrategias, sistemas de información, e indicadores de desempeño” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 4-5).

Teniendo en consideración algunas de las características y elementos de la Gestión Pública financiera, citaremos tres conceptos para poder concretar lo que es y significa la GPF. Una de las primeras definiciones es la que nos proporciona el Banco Interamericano de Desarrollo, la cual dice que:

“La Gestión Pública Financiera (GPF) es el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su ampliación para la concreción de los objetivos y las metas del sector público. Está conformada por los principios, las normas, los organismos, los recursos, los sistemas, y los procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias tanto para la captación como para el gasto de los recursos.” (BID, S.f.)

Para Nunes (2016), la GPF es “una de las tradicionales áreas funcionales de la gestión, hallada en cualquier organización, compitiéndole los análisis, decisiones y acciones relacionadas con los medios financieros necesarios a la actividad de dicha organización” y finalmente una tercera definición que será con la cual se guíe y entienda la GPF para el trabajo, que será la de Terrazas:

“La Gestión Financiera es la actividad que se realiza en una organización y que se encarga de planificar, organizar, dirigir, controlar, monitorear y coordinar todo el manejo de los recursos financieros con el fin de generar mayores beneficios y/o resultados. El objetivo es hacer que la organización se desenvuelva con efectividad, apoyar a la mejor toma de decisiones financieras y generar oportunidades de inversión para la organización” (Terrazas, 2009; 56):

Por lo tanto contar con una GPF moderna, capaz organizacional y profesionalmente, permitirá a la vez una correcta dirección del gasto público y así no exista algún tipo de desviación. Esto a través de una planificación, programación, organización, control, monitoreo, evaluación, supervisión de los recursos financieros, con la finalidad de guiar y apoyar a la mejor toma de decisiones del gobierno con eficiencia, efectividad y economía, y así procurar el bienestar general a través del buen desempeño financiero de los gobiernos. Atendiendo que para poder regular y medir el grado de funcionamiento, la Gestión Pública

Financiera cuenta con dos tipos de instrumentos, estos son: los Sistemas de Información y Registro (SIR), y el Control Interno.³²

1.2.1 Instrumentos de la GPF (Sistemas de Información y Registro, y Control Interno)

La GPF refiere a dos tipos de instrumentos con los cuales se apoya para cumplir con sus objetivos. Uno de ellos es el de los Sistema de Información y Registro [SIR] como una herramienta que:

“Se utiliza en el sector público para informatizar y automatizar aspectos clave de la gestión financiera, tales como la formulación del presupuesto, la gestión de tesorerías, la contabilidad pública y la gestión de la deuda. En general, [un SIR] promueve un registro único de ingresos y gastos desde un número significativo de unidades del sector público, de una forma más integrada y eficiente en relación con los procesos de GPF. También genera informes fiscales dentro del ejercicio y estados financieros anuales” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 8).

Pudiendo establecer que al tener un buen SIR, se puede generar información financiera oportuna, confiable y veraz, que contribuya al logro de los objetivos, efectividad en la operación del gasto, permita tomar decisiones y ejecutar iniciativas que promuevan la eficiencia del gasto público apoyado principalmente de las TIC's como lo menciona Gerardo Uña:

“ [Un SIR] concepto que hace referencia al uso de tecnologías de la información y comunicaciones en la gestión financiera con el fin de apoyar las decisiones presupuestarias, las responsabilidades fiduciarias y la mejora del desempeño de las agencias públicas, así como la preparación de los estados y reportes financieros del sector público.” (Uña, 2010; pág.5).

Citando a López Ayllón y Merino se puede fundamentar que la existencia de este tipo de herramientas permite la mejora y funcionamiento gubernamental así como la generación de información que facilite la toma de decisiones, esto responde a:

“Los sistemas contables, en general, están diseñados para proveer información financiera y fiscal. Su razón de ser es producir datos confiables,

³² Tanto el Control interno como los sistemas de información y registro, permitirán medir el grado de isomorfismo (ya se coercitivo o mimético) en el cual se encuentran los ayuntamientos del Estado de Hidalgo.

completos, relevantes y pertinentes para tomar decisiones. Son un instrumento, una herramienta destinada a ofrecer información útil para orientar otros cursos de acción, ya sea en materia de control de gestión financiera, de orientación de inversiones, de toma de riesgos o incluso de carácter estratégico, humano y organizacional respecto de los objetivos que persigue una determinada organización” (López Ayllón y Merino, 2009; pág.21).

A lo cual, los datos que proporcionen los SIR, son fundamentales no solo para identificar el gasto de cada unidad o ayuntamiento en general, “sino para establecer los costos totales [de cualquier naturaleza contable en unidades monetarias], respecto de los resultados efectivamente obtenidos” (López y Merino, 2009, pág. 23).

Para ello es importante mencionar que este tipo de herramientas, se ve obligada a cumplir ciertos requisitos, lo cual genera complicaciones para quienes tienen la responsabilidad de ello, esto relacionado en una cuestión de isomorfismo coercitivo:

“Los organismos internacionales han apoyado la implementación y conformación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) [para la investigación y el caso de México se considera SIR] en América Latina desde la década de 1990. Esos proyectos, en general, procuran aumentar la capacidad institucional de los gobiernos para controlar todas las fases del gasto público de forma transparente, integral y eficiente.” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 9).

En la mayoría de los casos, “incluyen la actualización o creación de un SIAF, lo cual exige la asignación de significativos recursos financieros y humanos durante un largo tiempo” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 10), no tomando en consideración que al querer implementar este tipo de herramientas, y como se ha estado mencionando a lo largo de la investigación, los municipios mexicanos, carecen de las capacidades organizacionales y profesionales para poder llevar a cabo una correcta aplicación de los sistemas de información y registro, por lo tanto, la federación en un intento de homogeneizar las estructuras de los ayuntamientos, más que una homogenización, obliga y coacciona (isomorfismo coercitivo) a estos a cumplir con este tipo de mandatos internacionales, generando un sesgo y retrasó en la aplicación correcta de ésta herramienta.

Es trascendental señalar que un SIR³³ debe ser construido bajo cuatro principales características (Uña, 2010, pág. 9) para potencializarlo y logre su objetivo, estas son:

1. El [SIR] debe ser una herramienta de gestión que posea la capacidad y flexibilidad necesaria para cubrir tanto los requerimientos y demandas de los organismos rectores de las finanzas públicas;
2. Debe convertirse en una herramienta que promueva la modernización del sector público al adoptar un rol destacado en apoyar las reformas para el mejoramiento de los sistemas de gestión pública, en especial de aquellos que promuevan mejoras al desempeño del sector público.
3. Debe proveer un amplio rango de información financiera, no financiera y de desempeño para promover una mejor toma de decisiones por parte de los directivos públicos.
4. Es necesario asegurar el acceso al sistema para ingresar y consultar la información que cada tipo de usuario precisa para desarrollar sus respectivas funciones, bajo un esquema de definición de funciones operativas, tácticas y estratégicas [es decir a través de las TIC's].

De igual importancia, *el control interno* (como segunda herramienta de la GPF), se convierte en un punto de consideración al querer modernizar la gestión pública financiera, pues este:

“Es el conjunto de procesos, mecanismos y elementos implementados por los titulares y demás servidores públicos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por un ente a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimientos de sus procesos de gestión; para generar certidumbre a las decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus objetivos y metas en un ambiente ético, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento a la normatividad, así como salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos” (ASEH, 2014, pág.7).

Este conforma un sistema integral y continuo que se aplica a todo el entorno operativo de la organización (siendo esta el ayuntamiento) para poder tener un orden y

³³ Para medir este indicador, se hará a través de seis procedimientos que establece la ASEH y serán descritos en el capítulo dos de este trabajo.

control de las acciones, metas u objetivos que se efectúan dentro de él. A su vez es la guía de las actividades de la organización, ya que:

“es reconocido como una parte intrínseca de la gestión de procesos operativos para guiar las actividades de la institución y no como un sistema separado dentro de ésta. En este sentido, el control interno se establece al interior de la institución como una parte de la estructura organizacional para ayudar al Titular, a la Administración y al resto de los servidores públicos a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones.” (Secretaría de la Función Pública y ASF, 2014).

Su objetivo en las entidades fiscalizadas (ayuntamiento):

“es procurar la confiabilidad e integridad de la información, el cumplimiento de políticas, planes, procedimientos, leyes y regulaciones, salvaguardar los bienes, el uso eficiente y eficaz de los recursos, el cumplimiento de los objetivos establecidos y metas para lograr cubrir las necesidades de la sociedad.” (ASEH, 2014).

Por lo tanto juega un papel de relevancia para el cumplimiento de los objetivos que se establecen y para operar de acuerdo a lo establecido en las normas, manuales, etc., con la finalidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Para cumplir con ello, el control interno cuenta con una serie de componentes y elementos³⁴ a evaluar, estos son (Secretaría de la Función Pública y ASF, 2014):

- Ambiente de control
- Administración de Riesgos
- Actividades de Control
- Información y Comunicación
- Supervisión

Consecuentemente, este elemento, se enfrenta a la voluntad de los integrantes de la institución para aplicarlo o no, si se decide implementar por parte de los titulares se puede hacer o sino solo simular, ya que “si bien el Titular de la institución es el primer responsable del control interno, todos los servidores públicos de ésta desempeñan un papel importante en la implementación y operación del control interno” (Secretaría de la Función Pública y ASF, 2014); del mismo modo se tiene la facilidad de cambiar los elementos que

³⁴ Estos elementos serán detallados en el capítulo dos de este trabajo, ya que cada uno de estos, cuenta con una serie de principios que son la base de la evaluación del control interno.

sean necesarios (en este caso a favor de los intereses de quienes controlan el ayuntamiento) para poder implementarlo y entregar la información a conveniencia.

Siendo así, ésta herramienta se relacionará con el isomorfismo mimético, porque permite a los ayuntamientos la posibilidad de simular y entregar informes simplemente por cumplimiento de la norma, es decir, puede copiar o simular la información (objetivos, metas) de otros ayuntamientos o hasta de los Estados y la Federación, adaptándola a sus propios intereses, sin que con ello se logre un resultado real o eficiente en la operación, la planeación, organización, dirección y ejecución del gasto público.

1.3 Prácticas modernizadoras en la GPF

Las prácticas modernizadoras financieras evidencian la falta de fortalecimiento institucional, organizacional y profesional de los ayuntamientos (León y Meneses, 2016), lo que complica que los programas y las reformas de modernización a nivel municipal no sean efectivos o adopten formas diferentes a las establecidas. Knoke (1982 en Powell y Dimaggio, 1999, pág. 107) al respecto dice:

“En un cuidadoso análisis histórico de la difusión de reforma municipal refuta las explicaciones convencionales de choque cultural o difusión jerárquica y encuentra solo un modesto apoyo a la teoría de la modernización. Su principal descubrimiento es que las diferencias regionales en la adopción de la reforma municipal no surgieron por diferencias en la composición social, sino por algún tipo de efectos de imitación o de contagio, como lo representa el nivel de ciudades regionales que previamente adoptaron la reforma del gobierno”.

Teniendo en cuenta la importancia del neo institucionalismo en los procesos de modernización administrativa, hablare de este término a partir de autores como Pardo (2001), Pardo (2009), Pardo (2015), Pichardo (2004), Aguilar (2006), Brunsson y Olsen (2007), Acuña (2008), Fernández (2008), Martínez (2009), entre otros. Con la finalidad de conocer y describir las aristas del concepto.

Hablar de modernización en distintas ocasiones puede generar malestar, controversias, resistencia, al igual que las malas prácticas que abundan en las administraciones públicas municipales; ya que:

“No solo es una noción utilizada directamente para hablar del descontento con la democracia, ya sea por un progresivo alejamiento de las élites o por una re conceptualización del Estado y la nación, sino que es un fenómeno supuesto por quienes subrayan los efectos que tiene el actual proceso modernizador en la subjetividad de las personas al momento de construir sus mapas interpretativos, al asumir las nuevas modalidades de producción y consumo, y al reconstruir valores e identidades” (Fernández, 2008, pág. 30). Pero a pesar de generar malestar, es necesario entender que si se quiere avanzar, progresar y desarrollarse en diferentes aspectos, hay que modernizarse y romper los “antiguos paradigmas o viejas estrategias” (Cabrero, 2003, pág. 25)

1.3.1.- ¿Qué es Modernización Administrativa?

En México, desde el siglo pasado y hasta la actualidad se ha tenido la preocupación por innovar en la administración pública, esto como consecuencia de las disfunciones del aparente aparato burocrático en los gobiernos locales, del sistema político y las crisis, devaluaciones, inflación de la política económica que afectan el funcionamiento y desarrollo óptimo de la administración³⁵.

Para Pichardo (2004), existen *detonadores de la modernización*, con la finalidad de conocer el por qué surge ésta o que factores la provocan, éstos se dan de la siguiente manera:

- Las crisis económicas.
- Acuerdos o tratados internacionales de apertura económica.
- Rescates financieros condicionados.
- Altos niveles de endeudamiento público.
- Programas de ajuste estructural implantados por diversas razones.

³⁵ Distintas han sido las razones que han impelido a los políticos y a la alta burocracia de numerosos países, a desatar los procesos de modernización pública. En algunas ocasiones han sido razones externas a la clase gobernante; en otras, un proceso surgido del seno mismo del gobierno y aun de la sociedad (cada día es mayor la presión de la opinión pública que exige la simplificación de trámites y la terminación de la pesantez burocrática de un Estado percibido como "obeso"). (Pichardo, 2004).

- Compromisos electorales o presión de la opinión pública.

Por lo tanto, para que se lleve a cabo una reforma en materia de modernización administrativa debe existir alguno de los detonantes antes mencionados. No obstante, a pesar de la ausencia de cualquiera de estos, se debe buscar mejorar los procesos y prácticas para tener una administración moderna y capaz, que cumpla con su funcionamiento y no se limite a cuestiones de coerción o de mimetismo. Es importante señalar que para lograrlo: “las instituciones requieren de una serie de elementos, entre los que destacan un presupuesto mínimo que sea capaz de sostener la estructura necesaria para garantizar un buen funcionamiento, y el desarrollo de capacidades y habilidades que se traducen en eficiencia y a su vez en gobernabilidad” (Fernández, 2008, pág. 45).

En otras palabras, la modernización implica la ruptura de formas, cambios, transformaciones en diferentes aspectos, contextos, estructuras, funciones, un proceso que no es ni lineal, ni monolítico. Esto es, no solo afecta a ámbitos de tecnología, sino también de cultura, formas de vida, entre otra gran variedad de campos (Fernández, 2008; Pardo, 2009; Secretaría de la Función Pública, 2014).

La modernización envuelve una serie de elementos que buscan cambios y romper con los paradigmas que afectan el desarrollo (como la corrupción). Finalmente ésta indica, “que una sociedad se dirige hacia la formación de un mejor estado, y que su desarrollo apunta hacia el progreso y la madurez” (Brunsson y Olsen, 2007, pág. 37).

Por lo tanto hay que entender que la Modernización Administrativa se define como:

“La adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental” (2009, pág. 26).

A su vez, Sole (1998) entiende a la modernización administrativa como:

“Una política gubernamental definida por quienes la imponen y por quiénes la implementan, su propósito es generar cambios en la gestión y administración de las estructuras tradicionales y de las institucionales que promueven el desarrollo incorporando, conocimiento científico, tecnológico y formación para lograr cambios

en la gestión gubernamental siendo inteligible por la población” (citado por León y Cruz, 2016, pág. 6)

En las dos definiciones destacamos tres elementos centrales: el ajuste y/o cambio en la gestión y administración, esto es; hacer modificaciones o transformaciones las cuales tienen que ser de fondo en los procesos, en las instituciones y/o las estructuras de las organizaciones (como el ayuntamiento) para su funcionamiento y cumplimiento de sus atribuciones. El segundo elemento es la participación de actores, ya sea aquellos que la implementan e imponen (como lo son las organizaciones gubernamentales) y quienes reciben los efectos de esta modernización (ya sea la propia organización gubernamental internamente o la sociedad, la cual vera los resultados y la presión que pueda ejercer externamente). Por último, el tercer elemento se precisa que la modernización administrativa debe surgir del aparato gubernamental del Estado, para poder llevarla a cabo a través de nuevas tecnologías, profesionalización, formación, etc.

Al hablar de Modernización Administrativa no se debe confundir con simplificación administrativa, creación de más oficinas para resolver problemas específicos, recortes presupuestales, etc., como el caso de México³⁶. Estos son elementos que de igual manera se incluyen o pueden suceder dentro de la modernización administrativa, pero en esencia no deben ser tomados explícitamente como tal, sino como elementos involucrados dentro de ella.

Por lo tanto, para fines de esta investigación y relacionando a los autores antes mencionados, vamos a entender a la modernización administrativa como: *un proceso que busca la modificación o transformación de las entidades públicas (en este caso los Ayuntamientos) en materia de gestión pública financiera a partir de los sistemas de información y registro, y los controles internos, a través de la actualización e incorporación de nuevas formas organizacionales y tecnológicas, que permitirá lograr una fiscalización de los recursos de manera más eficiente, eficaz y con calidad.*

³⁶ A mediados de la década de los noventa, la modernización administrativa, se le transformo hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa, y se la identifico sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no responden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron con la crisis económica. Un ejemplo en este sentido es la reducción drástica del sector paraestatal que se dio a finales de la década. (Pardo, 2009, pág. 17)

Como conclusión del apartado es preciso decir que la Modernización Administrativa incorpora dos elementos que explican el comportamiento de la administración pública relacionado al isomorfismo mimético y el coercitivo:

- a) La administración pública como un componente del sistema político, totalmente subordinada a él, sin que esto signifique necesariamente, un obstáculo para la modernización, y
- b) La administración pública como un elemento independiente que acelera la modernización del país, porque funciona mejor, obtiene así más consenso y contribuye a que el Estado en el que actúa se fortalezca al conseguir más legitimidad” (Pardo, 2009, pág. 21).

1.3.2.- Dimensiones de la Modernización Administrativa

Hablar de dimensiones de la modernización, es entender a ésta, como se ha mencionado a lo largo del trabajo, como un conjunto de varios elementos o partes que la conforman y son complementarias entre sí. Siendo esto y conforme a la revisión bibliográfica y hemerográfica que se realizó³⁷, se pueden establecer tres dimensiones de la modernización, siendo estas: Tecnologías de la Información y comunicación (TIC’s), Transparencia y Rendición de cuentas, y Profesionalización.

1.3.2.1.- Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s)

Una de las dimensiones o instrumento central para generar y proporcionar información confiable, veraz y oportuna de la gestión financiera y sobre el desempeño del sector público son las tecnologías de la información y comunicación (TIC’s). En lo referente a ellas, se puede hablar de un “Gobierno Digital” (Pardo, 2009, pág.369), porque este surge en la era de la tecnología y la información como herramienta de mejora administrativa. Bien hace mención la autora que este tipo de herramienta busca generar que los procesos y la información se encuentren de manera sistematizada y de fácil acceso para

³⁷ Véase páginas 10-11 para consulta de los distintos autores que se utilizaron en el establecimiento de categorías o dimensiones de la modernización.

la población, que los trámites y servicios ofrecidos a los ciudadanos fueran de calidad y disponibilidad:

“La estrategia del gobierno digital consistió en el establecimiento de los proyectos de e-gobierno basados en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), con la finalidad de mejorar los servicios a los ciudadanos utilizando Internet como una herramienta eficaz, ágil y segura, incorporando la participación ciudadana, fomentando la transparencia, la reducción de costos en la generación de los trámites y servicios y la reforma regulatoria... se planteó satisfacer las necesidades sociales en la era de la información, favoreciendo una nueva y completa e-gobernanza, centrada en el ciudadano” (Pardo, 2009, pág.372).

En suma, la mayor utilización de tecnologías de la información en el contexto actual exige estar al día, tanto en información como en cuestiones de tecnología; por lo tanto se busca con ello, modernizar la administración pública, logrando agilizar los procedimientos, procesos, técnicas y mejoras en la comunicación con la tecnología (en especial el uso de las computadoras, redes de información y el internet) y así lograr ser más productivo, manejar mayor número de información, entregar resultados y sobre todo ser transparente con la información que pueda subir a la red.

1.3.2.2.- Transparencia y Rendición de Cuentas

La dimensión de la transparencia y rendición de cuentas, va ligada a la anterior, puesto que este tipo de herramientas, permite el acceso a la información y al conocimiento de las actividades realizadas por el gobierno. Empero, es necesario entender que estos conceptos y el de derecho a la información pública no son lo mismo, para ello Carrasco (2015) hace una distinción entre cada uno de los términos:

“Cuando hablamos de acceso a la información nos referimos al derecho a la información [fundamentado en la constitución art. 6] y garantía que tenemos las personas de conocer las ideas, opiniones, hechos o datos que produce el gobierno [...]; cuando hablamos de transparencia, nos referimos a un atributo del material de dejar pasar la luz, es decir, poner la información en la vitrina pública[...]; y cuando se habla de rendición de cuentas de acuerdo a Schedler (2008), integra el derecho a recibir información y la obligación del poder a abrirse a la inspección pública, así como la obligación de explicar y justificar sus actos [answerability]. También,

incluye la posibilidad de ejercer una sanción, esto es, de ejercer coacción y castigo [enforcement]” (Carrasco, 2015, pág. 2-5).

Se puede concluir entonces, la rendición de cuentas y transparencia, sirven como herramientas de apoyo a instancias gubernamentales, no gubernamentales, sociedad etc., para el conocimiento de en qué y cómo se utiliza el gasto público y como se está operando, todo ello ya basado en objetivos y metas a cumplirse, para evaluar y con base a los resultados y el desempeño entregar el recurso para seguir operando, para evitar cuestiones como la corrupción y la falta de responsabilidad de los funcionarios públicos.

1.3.2.3.- Profesionalización (Gobierno Profesional)

Parte fundamental para que un Ayuntamiento en cualquier área (tesorería, servicios, etc.) se desarrolle y logre resultados, es contar con gente preparada, motivada, la cual se designe acorde a sus estudios, preparada continuamente y capaz de llevar a cabo programas y/o proyectos de cualquier índole (administrativos, asistenciales, modernizadores), es decir, un Gobierno Profesional³⁸, y esto se lograra a través de un Servicio Civil/Profesional de Carrera³⁹ (Pardo,2001,2009, 2015; Sánchez, 2001; Toto, 2003; Torres, 2004; Merino, 2006; León y Olvera, 2012; Rojo, 2013; León y Meneses, 2016).

Los municipios, requieren de gente preparada capaz de afrontar los problemas surgidos en ellos, como por ejemplo la capacidad de las tesorerías municipales⁴⁰ de cumplir con lineamientos establecidos por parte de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, saber si de verdad cumplen o solo es cuestión de simulación o coerción, principalmente en sus sistemas de información, armonización contable (o gestión financiera) y el control

³⁸ En este tenor es necesario insistir en la importancia que tienen, por llamarlos de algún modo, los recursos humanos como el elemento más valioso para promover e impulsar el cambio que requieren las instituciones gubernamentales en nuestro país, a fin de tener un Estado eficaz y eficiente. En este contexto, los servicios de carrera constituyen uno de los medios más idóneos para asegurar la eficiencia en la acción de los poderes públicos y se han convertido, en los países en donde no se aplican, en una de las prioridades de los procesos de cambio y de reforma del Estado. (INAP, 2000)

³⁹El Servicio Civil de Carrera se define como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestión de personal al servicio del Estado, que garantiza la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, sobre la base de capacitación permanente, evaluación del desempeño y ascenso mediante la valoración de conocimientos y méritos. (Toto, 2003)

⁴⁰ Uno de los factores centrales para llevar a cabo las tareas municipales son los servidores públicos de esa área, que deben contar con una serie de atributos expertos en cada ámbito de gestión, si carecen de ellos la acción gubernamental puede ser acotada y sus resultados suelen ser limitados. (León y Meneses, 2016).

interno. Por lo tanto, “llegamos a la inquietud por convertir en profesionales a los servidores públicos para que desempeñen sin tropiezos las tareas impuestas por la modernización: manejos presupuestales muy elaborados, diseños de proyectos, sistemas de control y evaluación” (Pardo, 2009, pág. 28).

Hablar de un gobierno profesional significa por lo tanto:

“Que sólo las personas más capaces y mejor calificadas lleguen a ocupar los puestos administrativos, mediante los mecanismos de un servicio de carrera que asegure que el ingreso, la formación, la evaluación, la promoción y, en su caso, la separación de los servidores públicos se base en normas claras y en la evaluación de las capacidades, habilidades profesionales y obtención de resultados de quienes se desempeñan en el servicio público.” (INAP, 2000, pág. 7)

La finalidad de esto, es que existan profesionales que cumplan con los estándares y requerimientos del cargo que se les asigne, del mismo modo, tengan la capacidad de innovación y de flexibilidad para cumplir con las exigencias de demanda. En la práctica, se ha observado⁴¹ que las administraciones públicas municipales, carecen de este tipo de gente profesional, lo que ha generado atraso, deudas, problemas de legitimidad, mala calidad de servicios, mal funcionamiento interno, duplicidad de funciones, simulación de funciones, coaccionarse a diferentes instancias superiores, entre otras.

Acorde a lo anterior, se fundamenta el supuesto de: “sin una formación académica especializada, constante y debida, los burócratas se convierten en un factor que fomenta el subdesarrollo y, por tanto, el atraso para los municipios en los que laboran” (León y Meneses, 2016, pág. 358) y “es relevante señalar que del perfil o grado de capacitación que posea el personal dependerá el buen gobierno municipal y en consecuencia el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales conferidas al municipio” (Toto, 2003, pág. 3).

Un gobierno profesional requiere de un sistema de gestión de personal que contemple los elementos del Servicio Civil/Profesional de Carrera. Este, “permite no solo

⁴¹ En el entendido de que las burocracias, en cualquier ámbito de gobierno, tienen como una de sus características distintivas un alto nivel de escolaridad como condición necesaria para realizar sus actividades y contribuir al avance (o bloqueo) del desarrollo de la sociedad a la que pertenecen desde su ámbito específico de trabajo. Sin embargo, existen espacios de gobierno donde esta característica no se cumple cabalmente, debido a cuestiones de acceso a la educación y coyunturas políticas y gubernamentales. (León y Meneses, 2016).

contar con servidores profesionales sino que también posibilita la deseable continuidad en la acción y programas de gobierno, además de la conformación de una memoria administrativa y el aprovechamiento de la experiencia acumulada en el ejercicio de la función encomendada.” (INAP, 2000, pág. 4). Por lo tanto a pesar de tener el conocimiento, la continuidad que debe tener un servidor público, es elemento a considerar para que sea funcional, obtenga experiencia en el ámbito donde se encuentre y puede resolver de mejor manera lo que se le presente.

En el municipio mexicano adolece de un Servicio Civil de Carrera, en palabras de Toto (2003, pág. 5):

“En el ámbito municipal, la instauración del Servicio Civil de Carrera objetivo de la profesionalización de los servidores públicos, comporta el fortalecimiento institucional de los municipios; de allí que sea uno de los dilemas actuales de la modernización municipal. Además que el servicio de carrera no se ha instrumentado en la administración pública municipal por diversas razones de orden jurídico, político, económico y cultural.”

En el caso de Cabrero y Peña citado en León y Meneses (2016, pág. 362):

“... los niveles de permanencia y profesionalización son muy bajos al no existir en México un servicio civil profesional en el ámbito local. Así los funcionarios de primer nivel de la administración municipal tienen poca experiencia acumulada en su función; 30% tienen menos de un año en el puesto, 55% tiene menos de tres años, y sólo 5% tienen más de cinco años de antigüedad en el puesto, además la mitad de los funcionarios profesionales no tenían experiencia previa en la administración pública antes de ocupar su actual puesto”

Es decir, en los municipios implementar un servicio de carrera es un reto casi imposible de lograr por distintos factores, como por ejemplo, las presiones internas, la resistencia al cambio, la inexperiencia de los funcionarios, la duración del cargo, los recursos económicos, la normatividad excesiva, entre otras. Teniendo en consideración que, implementar un tipo de herramienta modernizadora en el municipio como lo es éste, trae consigo una serie de beneficios, entre los que destacan (Pardo, 2001; Puig, 2001; Toto, 2003; Rojo, 2013):

- Mejoramiento en la productividad y rendimiento de la función y servicios públicos;

- Alternativas de desarrollo y profesionalización de los servidores públicos;
- Certidumbre en el empleo;
- Ingreso y promociones con base en concursos y méritos;
- Capacitación y preparación continua;
- Uso adecuado de las nuevas tecnologías;
- Correcto funcionamiento e implementación de programas de mejora y modernización.

Concluyendo que, la profesionalización es un tema necesario y relevante para el correcto funcionamiento de los ayuntamientos y de las áreas que lo conforman, establecerlo a nivel municipal debe ser un asunto primordial dentro de la agenda política. Por ejemplo el área de tesorerías (considerándola una de las más relevantes y donde el cargo exige preparación, continuidad, ética y conocimiento de la situación financiera) el servidor público o tesorero, debe cumplir con requisitos mínimos que se establezcan dentro del Servicio Profesional de Carrera Municipal, como un nivel educativo especializado en el área de finanzas, contaduría y/o administración (León y Meneses, 2016), experiencia en el cargo, continuidad a pesar de los cambios del ejecutivo, como los más representativos. Aunado a esto y acorde a lo que se quiere estudiar, también es importante que a pesar de la dependencia que se tiene a la federación y el Estado, el municipio sea capaz a través de gente profesional, analizar y establecer mecanismos de recaudación y de gasto, ya que al encontrarse coaccionados por estos órdenes de gobierno, no cuenta con la libertad, ni con la voluntad para generar sus propios recursos y ejercerlos de la mejor manera. Finalizando⁴² con una cita que apoya y fundamenta lo antes mencionado:

“La profesionalización del servicio civil de carrera municipal es una necesidad imperativa. Precisamente porque las autoridades electas cambian cada tres años y dado que existe la necesidad de diseñar y operar programas de largo plazo, la permanencia de un equipo profesional con la expectativa de conservar su empleo a mediano y largo plazo es la única solución. Hay muchos aspectos de la vida local que no pueden detener su actividad y es fundamental que sean operados por personal capacitado y bien empapado del contexto local. En estricto sentido, se puede cambiar de autoridades locales cada año, pero es indispensable conservar un cuerpo administrativo básico que asegure la buena operación del ayuntamiento.” (Rojo, 2013, pág. 8).

⁴² A pesar del que tema es más extenso y delicado en información, para esta investigación solo se hizo mención a lo más relevante y que aporta a la misma, pudiendo consultar de manera más profunda los autores, revistas e institutos mencionados a lo largo del apartado.

CAPÍTULO 2.- DESCRIPCIÓN, CATEGORIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN FINANCIERA EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE HIDALGO.

En el capítulo anterior se ha establecido el cimiento teórico que sustenta a ésta investigación, para ello se utilizaron dos referentes teóricos: *el Institucionalismo y la modernización administrativa*, de donde surgen las dos herramientas teóricas de análisis: *el Isomorfismo Institucional (coercitivo y mimético)* y *la Gestión Pública Financiera* (como dimensión de la MA).

A lo largo de la investigación se ha abordado la relación existente entre ambas teorías. Por un lado, la modernización administrativa no solo es implementar tecnología y simplificar los procedimientos, además de esto, implica cambios a nivel organizacional e institucional en los procesos y procedimientos. Conjuntamente, la MA involucra a las distintas áreas que conforman a la administración, desde una secretaria técnica hasta las direcciones generales o secretarías municipales (de cualquier orden de gobierno). Por otro lado, los municipios carecen del conocimiento (profesionalización) (León y Meneses, 2016) y la capacidad tanto organizacional como institucional para llevar a cabo una clara modernización administrativa, involucrando con ello a la Gestión Pública Financiera.

Por ello, los municipios al no contar con esas capacidades y depender de los recursos financieros otorgados por medio del sistema nacional de coordinación fiscal, son obligados, por la Federación y/o el gobierno estatal (principalmente en aspectos administrativos y financieros), a reproducir técnicas desconocidas por el ayuntamiento como: la evaluación del desempeño, la armonización contable, los catálogos de clasificación documental, que llegan a fallar por no tener claridad y bien definido lo que se está haciendo en dichos ordenes, aunado a las carencias antes mencionadas.

Esto provoca que los municipios lleven a cabo prácticas isomorfas, es decir, ser coaccionados a transferir o igualar acciones sin tomar en consideración los contextos y los ambientes en los cuales se incorporan esas prácticas. Por tanto, cada municipio al responder institucionalmente a sus funciones asignadas, toma una configuración propia (que no

significa ser la correcta) la cual puede obstaculizar o facilitar el otorgar resultados claros a la sociedad de manera pronta y transparente.

En este apartado se propone el siguiente marco de estudio para el análisis del isomorfismo en la modernización de la gestión pública financiera en los municipios del estado de Hidalgo. Se iniciara con la descripción del método y la metodología que se seguirá en el análisis, se realizara una categorización y descripción de las recomendaciones emitidas por la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo, principalmente en los rubros de *control interno y sistemas de información y registro*, para construir una base de datos y un indicador que permita medir el grado de isomorfismo que se ejerce en cada municipio.

2.1.- El camino a seguir

En toda investigación, de la índole que sea, se debe establecer el método, la metodología a seguir y la técnica con la cual se llevara a cabo el trabajo; del mismo modo se tiene que recopilar y organizar la información que será útil a la investigación, categorizarla y configurarla para poder ser analizada. Es por ello que se habla de un camino a seguir, porque este marcara la pauta de acción para la realización y análisis de la investigación.

Lo anterior queda justificado en palabras de Luis Castro, Miguel Castro y Julian Morales (2008) en su obra *Metodología de las Ciencias Sociales: Una Introducción Crítica* (pág. 55), en la cual dicen que:

“Para hacer ciencia tenemos que seguir determinados procedimientos y protocolos que nos permitan alcanzar el fin que nos hayamos propuesto y, por ello, necesitamos un método, una metodología. El método científico es el conjunto de procedimientos teóricos y observacionales que se utilizan para llegar a obtener conocimientos científicos. El estudio fija los criterios de verificación y demostración de aquello que estamos investigando”

El “método remite a un modo de acercarse a las cosas, de caminar hacia ellas para descubrir directamente su propia verdad” (Castro, Castro, & Morales, 2008, pág. 58), siendo así y la manera en que se acercara al conocimiento y comprobación de la hipótesis, será a través de un método positivista.

Para entender el positivismo como método del trabajo, se describirá de manera sucinta, no es proporción de este trabajo realizar a detalle cada uno de los elementos que le dan forma al método positivista. Es así, que este surge a mediados del XIX, en el momento en el que se puede hablar del nacimiento de las ciencias sociales, preocupadas por grandes temas que tocan de cerca al hombre y a su entorno social (Castro, Castro, & Morales, 2008). Por lo tanto, ante la necesidad de explicar los acontecimientos que ocurrían en lo social y la manera de comprobarlos, surgen autores que se encargarían de hacerlo, Comte sería uno de ellos, él “pensó (a través del positivismo) [...] que podían aplicarse los métodos científicos a los problemas sociales, con resultados tan precisos como los de la física, poniendo fin a las diferencias de opinión que son fuentes de conflicto social e inestabilidad política.” (Castro, Castro, & Morales, 2008, págs. 73-74).

Para él existen tres estadios, el teológico, metafísico y positivo⁴³, que son los momentos del desarrollo del hombre y de la humanidad en cuanto a la obtención del conocimiento a través de la experiencia, la observación de los hechos y de lo que está dado. Esto quiere decir, concierne a la investigación o la importancia del método positivista⁴⁴, es lo positivo, lo que está dado o transmitido, en este caso es la información proporcionada en los informes de resultados de la revisión a la cuenta pública 2015 de los municipios del Estado de Hidalgo, lo cual ya es un dato duro, algo que ya se realizó y está establecido bajo una metodología específica y comprobada⁴⁵.

Una vez establecido el método es momento de hacerlo con la metodología⁴⁶. La manera de abordar el estudio de ésta de manera científica, se hará buscando las orientaciones epistemológicas, es decir, los criterios comunes que guían los diferentes

⁴³ Léase Castro, L., Castro, M. y Morales, J., (2008), Metodología de las Ciencias Sociales: Una Introducción Crítica, Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, pp. 74-75.

⁴⁴ Sin entrar en profundidad al tema porque no es el propósito en esta investigación, pero sirve de referencia para la construcción de la metodología del mismo, estableciendo que el Positivismo es el método de la investigación.

⁴⁵ Con base a estas consideraciones Secretaria de la Función Pública y ASF (2014), Marco Integrado de Control Interno; ASEH, (2014), Guía para la Homologación en la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del sistema de control interno institucional en los municipios, organismos descentralizados municipales y empresas de participación municipal.

⁴⁶ La metodología (término compuesto de los vocablos griegos *methodos*, procedimientos, y *logos*, tratado) se transforma en una disciplina que estudia, analiza, promueve y depura el método, mismo que se va multiplicando y particularizando de conformidad con las ramas de las disciplinas científicas existentes” (Gutiérrez, 2009: p. 160 en Aguilera, 2013, pp. 90)

trabajos de investigación, que este caso es el positivismo. “Los dos pilares básicos son la experiencia como conjunto de datos de la realidad, y la construcción de modelos teóricos o abstracciones, capaces de expresar las conexiones entre los datos conocidos.” (Castro, Castro, & Morales, 2008, pág. 56), es decir, el método es la fuente teórica, la manera de acercarse al conocimiento a través de los datos y la experiencia, y la metodología será la forma de valorar, comprobar o negar la eficiencia del método. “La tarea de la metodología, en consecuencia, se encamina a examinar, valorar, refutar o corroborar la eficacia de los métodos en los diversos campos del conocimiento [...] los métodos son el objeto de estudio de la metodología” (Aguilera, 2013, pág. 91).

Consecuentemente y como punto final para poder diferenciar al método y metodología, en palabras de Marissa Aguilera en su obra *Identidad y diferenciación entre Método y Metodología* quedara establecido en el siguiente párrafo:

“La aportación de la metodología se orienta por el lado de incursionar la eficiencia de los métodos cuando se aplican en el trabajo de investigación. Esto significa que los métodos no son infalibles, sino que están expuestos a ventajas y limitaciones. Localizar y fundamentar a éstas, es la tarea de la cual se ocupa la metodología. Si los procedimientos caracterizan el contenido de los métodos, la metodología los revisa, analiza y verifica para corroborar que tienen propiedades confiables cuando se aplican en el trabajo de investigación” (2013, pág. 89-90).

Ahora bien, delimitado todo lo anterior, la metodología de las ciencias sociales ha refinado técnicas y herramientas, como encuestas, estadísticas, documentación, etc., llegando a un alto grado de elaboración, sin embargo y en el tema social, la metodología presenta distintas corrientes que permiten guiar el camino que una investigación va a tomar, apoyado de dichas herramientas y técnicas para no caer en errores, y permitir la comprobación de la(s) hipótesis que se establezcan. Estas corrientes son dos, la cualitativa y la cuantitativa.

La metodología a utilizar en ésta investigación será la cuantitativa, ya que ésta se relaciona con la medición para explicar los fenómenos y que estos sean objetivos. La metodología cuantitativa:

“Tradicionalmente se asocia a la medición, al explicar, controlar y predecir fenómenos mediante la utilización, principalmente, de métodos experimentales y matemáticos donde al hacer uso de éstos los resultados son objetivos y no hace falta apelar al juicio de la persona

ni de los destinatarios ha estado ligada a la verificación, es decir, a verificar y comprobar teorías.” (Olvera, 2013, pág.4).

Por lo tanto, la forma con la cual se comprobará la hipótesis aquí establecida será a través de dicha metodología, que como otro punto de gran relevancia en ella, es que ésta:

“Utiliza la recolección y análisis de datos para contestar preguntas y probar hipótesis establecidas previamente, y confía en la medición y la estadística para establecer los patrones de comportamiento en una población. Asimismo lleva a cabo relaciones entre variables para realizar afirmaciones y recomendaciones precisas. Su punto de partida es que hay una realidad que conocer, su finalidad es reportar qué sucede, es decir, los hechos que nos den información específica de la realidad que podemos explicar y predecir” (Hernández, Fernández, Baptista: 2003 en Olvera, 2013, pág.4).

Respondiendo a todo lo anterior y enfocados en explicar el isomorfismo institucional, ya sea coercitivo o mimético, en la gestión pública financiera de las tesorerías municipales del estado de Hidalgo, la metodología cuantitativa estará basada en el análisis institucional, es decir, los datos que se van a estudiar serán aportados por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo los cuales servirán para probar la hipótesis de manera objetiva y confiable, para con ello proporcionar información de la realidad que se vive dentro de la organización municipal.

La técnica utilizada para esta metodología se realizará a partir del análisis documental y de contenido, además de la construcción de una base de datos⁴⁷:

“El análisis documental es un conjunto de operaciones encaminadas a representar un documento y su contenido bajo una forma diferente de su forma original [Éste] es una operación intelectual que da lugar a un subproducto o documento secundario [...] El calificativo de intelectual se debe a que el documentalista debe realizar un proceso de interpretación y análisis de la información de los documentos y luego sintetizarlo” (Castillo, 2004, pág. 1).

Es importante mencionar que éste se produce en un triple proceso (Castillo, 2004), el primero que es de comunicación, en donde se recupera la información para transmitirla; seguido del proceso de transformación, en donde el documento original (siendo estos los informes a la revisión de la cuenta pública) se somete a operaciones de análisis y se genera otro documento de más fácil acceso y difusión, es decir la generación de la base de datos; y finalmente el proceso analítico-sintético, ya que la información concentrada, se estudia, se

⁴⁷ Ésta base de datos será construida a partir de las dos categorías a analizar que son el control interno y los sistemas de información y registro, que se detallaran en los siguientes apartados de la investigación.

interpreta y se sintetiza, generando un análisis y la información que se necesita para comprobar la hipótesis. Se menciona también el análisis de contenido (Castillo, 2004), porque todo el análisis versa sobre el contenido temático de los documentos para ser tratada y representada en algo nuevo, es decir, un “ resumen que facilita la máxima información posible cuantitativa o cualitativa, o ambas, contenida en un documento. Se utilizan para describir trabajos experimentales y originales dedicados a un solo tema.” (Castillo, 2004, pág. 8).

En resumen el trabajo quedará guiado bajo un camino que se fundamenta en un método positivista (por el acercamiento a la realidad a través de lo que ya está dado, como lo es la información proporcionada por la ASEH); una metodología cuantitativa que utilizara como técnica o instrumento el análisis documental (base de datos) y de contenido, es decir desde un enfoque de la hermenéutica, esto responde a la interpretación que se dará de los informes y los datos que la auditoría presenta ; en este sentido, dicho camino permitirá avanzar a la categorización, descripción, síntesis y análisis de la información de manera ordenada y con fundamento metodológico.

2.2.-Categorías analíticas para el estudio de la cuenta pública de los municipios del Estado de Hidalgo.

En este apartado, se realiza la propuesta de categorización y construcción de las variables a analizar. La fuente de información es la proporcionada por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH), la cual tiene como principal función la fiscalización de los recursos públicos a los sujetos obligados, en palabras de la ASEH (recuperado de su página oficial www.aseh.gob.mx) significa:

“La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias, donativos, fondos y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las Entidades Fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Dicha fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de *la gestión financiera de las entidades fiscalizadas*;

comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.”

Por lo tanto la función principal de la ASEH a través de la fiscalización, es revisar, inspeccionar, asegurar, evaluar, comprobar y vigilar que los recursos otorgados a los entes fiscalizadores⁴⁸ sean utilizados de la mejor manera y con la finalidad de que se cumplan las tareas para el bienestar social a través del cumplimiento de los objetivos, metas y con base en las leyes que lo regulan, es decir evaluar los resultados de la *gestión pública financiera*.

Aquí puede surgir una interrogante interesante, ¿Por qué la información de la ASEH sirve para estudiar el isomorfismo y la relación existente con la gestión pública financiera o por qué se dice que será un parámetro para hacerlo?, la respuesta queda fundamentada en función de que tiene como obligación revisar al recurso público que se le otorga a los municipios, por su autonomía de gestión y técnica, lo que permite observar de manera objetiva y desde una perspectiva de contrapeso (al poder ejecutivo en cualquier orden de gobierno o cualquier entidad que perciba recurso público), tal como lo menciona el Manual de fiscalización:

“De conformidad con lo establecido en los artículos 116 fracción II párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 56 bis de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y 3 de la Ley de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, este Órgano Técnico dependiente del Congreso, que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se encargará de la fiscalización superior de la Cuenta Pública de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos, Entidades Paraestatales, Organismos Autónomos, Organismos Descentralizados Municipales, Empresas de Participación Municipal y, en general, de cualquier persona física o moral, pública o privada que capte, recaude, administre, maneje, ejerza, resguarde o custodie fondos o recursos de la Federación, Estado o Municipios, con base en los principios de fiscalización referentes a

⁴⁸ En esta investigación, el objeto de estudio son los ayuntamientos, específicamente el área de tesorería, que es donde se hace la auditoría directamente

posterioridad, anualidad, definitividad⁴⁹, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.” (ASEH, 2017, pág. 7)

Por lo tanto hablamos de un órgano que cuenta con autonomía técnica, de gestión y decisión, algo que marca la pauta para elegir la información que proporciona, ya que cuenta un grado alto de libertad y autonomía para revisar a los entes públicos que perciben recurso público, es decir, sirve como una organización de peso y contrapeso para vigilar el funcionamiento de los responsables del manejo del recurso (en este caso las tesorerías municipales) y la manera en que este es ejercido.

La información requerida para el análisis documental y de contenido para esta investigación proviene de los *informes de avances de Gestión Financiera* o también conocida como *informe del resultado de la revisión a la cuenta pública (año) del municipio de (nombre), Hidalgo*. Este informe de la Auditoría “es el documento en el que deberán exponerse todos los resultados y observaciones que derivaron de la revisión. La información plasmada deberá presentarse con objetividad, independencia e imparcialidad y estar sustentada con evidencia suficiente, competente, pertinente y relevante.” (ASEH, 2017, pág. 20).

Este documento es el resultado del trabajo de la ASEH y su vez me permitirá interpretar la configuración interna del isomorfismo que asumen los ayuntamientos del estado de Hidalgo para cumplir con los procesos de modernización administrativa en la gestión pública financiera.

Es un documento formal e institucional porque debe cumplir con los lineamientos establecidos en el Manual de Fiscalización (ASEH, 2017, pág.20) siendo los siguientes:

a. Los hechos deben ser revelados en forma objetiva; es decir, imparcial y profesionalmente y, deben incluir la información que muestre el trabajo realizado, sin ocultar o desvirtuar información que pueda inducir a error.

⁴⁹ Consiste en la obligación de agotar el recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

b. Los informes deben ser concisos y precisos, es decir, se debe considerar únicamente información necesaria sin hacer uso de detalles excesivos, sin textos repetitivos y libres de tecnicismos, que resulten confusos.

c. La información que se describa deberá sustentarse en evidencia suficiente y competente, y presentarse con toda independencia y objetividad.

d. El informe debe incluir todos los casos relevantes de incumplimiento que sean pertinentes para los objetivos de la auditoría.

En definitiva, la auditoría por ser un órgano imparcial y con autonomía tanto técnica como de gestión, y el informe por ser un instrumento objetivo con características complementarias y ajenas a la administración pública, principalmente la municipal, generan la confiabilidad de la información para poder construir y valorar lo que se establece en la investigación; por lo tanto, ahora es momento de categorizar los dos elementos que den sustento a la misma y así establecer la manera y/o el grado con el cual el isomorfismo afecta a la modernización de la gestión pública financiera en las tesorerías del estado de Hidalgo, siendo estos el control interno y los sistemas de información y registro.

2.2.1.- Control Interno

Dentro del marco teórico ya se ha establecido que es cada uno de los dos componentes que servirán para categorizar la información proporcionada; pero es preciso reafirmar el significado y objetivo del *control interno institucional* (como primer rango de evaluación), este sería:

“La definición enunciada en el Marco Integrado del Control Interno⁵⁰ es un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una Institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

⁵⁰ Publicado en la página del Sistema Nacional de Fiscalización (www.snf.org.mx) con el objeto de proporcionar un modelo general para establecer, mantener y mejorar el sistema de control interno institucional, portando distintos elementos para el cumplimiento de las categorías de objetivos institucionales.

Es decir, el control interno de una Entidad Fiscalizada comprende las políticas y procedimientos establecidos por ella, para proporcionar una seguridad razonable de lograr los objetivos y fines determinados, como son:

- a. Métodos y medidas de coordinación adoptados para proteger los activos.
- b. Fomentar la eficiencia y eficacia de las operaciones.
- c. Alentar el apego a las políticas administrativas prescritas por el sujeto a fiscalizar.
- d. Procurar el cumplimiento cabal de las disposiciones legales y reglamentarias” (ASEH, 2017, pág. 15).

En general el objetivo del *control interno* en los organismos fiscalizados, como por ejemplo el ayuntamiento, será procurar la confiabilidad e integridad de la información, que se cumpla de acuerdo a lo establecido en las políticas, los planes, los procedimientos y leyes; con la finalidad de proteger y hacer buen uso del recurso público, cumplir con los objetivos y las metas previamente establecidas.

Además, el *control interno* debe de cumplir (o cumplir) con las normas emitidas por la ASF, en el caso del estado de Hidalgo por medio de la ASEH y el Sistema Nacional de Fiscalización por medio del Manual de Fiscalización:

- a. La evaluación del control interno debe ser lo suficientemente detallada para entender el sistema que emplea la Entidad y debe realizarse en todas las revisiones a la Cuenta Pública de las entidades fiscalizadas que efectúe la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo.
- b. El estudio y evaluación del control interno debe ser supervisado.
- c. El encargado de practicar la revisión usará técnicas como la indagación al personal, observación y referencias a documentos (por ejemplo, manuales de procedimientos y descripciones de funciones), para determinar los controles en las diferentes áreas de la Entidad.
- d. La magnitud del estudio y evaluación del control interno se rigen por el juicio o criterio del supervisor en cuanto a la manera más eficaz y eficiente de obtener la evidencia apropiada de los hallazgos.

- e. De conformidad con el Marco Integral del Control Interno, la evaluación del mismo debe considerar su diseño e implementación, su eficacia operativa y las deficiencias del mismo.

Una de las últimas consideraciones de la norma, es sobre la estructura que deben seguir los controles internos, siendo estos los elementos propuestos para medir el grado de isomorfismo (mimético) para la investigación. Esto responde a las condiciones que siguen o tienden a copiar los ayuntamientos de otros, por no contar con la capacidad institucional, organizacional y profesional para cubrir eficientemente con ello y simplemente llegan a simular y cumplir en apariencia con lo que la norma indica; siendo estos elementos los siguientes:

1. El ambiente de control;
2. La evaluación del riesgo;
3. Información y comunicación;
4. Actividades de control;
5. Monitoreo o supervisión.

Como se ha mencionado, los cinco elementos anteriores ayudaran a medir el rango o grado de isomorfismo mimético dentro de las tesorerías municipales. La pregunta es ¿cómo se logrará eso?, esto se hará a través de la construcción de una matriz o base de datos, en donde la información se recolectará de los informes de resultado de la revisión a la cuenta pública (año) del municipio de (...), Hidalgo que emite la ASEH.

Estos informes son el resultado del trabajo de fiscalización realizado por los auditores en los procesos del control interno, ya que muestran lo establecido tanto en el marco integral de control interno como en la Guía para la Homologación en la Implementación, Actualización, Supervisión, Seguimiento, Control y Vigilancia del Sistema de Control Interno Institucional en los Municipios, Organismos descentralizados municipales y Empresas de participación municipal, esto en la primera parte del informe, y con lo cual se basara ésta investigación conforme al análisis del isomorfismo institucional.

La conceptualización de los componentes del *control interno* es la siguiente:

- ***Ambiente de control:*** el cual tiene como objetivo verificar que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricto apego al marco jurídico que los rige, con una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, además de prácticas adecuadas de administración de los recursos humanos; alineados en su conjunto con la misión, visión, objetivos y metas institucionales, que contribuya a fomentar la transparencia, rendición de cuentas y el apoyo a la implementación del Sistema de Control Interno eficaz y eficiente.
- ***Evaluación de Riesgos:*** Se verifica que dentro del proceso sistemático, se permita identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Por lo anterior, se deberán analizar los factores internos y externos que puedan aumentar el impacto y la probabilidad de materialización de los riesgos; además que definan las estrategias y acciones para controlarlos y fortalecer el Control Interno.
- ***Información y Comunicación:*** A través de este apartado se debe evaluar que exista constancia en los procesos de requerimientos de información definidos por grupos de interés, flujos identificados de información externa e interna y mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública. Además determinar que existan canales de comunicación adecuados y de retroalimentación entre todos los servidores públicos de la Entidad Fiscalizada, que generen una visión compartida, articulen acciones y esfuerzos, faciliten la integración de los procesos y/o instituciones y mejoren las relaciones con los grupos de interés; así como crear cultura de compromiso, orientación a resultados y adecuada toma de decisiones.
- ***Actividades de Control:*** Que en todos los niveles y funciones de la Entidad Fiscalizada, se establezcan y actualicen las políticas, procedimientos,

mecanismos y acciones necesarias para administrar los riesgos, lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales y cumplir con la normatividad aplicable a la Gestión Pública. Dentro de éstas, deberán de contemplar las diversas actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental de su ejecución.

- **Monitoreo o Supervisión:** Que exista constante verificación y mejora continua en la operación de cada una de las actividades, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en la supervisión y verificación por parte de los órganos internos de control; que resuelvan con oportunidad y diligencia, debiendo identificar y atender la causa raíz de las mismas, a efecto de evitar recurrencias.

En resumen, cada uno de los componentes antes mencionados, son en conjunto el ideal de control interno con el cual deben de cumplir las entidades fiscalizadas para desempeñar un buen funcionamiento de la gestión pública, es decir, contar desde un código de ética, manuales de procedimientos, documentos de comprobación de gastos; de igual forma con herramientas tecnológicas y de comunicación; con sistemas de control de las actividades que se van a realizar para evaluar los riesgos que puede generarse y poder prevenirlos y; vigilar que todo ello se esté cumpliendo y revisando continuamente.

Se consideraría que los municipios tendrían la capacidad organizacional, institucional y profesional para su cumplimiento. Empero, en la práctica son procesos sumamente complejos para los responsables de realizar estas actividades. A manera de ejemplo: la administración documental presupone la clasificación de la información, su presentación y entrega en tiempos específicos, contar con los recursos profesionales y materiales necesarios para poder realizarlo. En cambio las entidades fiscalizadoras tienden a recurrir a prácticas informales como es presentar la información en esquemas diferentes a los solicitados en los manuales.

Para comprobar esto, se medirá el grado de isomorfismo a través de los elementos que se consideran de cada uno de los componentes; primero se establece la tabla que involucra y explica cada uno de los elementos que se piden por parte de la ASEH a los

entes fiscalizados, los cuales van desde el conocimiento de criterios básicos dentro de la institución por parte del personal hasta contar con los documentos pertinentes.

Esto lo realiza bajo la revisión de un procedimiento que involucra a los 5 componentes y sus 51 elementos, el cual es:

“Verificar mediante la aplicación de cuestionarios, la existencia de mecanismos de control interno suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficiencia y eficacia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normatividad aplicable y la consecución de los objetivos” (ASEH, 2017, pág. 143),

Los resultados del informe arrojarán las *debilidades*, es decir, la ausencia de uno o más de los 51 elementos, y los cuales se valoran en dicho procedimiento de manera general. En consecuencia y para medir el grado de isomorfismo mimético, primero se sacará el promedio de debilidades de los 84 municipios y con base en ello se tendrán los siguientes escenarios:

- Isomorfismo mimético Alto: si los municipios presentan un número igual o mayor al promedio de debilidades y son de la misma categoría.
- Isomorfismo mimético Bajo: si los municipios presentan una cantidad menor al promedio de debilidades pero de la misma categoría.
- Isomorfismo mimético Nulo: si los municipios presentan un número único e irrepetible dentro de las debilidades y que pertenecen a otras categorías.

Las tablas 3 y 4 son esquemas propuestos para realizar el análisis institucional de los componentes del control interno en los 84 ayuntamientos del estado de Hidalgo.

Tabla 3.- Elementos de los cinco componentes de Control Interno.

Categoría	Elementos
Ambiente de control	1. Conocimiento de la existencia y aplicación de la misión, visión, objetivos y metas institucionales, que deben estar alineados al plan de desarrollo.
	2. Conocimiento y comprensión del contenido de la misión, visión, objetivos y metas institucionales por el personal del Ente.
	3. Conocimiento de la existencia , actualización y difusión del código de ética o de conducta
	4. Evaluación de la aplicación del código de ética o de conducta
	5. Evaluación del compromiso que tiene el servidor público con el ente y la

	realización de formatos de autocontrol.
	6. Conocimiento de existencia de la planeación estratégica y las evaluaciones que proporcionen periódicamente información relevante y confiable para la toma oportuna de decisiones.
	7. Conocimiento de existencia, actualización y difusión de herramientas (buzones, entrevistas o encuestas) que permitan el logro de resultados así como conocer la opinión de los usuarios.
	8. Se utilizan TIC para simplificar y hacer más efectivo el control.
	9. Conocimiento de la existencia de un sistema de información integral y que preferentemente sea automatizado que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, permita consultar los riesgos detectados, la acciones realizadas para su atención y el seguimiento a éstas.
	10. Conocimiento y aplicación de las disposiciones de la guía de control interno.
	11. La estructura organizacional del ente define la autoridad y responsabilidad, segrega y delega funciones, delimita facultades entre el personal que autoriza, ejecuta, vigila, evalúa, registra y contabiliza las transacciones; evitando que dos o más de éstas se concentren en una misma persona y además, establece las adecuadas líneas de comunicación e información.
	12. Que el personal lleve a cabo las funciones que le corresponde de conformidad con su encargo e identifique a quienes realizan las funciones ajenas a éste. Además si cuenta con procesos para la contratación, capacitación y desarrollo, evaluación del desempeño, estímulos y promoción de servidores públicos.
	13. Aplica al menos una vez al año encuestas de clima organizacional, identifica áreas de oportunidad, determina acciones, da seguimiento y evalúa resultados.
	14. Los manuales de organización son acordes con los demás elementos de la estructura organizacional autorizada y a las atribuciones y responsabilidades establecidas en las leyes, reglamentos, y demás ordenamientos aplicables, así como, a los objetivos institucionales.
	15. Los manuales de organización, de procedimientos y el código de ética o de conducta, así como sus modificaciones, están autorizados, actualizados y publicados.
	16. Las funciones se realizan en cumplimiento al manual de organización.
	17. Las actividades se realicen conforme al manual de procedimientos.
Evaluación de Riesgos	18. Existe, se realiza y se cuenta con evidencia (informes, formatos, actas de reuniones, etc.) de la evaluación de riesgos y de las decisiones tomadas por el Comité de Control Interno.
Actividades de Control	19. El Comité funciona en los términos que establece la presente Guía, de manera enunciativa, más no limitativa.
	20. El Ente analiza y da seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales, el sistema de control interno institucional, la evaluación de riesgos, la auditoría interna y externa.
	21. Se establecen los instrumentos (POA, Comparativos presupuestales, etc.) y mecanismos (reuniones, formatos, informes) que miden los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y analizan las variaciones.
	22. Se establecen los instrumentos o mecanismos para identificar y atender la causa raíz de las observaciones determinadas por las diversas instancias de fiscalización, a efecto de abatir su recurrencia.
	23. Las actividades relevantes y operaciones están autorizadas y ejecutadas por el servidor público facultado para ello conforme a la normatividad, nombramientos o contratos; dichas autorizaciones están comunicadas al

	personal.
	24. Se encuentran claramente definidas las actividades, para cumplir con las metas comprometidas con base en el presupuesto asignado del ejercicio fiscal.
	25. Están en operación los instrumentos y mecanismos que miden los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y se analizan las variaciones por unidad administrativa.
	26. Existen controles para que los servicios se brinden con estándares de calidad.
	27. Existen y operan mecanismos de control para las distintas actividades que se realizan como registros, autorizaciones, verificaciones, conciliaciones, revisiones, resguardo de archivos, bitácoras de control, alertas y bloqueos de sistemas y distribución de funciones.
	28. Las operaciones relevantes están debidamente registradas y soportadas con documentación clasificada, organizada y resguardada para su consulta y en cumplimiento con la normatividad.
	29. Las operaciones de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, están soportadas con la documentación pertinente y suficiente.
	30. Se cuenta con los espacios y medios necesarios para asegurar y salvaguardar los bienes, incluyendo el acceso restringido al efectivo, títulos, inventarios, mobiliario y equipo u otros que pueden ser vulnerables al riesgo de pérdida, uso no autorizado, actos de corrupción, errores, fraudes, malversación de recursos o cambios no autorizados.
	31. Operan controles para garantizar que los servicios se brindan con estándares de calidad.
	32. Operan controles para asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información electrónica de forma oportuna y confiable.
	33. Existen controles para la instalación apropiada y con licencia del software adquirido, así como los resguardos y la verificación física de la existencia del medio de instalación.
	34. Existen controles para el seguimiento al programa de austeridad.
	35. Existen controles para verificar los programas de seguridad, de adquisición, desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos.
	36. Existen controles en los procedimientos de respaldo y recuperación de información, datos, imágenes, voz y video, en los servidores y centros de operación, y en programas de trabajo de los operadores en dichos centros.
	37. Existen controles para desarrollar nuevos sistemas informáticos y modificar los existentes, que sean compatibles y escalables.
	38. Existen controles para la seguridad de acceso a personal autorizado, que comprenda registros de altas, actualización y bajas de usuarios en los sistemas utilizados en el ente.
Información y Comunicación	39. Conocen la información relevante de los avances en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones del Órgano de Gobierno, de comités institucionales, a fin de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados.
	40. Los medios de comunicación internos permiten conocer si se cumplen los objetivos y metas institucionales con uso eficiente de los recursos y de conformidad con las leyes, reglamentos y demás disposiciones aplicables.
	41. El sistema contable proporciona reportes contables y programáticos presupuestales oportunos suficientes y confiables.
	42. Se establecen medidas a fin de que la información generada cumpla con las disposiciones legales y administrativas aplicables.
	43. Existe un registro de acuerdos y compromisos de las reuniones del órgano

	de gobierno y del comité.
	44. Existe un mecanismo para el registro, análisis y tención oportuna y suficiente de quejas y denuncias.
	45. La información que genera y registra en el ámbito de su competencia, es oportuna, confiable, suficiente y pertinente.
	46. Verificación de que la normatividad interna susceptible de publicación se realice.
	47. Las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener su eficiencia y eficacia.
Monitoreo y supervisión	48. El sistema de control interno institucional verifica y evalúa a los servidores públicos responsables del control interno.
	49. Se atiende con diligencia la causa raíz de las debilidades de control interno identificadas, con prioridad en las de mayor importancia, a efecto de evitar su recurrencia.
	50. Existen supervisión permanente y mejora continua de las operaciones y actividades de control interno, dejando evidencia documental.
	51. Se identifica la causa raíz de las debilidades de control interno determinadas y se establecen mecanismos de control para su corrección.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Guía Municipal de Control Interno de la ASEH, 2017.

Los elementos descritos en la tabla 3 son los que evaluó la ASEH para que haya un correcto control interno dentro de las entidades fiscalizadas, pero, por distintos factores se recurre a la simulación y el cumplimiento de ciertos criterios sin contar con el fondo para que exista una correcta y moderna gestión pública financiera.

La tabla 4, es un esquema propuesto para realizar los registros de las debilidades por categoría del *control interno* en las tesorerías de los 84 ayuntamientos del gobierno de Hidalgo.

Tabla 4.- Base de datos y grado de Isomorfismo de Control Interno

COMPONENTE	AMBIENTE DE CONTROL	EVALUACIÓN DE RIESGOS	ACTIVIDADES DE CONTROL	INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	SUPERVISIÓN	NO. TOTAL DE DEBILIDADES POR MUNICIPIO	GRADO DE ISOMORFISMO MIMÉTICO
MUNICIPIO/NO. DE ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL COMPONENTE	17	1	20	8	5	51	Alto/ Medio/ Bajo/ Nulo
Acatlán							
Acaxochitlán							
Actopan							
Agua Blanca de Iturbide							
Ajacula							
Alfajayucan							
Almoloya							
Apan							
El Arenal							
Atlatlahuaca							
Atlapexco							
Atotonilco el Grande							
Atotonilco de Tula							
Calnali							
Cardonal							
Cuautepec de Hinojosa							
Chapantongo							
Chapulhuacán							
Chilcuautla							
Eloxochitlán							
Emiliano Zapata							
Epazoyucan							
Francisco I. Madero							
Huasca de Ocampo							
Huautla							
Huazalingo							
Huehuetla							
Huejutla de Reyes							
Huichapan							
Ixmiquilpan							
Jacala de Ledezma							
Jaltocán							
Juárez Hidalgo							
Lolotla							
Metépec							
San Agustín Metzquititlán							
Metztitlán							

Mineral del Chico									
Mineral del Monte									
La Misión									
Mixquiahuala de Juárez									
Molango de Escamilla									
Nicolás Flores									
Nopala de Villagrán									
Omitlán de Juárez									
San Felipe Orizatlán									
Paculá									
Pachuca de Soto									
Pisaflores									
Progreso de Obregón									
Mineral de la Reforma									
San Agustín Tlaxiaca									
San Bartolo Tutotepec									
San Salvador									
Santiago de Anaya									
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero									
Singuilucan									
Tasquillo									
Tezoauhtla									
Tenango de Doria									
Tepeapulco									
Tepehuacán de Guerrero									
Tepeji del Río de Ocampo									
Tepetitlán									
Tetepango									
Villa de Tezontepec									
Tezontepec de Aldama									
Tlanguistengo									
Tizayuca									
Tlahuailpan									
Tlahuiltepa									
Tlanalapa									
Tlanchinol									
Tlaxcoapan									
Tolcayuca									
Tula de Allende									
Tulancingo de Bravo									
Xochiatipán									
Xochicoatlán									
Yahualica									
Zacualtipán de Ángeles									
Zapotlán de Juárez									
Zempoala									
Zimapan									
LUGARES EN BLANCO= EL NUMERO DE DEBILIDADES DEPENDIENDO EL COMPONENTE QUE LOS PRESENTE									
EJEMPLO: DESCONOCIMIENTO DEL MANUAL DE ETICA ENTRA EN AMBIENTE DE CONTROL									

Fuente: elaboración propia con base a los informes de revisión de la ASEH.

2.2.2.- Sistemas de información y Registro

El Sistema de Información y Registro (SIR) se utiliza en el sector público para poder informar y automatizar aspectos de relevancia dentro de la gestión financiera, como por ejemplo la formulación del presupuesto, la gestión de las tesorerías, la contabilidad pública y la gestión de la deuda. En general: “[un SIR] promueve un registro único de ingresos y gastos desde un número significativo de unidades del sector público, de una forma más integrada y eficiente en relación con los procesos de la Gestión Pública Financiera (GPF). También genera informes fiscales dentro del ejercicio y estados financieros anuales” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 8).

Los SIR “están diseñados para proveer información financiera y fiscal. *Su razón de ser es producir datos confiables, completos, relevantes y pertinentes para tomar decisiones. Son un instrumento, una herramienta destinada a ofrecer información útil para orientar otros cursos de acción, ya sea en materia de control de gestión financiera, de orientación de inversiones, de toma de riesgos o incluso de carácter estratégico, humano y organizacional respecto de los objetivos que persigue una determinada organización*” (López Ayllón y Merino, 2009; pág.21).

Desde ésta perspectiva, los SIR cumplen un papel complementario al Control Interno y en consecuencia a la Gestión Pública Financiera, porque de ellos depende directamente la información que es proporcionada tanto de manera interna como externa a la organización y a las dependencias externas que se encargan de evaluar y/o auditar. Al igual que el control interno, se sugiere la existencia de una condición de Isomorfismo pero Coercitivo, principalmente por la dependencia que existe de los municipios a los recursos públicos financieros del nivel federal. Por lo tanto, ésta condición (de coacción por parte del gobierno federal y estatal) genera una obligación por parte de los municipios de cumplir con procesos y reglas de operación exógenos. Dicho de otra forma, la asignación de los recursos se otorga en la medida de cumplir, sin importar las capacidades organizacionales e institucionales de los ayuntamientos, con lo establecido por ellos para tener el control en el tipo de gasto e incluso injerencia en las decisiones tanto administrativo, político y financiero. En palabras de Pimenta y Pessoa:

“Los organismos internacionales han apoyado la implementación y conformación de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) [para la investigación y el caso de México se considera SIR] en América Latina desde la década de 1990. Esos proyectos, en general, procuran aumentar la capacidad institucional de los gobiernos para *controlar* todas las fases del gasto público de forma transparente, integral y eficiente.” (Pimenta y Pessoa, 2015, pág. 9).

Consecuentemente, la federación (por ser el primer contacto directo con los ayuntamientos) en un intento de homogeneizar las estructuras de los ayuntamientos obliga y coacciona (isomorfismo coercitivo) a estos a cumplir con este tipo de requerimientos institucionales internacionales, generando un sesgo y retrasó en la aplicación correcta de ésta herramienta.

Por lo tanto, para registrar o demostrar esta situación, a través de los informes de revisión de la ASEH, propongo realizar la medición del grado de isomorfismo a través de las **Observaciones** que se realizan por parte de la institución a los entes fiscalizados, el número de observaciones se demostrará por cada uno de los seis procedimientos que se tienen que comprobar, los cuales son:

- 6.1 Constatar que el sistema de contabilidad cuente con el nivel de desagregación necesario, que permita la generación de informes y estados financieros que faciliten las tareas de control, vigilancia y fiscalización de las operaciones.
- 6.2 Verificar que el área operadora de la contabilidad de los recursos cuente con un sistema adecuado de guarda y custodia de documentos y que los mismos se encuentren debidamente resguardados.
- 6.3 Comprobar que se efectuaron conciliaciones bancarias mensuales, que están documentadas y debidamente requisitadas y las partidas en proceso de conciliación se encuentren identificadas y correspondan a operaciones a cargo de los recursos del fondo o programa.
- 6.4 Verificar que se hayan efectuado periódicamente conciliaciones entre los registros contables y los controles programáticos y presupuestarios, identificadas las partidas y que éstas correspondan a compromisos a cargo del fondo.
- 6.5 Comprobar que se generaron reportes periódicos sobre el avance físico-financiero de las obras y acciones del fondo, que permitan la evaluación del ejercicio y el cumplimiento de las metas programadas.
- 6.6 Verificar que las cifras del fondo o programa reportadas en la Cuenta Pública están identificadas, correspondan a tratamientos contables consistentes y se mantengan conciliadas con las que muestra el cierre del ejercicio, la cuenta bancaria y demás información financiera.

El número de observaciones será el valor que refleje el grado de isomorfismo coercitivo de los entes fiscalizados. Para ello se evaluará primero que tipo de procedimiento se aplicó, ya que no en todos los casos se aplica el procedimiento de revisión por la existencia previa o cumplimiento del mismo, es decir, ya se cumplió con ese requisito y no es necesario revisarlo y evaluarlo, ya que es una obligación (por parte de la federación) y ya la cumplieron los entes fiscalizados (ya hay un grado de isomorfismo coercitivo por el cumplimiento de previo de alguno de los procedimientos), solo se revisa en los aspectos que no se han cumplido con anterioridad.

Por tanto, el primer valor que nos indicará el grado de isomorfismo será el número total de procedimientos aplicados, si se aplica de 1 a 3 procedimientos, existe isomorfismo

coercitivo, ya que existen procedimientos cumplidos (o mejor dicho obligados a realizar) con anterioridad y la revisión solo está enfocada a los que no se han aplicado, que este caso va de uno a tres procedimientos que sería lo menor.

En el caso de la aplicación de 4 a 6 procedimientos no hay isomorfismo, esto responde a que no se han visto obligados o pasan por alto los entes fiscalizados lo emanado por el gobierno tanto federal como estatal, por lo tanto hay que revisar gran cantidad o la totalidad de los procedimientos.

Un segundo valor a considerar será el nivel alto o bajo dependiendo del número de observaciones emitidas por la ASEH. Esto se construirá con base a las observaciones que se darán en dos casos por cada procedimiento aplicado, los cuales serán:

1. Opinión con salvedad

Este tipo de opinión indica que, a juicio de la ASEH, los resultados obtenidos de la revisión fueron satisfactorios precisando las cuestiones en las que existieron dudas.

2. Opinión negativa

Una opinión negativa se da cuando, a juicio de la ASEH, los aspectos en los que se estuvo en desacuerdo resultan fundamentales y repercuten en la situación presentada por la Entidad Fiscalizada.

Los términos en la que se redacta la opinión, indicará que el resultado de la fiscalización no fue satisfactorio, detallando, de manera clara y precisa, los aspectos con los cuales el auditor estuvo en desacuerdo, para lo cual se indicará en forma resumida en qué consisten las observaciones relevantes que sustentan la opinión.

Si en algunos de los procedimientos (en el rango de 1 a 3) existen observaciones con opinión de salvedad, es decir, se aplicó el procedimiento pero no hubo observaciones, el grado de isomorfismo es alto, ya que se está cumpliendo a cabalidad lo establecido por la federación; en el caso que los procedimientos (igual rango de 1 a 3) presenten opinión negativa, es decir, se aplicó el procedimiento y hubo observaciones por el incumplimiento

del mismo, el grado de isomorfismo será bajo, ya que a pesar de cumplir con lo estipulado, no se está haciendo a un 100%. Todo lo anterior quedara reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 5.-Base de datos y grado de Isomorfismo del Sistema de Información y Registro

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y REGISTRO								
MUNICIPIO	PROCEDIMIENTO 6.1	PROCEDIMIENTO 6.2	PROCEDIMIENTO 6.3	PROCEDIMIENTO 6.4	PROCEDIMIENTO 6.5	PROCEDIMIENTO 6.6	Total de procedimientos aplicados	Existencia (si o no)/ Grado de Isomorfismo (alto o bajo)
Acatlán								
Acaxochitlán								
Actopan								
Agua Blanca de Iturbide								
Ajacuba								
Alfajayucan								
Almoloya								
Apan								
El Arenal								
Atitalaquia								
Atlapexco								
Atotonilco el Grande								
Atotonilco de Tula								
Calnali								
Cardonal								
Cuautepec de Hinojosa								
Chapantongo								
Chapulhuacán								
Chilcuautla								
Eloxochitlán								
Emiliano Zapata								
Epazoyucan								
Francisco I. Madero								
Huasca de Ocampo								
Huautla								
Huazalingo								
Huehuetla								
Huejutla de Reyes								
Huichapan								
Ixmiquilpan								
Jacala de Ledezma								
Jaltocán								
Juárez Hidalgo								
Lolotla								
Metepec								
San Agustín								
Metzquititlán								
Metztitlán								
Mineral del Chico								
Mineral del Monte								
La Misión								
Mixquihuala de Juárez								
Molango de Escamilla								
Nicolás Flores								
Nopala de Villagrán								
Omitlán de Juárez								
San Felipe Orizatlán								
Pacula								
Pachuca de Soto								
Pisaflores								
Progreso de Obregón								
Mineral de la Reforma								
San Agustín Tlaxiaca								
San Bartolo Tutotepec								
San Salvador								
Santiago de Anaya								
Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero								
Singuilucan								
Tasquillo								
Tecoautla								
Tenango de Doria								
Tepeapulco								
Tepehuacán de Guerrero								
Tepeji del Río de Ocampo								
Tepetitlán								
Tetepango								
Villa de Tezontepec								
Tezontepec de Aldama								
Tianguiestengo								
Tizayuca								
Tlahuillipán								
Tlahuilltepa								
Tlanalapa								
Tlanchinol								
Tlaxcoapan								
Toicayuca								
Tula de Allende								
Tulancingo de Bravo								
Xochitlán								
Xochicoatlán								
Yahualica								
Zacualtípán de Ángeles								
Zapotlán de Juárez								
Zempoala								
Zimapan								
Notas: N/R= NO SE REALIZO EL PROCEDIMIENTO	0=SIN OBSERVACIÓN	1=CON UNA OBSERVACIÓN	2=CON DOS OBSERVACIONES	3=CON TRES OBSERVACIONES	*=CON MÁS DE TRES OBSERVACIONES			

Fuente: Elaboración propia con base a los informes de revisión de la ASEH.

CAPÍTULO TRES. - ISOMORFISMO INSTITUCIONAL, ¿UNA REALIDAD EN LA GPF DE LOS MUNICIPIOS EN HIDALGO?

3.1.- Análisis de observaciones de la ASEH 2015.

En este capítulo se presentaran los resultados que ha arrojado la investigación. Se construyeron tres bases de datos las cuales permitirán establecer el grado de isomorfismo (sea mimético o coercitivo) que se presenta en los ayuntamientos del Estado de Hidalgo, principalmente en el área de tesorería.

Cada tabla se construyó con base en la información proporcionada por la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, la cual tiene como nombre: “Informe del resultado de la revisión a la cuenta pública 2015 del municipio..., Hidalgo”, ésta información nos permite describir institucionalmente (isomorfismo) lo que sucede en la gestión financiera (GF) del área de tesorería de los 84 municipios de Hidalgo, por medio de dos componentes (Control Interno y Sistemas de Información y Registro) de la GF, el propósito es comprobar que en las tesorerías municipales se producen dos configuraciones isomórficas (coercitiva o miméticamente) que afectan en la modernización de la gestión financiera (control interno y sistemas de información y registro) a partir de la falta de capacidades organizacionales y profesionales de los servidores públicos.

La primer base de datos (anexo 1) hará alusión al Control Interno relacionado con el Isomorfismo Mimético, midiendo su grado a través del número de debilidades, apoyado en un segundo registro (Anexo 2) el cual mostrara el grado de incidencia o el número de veces que se repite una misma de las debilidades que establece la ASEH, esto con la finalidad de mostrar porque se relacionó con el isomorfismo mimético y cuál es el grado del mismo. La tercera base de datos ayudara a describir el Sistema de Información Registro y la relación que tiene con el isomorfismo coercitivo, esto fundamentado en el número de procedimientos aplicados por parte de la ASEH para confirmar la existencia o no del mismo, y con base en el número de observaciones poder distinguir el grado de isomorfismo que se ejerce en dichas áreas.

3.1- Control Interno de los municipios del Estado de Hidalgo.

A lo largo de la investigación se ha abordado la manera en la cual se maneja el Control Interno así como su significado y los componentes que la conforman. El estudio se realizó tomando en consideración los cinco componentes del control interno a saber: 1. Ambiente de Control, 2. Evaluación de Riesgos, 3. Actividades de control, 4. Información y comunicación, y 5. Supervisión. Estos cuentan con debilidades, que son los problemas o deficiencias presentados en los ayuntamientos, y tienen una escala de medición que va de 0 a 51. Uno de los principales resultados que arroja la investigación (anexo 1) es, dentro de los 84 municipios el rango va de 8 a 20 debilidades; el número de debilidades que más se presenta en los municipios es de 19; y el número promedio de debilidades es de 16.

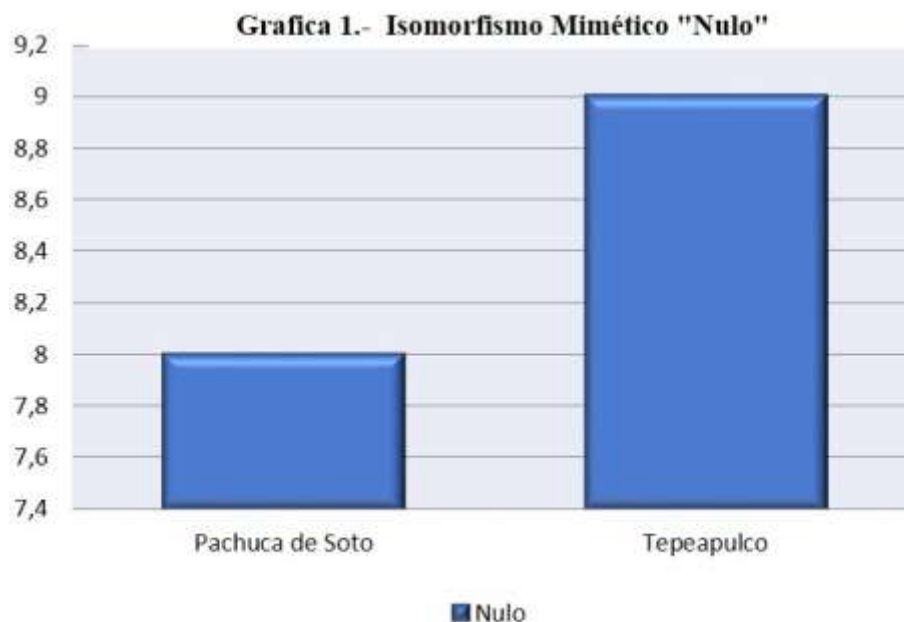
Los datos antes citados sirven para poder establecer el grado de isomorfismo mimético que existe entre los 84 municipios del Estado de Hidalgo y consecuentemente la manera en que se podrá describir lo encontrado:

- Si el valor de debilidades es igual o mayor a 16, se puede hablar que existe un grado ALTO de isomorfismo mimético.
- Si el valor de debilidades es menor a 16 y además se presenta en varios municipios, ejemplo si cuenta con 9 o “x” numero de debilidades y se repite en varios municipios, podemos hablar que existe un grado BAJO de isomorfismo mimético.
- Si el valor de debilidades es un número único y no se repite en ningún otro municipio, se puede hablar que NO existe o es NULO el isomorfismo mimético.

La interpretación de los datos se realizo a partir de la codificación de la información en dos tablas, la primera “Control Interno” (anexo 1), quedara reflejada en tres graficas distribuidas dependiendo el grado de isomorfismo (Isomorfismo con grado alto, Isomorfismo con grado bajo e Isomorfismo con grado nulo), estas muestran a detalle el número de debilidades y los municipios a los cuales corresponde cada grado; para determinar la existencia del isomorfismo mimético se construyó el anexo 2 “incidencia de procedimientos” que refleja, con apoyo de la tabla 3 “Elementos de los cinco componentes de Control Interno” (pág.75) , para determinar y demostrar las debilidades con mayor recurrencia en los municipios del estado.

A manera de ejemplo, una de las debilidades con mayor incidencia es la falta de canales de comunicación de los titulares de área con su personal a cargo, el cual va relacionado con el procedimiento número 40.

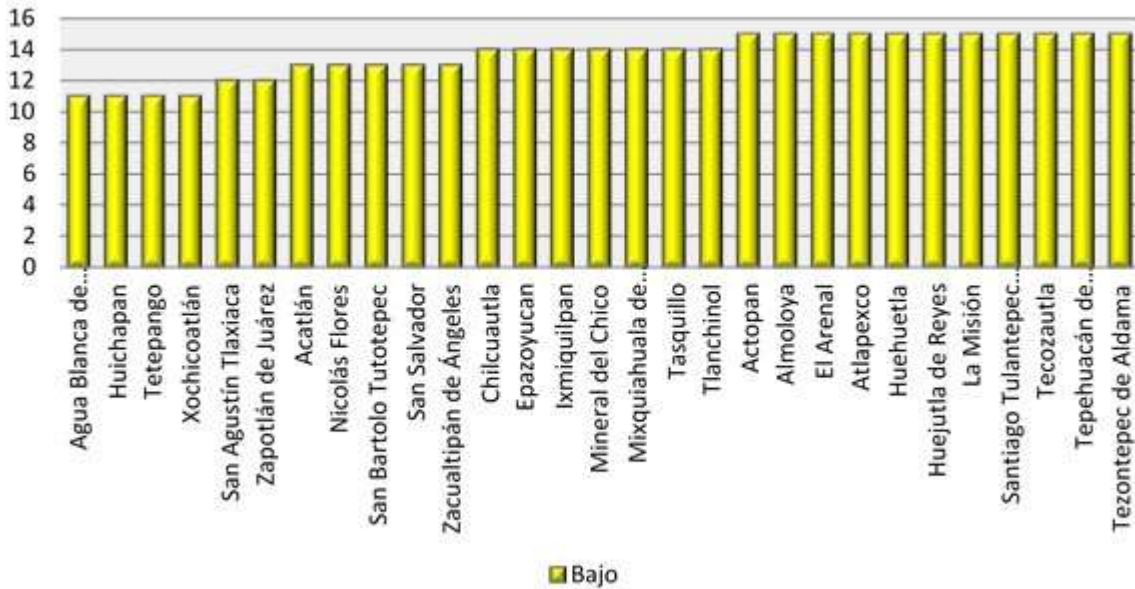
En la gráfica 1 hace referencia al isomorfismo mimético nulo:



Fuente.-. Elaboración propia con base en la información del anexo 1

Se puede observar que dos de los 84 municipios de Hidalgo, no presentan o es inexistente el grado de isomorfismo mimético, esto responde a dos consideraciones: la primera es porque tanto Pachuca como Tepeapulco, son municipios que cuentan con números únicos de debilidades 8 y 9 respectivamente. Además (como se exponen del anexo 4 al 7) de los cinco elementos del Control Interno previamente mencionados estos municipios no repiten las debilidades que existen con otros municipios, por ejemplo el caso de Tepeapulco, en el área de evaluación de riesgo no presentó ninguna debilidad, siendo que este elemento se repite en la mayoría de municipios (82 para ser exactos), por lo tanto existe, se realiza y se cuenta con evidencia (informes, formatos, actas de reuniones, etc.) de la evaluación de riesgos y de las decisiones tomadas por el Comité de Control Interno, relacionado al componente 18 (anexo 2). En la gráfica 2, se presentará el isomorfismo mimético bajo.

Grafica 2.- Isomorfismo Mimético "Bajo"



Fuente.- Elaboración propia con base en la información del anexo I

El número de municipios que presentan un grado de isomorfismo mimético bajo es de 29, para ser considerado así, es necesario cumplir con dos requerimientos; el primero es el número de debilidades se repita en varios municipios y que sea menor a 16 debilidades, segundo, esas debilidades sean las mismas o en una mayoría entre ellos o con los de mayor grado, siendo el limite 15 debilidades.

Los municipios que cuentan con estas características son:

- Aguan Blanca, Huichapan, Tetepango y Eloxochitlan con 10 debilidades;
- San Agustín Tlaxiaca y Zapotlán de Juárez con 12 debilidades;
- Acatlán, Nicolas Flores, San Bartolo Tutotepec, San salvador y Zacualtipan con 13 debilidades;
- Chilcuautla, Epazoyucan, Ixmiquilpan, Mineral del Chico, Mixquiahuala, Tasquillo y Tlanchinol con 14 debilidades;
- Y finalmente, Actopan, Almoloya, El Arenal, Atlapexco, Huehuetla, Huejutla, La Misión, Santiago Tulantepec, Tecozautla, Tepehuacán de Guerrero y Tezontepec de Aldama con 15 debilidades.

Observando que todos los municipios antes desglosados, cumplen con el primer criterio de repetir el número de debilidades con otro municipio, se realizó el análisis conforme al proceso y en concordancia a lo presentado en los anexos del 4 al 7, se describen las debilidades que se repiten en los municipios de acuerdo al tipo de elemento:

1. Ambiente de control

- La Contraloría Interna no se apoya en el Código de Ética o de Conducta para evaluar el actuar de los servidores públicos.
- Los titulares de las áreas no han realizado formatos de autocontrol para la evaluación del compromiso que tiene el servidor público con el Municipio.
- El Municipio no cuenta con un sistema de información integral que permita consultar los riesgos detectados, las acciones realizadas para su atención, así como el seguimiento a las mismas.
- La estructura orgánica del Municipio no define autoridad, responsabilidad y segregación de funciones de cada uno de los trabajadores.
- El Municipio no cuenta con un mecanismo que permita identificar las funciones que le corresponde realizar de acuerdo a su puesto, a cada uno de los trabajadores.
- Las funciones no se realizan conforme a los Manuales de Organización y de Procedimientos, sólo de forma ocasional.

2. Evaluación de Riesgos

- No se evalúa el desempeño del personal.
- No se cuenta con un formato para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos por área.

3. Actividades de control

- No cuenta con un documento promovido por cada uno de los titulares de área sobre los controles de uso restringido al efectivo, inventarios,

mobiliario y equipo que pueden ser vulnerables al riesgo de pérdida o uso no autorizado.

- Los bienes ocasionalmente se registran oportunamente
- No cuentan con indicadores de desempeño que reflejen las medidas y/o métodos establecidos para el cumplimiento de metas y objetivos.

4. Información y comunicación

- La página institucional de internet no cuenta con todos los campos en materia de transparencia;
- Los titulares de área no han establecido una línea de comunicación escrita con el personal a su cargo.

5. Supervisión

- No se realizan evaluaciones al personal;
- No existen mecanismos de control que permita medir la calidad de las actividades de las áreas.

Lo anterior refleja las debilidades que se presentan en el isomorfismo mimético bajo; cumpliendo con el segundo elemento para considerar que estos 29 municipios de Hidalgo tienen ésta condición.

La gráfica 3, representa el isomorfismo mimético con un grado alto. Para ello, de igual forma, se deben de cumplir con dos requerimientos, el primero de ellos es que la cantidad de debilidades por cada municipio debe de ser un número igual o mayor a 16, y además estas deben de presentar las mismas características o repetirse en la mayoría de los casos entre los municipios.

La totalidad de los municipios que presentan un grado alto de Isomorfismo Mimético son 53, es decir que más de la mitad presentan ésta condición en el estado de Hidalgo, los cuales son:

- Apan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Calnali, Chapantongo, Emiliano Zapata, Francisco I. Madero, Huautla, Juárez Hidalgo, Nopala de Villagrán, Progreso de Obregón, Villa de Tezontepec, Tianguistengo y Tula de Allende con 16 debilidades;
- Alfajayucan, Cuautepec de Hinojosa, Huasca de Ocampo, Lolotla, Metepec, San Agustín Metzquititlán, Metztitlán, Omitlán de Juárez, San Felipe Orizatlán, Pisaflores, Tepetitlán, Tizayuca y Tolcayuca con 17 debilidades;
- Chapulhuacán, Eloxochitlán, Mineral del Monte, Molango de Escamilla, Tenango de Doria y Tlahuiltepa con 18 debilidades;
- Ajacuba, Atotonilco el Grande, Huazalingo, Jacala de Ledezma, Jaltocán, Mineral de la Reforma, Santiago de Anaya, Singuilucan, Tepeji del Río de Ocampo, Tlahuelilpan, Tlanalapa, Tlaxcoapan, Tulancingo de Bravo, Xochiatipan, Yahualica, Zempoala y Zimapán con 19 debilidades;
- Acaxochitlán, Cardonal y Pacula con 20 debilidades.

Lo anterior es reflejo del cumplimiento a la primera condición para tener un grado alto de mimetismo, porque cada uno de los municipios tiene dentro de la observación al control interno en el área de tesorería, 16 o más debilidades. El segundo elemento es desglosar cada elemento por debilidad que se presentan en ellos de manera repetitiva:

1. Ambiente de control

- La Contraloría Interna no se apoya en el Código de Ética o de Conducta para evaluar el actuar de los servidores públicos.
- Los titulares de las áreas no han realizado formatos de autocontrol para la evaluación del compromiso que tiene el servidor público con el Municipio.
- El Municipio no cuenta con un sistema de información integral que permita consultar los riesgos detectados, las acciones realizadas para su atención, así como el seguimiento a las mismas.

- La estructura orgánica del Municipio no define autoridad, responsabilidad y segregación de funciones de cada uno de los trabajadores.
- El Municipio no cuenta con un mecanismo que permita identificar las funciones que le corresponde realizar de acuerdo a su puesto, a cada uno de los trabajadores.
- No se aplican encuestas de clima organizacional.
- No se determinan acciones de mejora por área, sólo de forma ocasional.
- Las funciones no se realizan conforme a los Manuales de Organización y de Procedimientos

2. Evaluación de Riesgos

- No se evalúa el desempeño del personal.
- No se cuenta con un formato para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos por área.
- No se presentan informes de actividades de cada una de las áreas del Municipio.
- Los errores, crisis o fallas son consideradas medidas preventivas para evitar que surjan eventos y/o actividades similares, sólo de forma esporádica.
- La Contraloría Interna no presenta reportes por área de los casos identificados que hayan presentado problemática o deficiencias con los programas, calendarios y metas.

3. Actividades de control

- No cuenta con un documento promovido por cada uno de los titulares de área sobre los controles de uso restringido al efectivo, inventarios, mobiliario y equipo que pueden ser vulnerables al riesgo de pérdida o uso no autorizado.
- Los bienes ocasionalmente se registran oportunamente.
- No cuentan con indicadores de desempeño que reflejen las medidas y/o métodos establecidos para el cumplimiento de metas y objetivos.
- No cuenta con un control y/o norma para el área de tesorería que especifique los tiempos de registro de las erogaciones y que se lleven a cabo.

- No revisa las causas que originaron las observaciones por parte de las instancias fiscalizadoras.

4. Información y comunicación

- La página institucional de internet no cuenta con todos los campos en materia de Transparencia;
- Los titulares de área no han establecido una línea de comunicación escrita con el personal a su cargo;
- El municipio no da difusión a la normatividad.

5. Supervisión

- No se realizan evaluaciones periódicas.
- No se cuenta con un mecanismo de control que permita medir o verificar el control de calidad en las actividades de las áreas.
- Las actividades de supervisión no son permanentes.
- No cuentan con evidencia documental de las mismas

Las debilidades y observaciones presentadas por la ASEH en su procedimiento 1.1 el cual consta en verificar la existencia de mecanismos de control interno suficientes para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normatividad aplicable y la consecución de los objetivos, enfocado en el control interno de las tesorerías y contralorías internas de los municipios, nos demuestra que las deficiencias, sin importar el grado de isomorfismo mimético que se presente, localizadas dentro de los cinco elementos, impiden que se desarrolle una correcta modernización de la gestión pública financiera, ya que como se ha mencionado ésta, “Es el conjunto de procesos, mecanismos y elementos implementados por los titulares y demás servidores públicos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por un ente a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimientos de sus procesos de gestión; para generar certidumbre a las decisiones y conducirla con una seguridad

razonable al logro de sus objetivos y metas en un ambiente ético, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento a la normatividad, así como salvaguardar, preservar y mantener los recursos públicos” (ASEH, 2014, pág.7).

Por lo tanto, es necesario contar con: códigos de ética, manuales de procedimientos, documentos de comprobación de gastos, herramientas tecnológicas y de comunicación, sistemas de control de las actividades que se van a realizar para evaluar los riesgos (preventivos y correctivos), vigilar que todo ello se esté cumpliendo y revisando continuamente, entre otros.

Contar con estos documentos institucionales permitira a los ayuntamientos tener una gestión pública financiera moderna y capaz, que de manera independiente y sin depender de lo que haga (de la simulación o copia de otros municipios), pueda aplicar, manejar, vigilar, supervisar y controlar sus recursos de manera eficaz, eficiente y con economía.

Para poder representar geográficamente la información antes referida de las zonas en las cuales predomina y en qué grado el isomorfismo mimético, nos apoyaremos de la imagen 2 del mapa del estado de Hidalgo. El análisis se realizará a través del criterio de zonificación por distritos electorales federales⁵¹ (en el mapa no se muestra por zonas, pero para términos explicativos se utiliza esta clasificación) esto responde a los

⁵¹ La composición electoral federal se compone de la siguiente manera:

DISTRITO ELECTORAL FEDERAL 01 HUEJUTLA DE REYES: Calnali, Lolotla, Tepehuacán de Guerrero, Tianguistengo, Atlapexco, Huazalingo, San Felipe Orizatlán, Tlanchinol, Xochiatipan, Yahualitla, Huautla, Jaltocán.

02 IXMIQUILPAN: Alfajayucan, Chapulhuacán, Jacala de Ledezma, La Misión, Pacula, Pisaflores, Tasquillo, Zimapán, Cardonal, Chilcuautla, Nicolás Flores, Santiago de Anaya, Tecozautla, San Salvador.

03 ACTOPAN: Eloxochitlán, Juárez Hidalgo, Metztitlán, Molango de Escamilla, Tlahuiltepa, Xochicoatlán, Zacualtipán de Ángeles, Ajacuba, Francisco I. Madero, Mixquiahuala de Juárez, Progreso de Obregón, Atotonilco el grande, El Arenal, Mineral del Chico, San Agustín Metzquititlán, San Agustín Tlaxiaca, Tlahuilpan, Tetepango.

04 TULANCINGO DE BRAVO: Acatlán, Agua Blanca de Iturbide, Huasca de Ocampo, Huehuetla, Metepec, Mineral del Monte, Omitlán de Juárez, San Bartolo Tututepec, Tenango de Doria, Acaxochitlán.

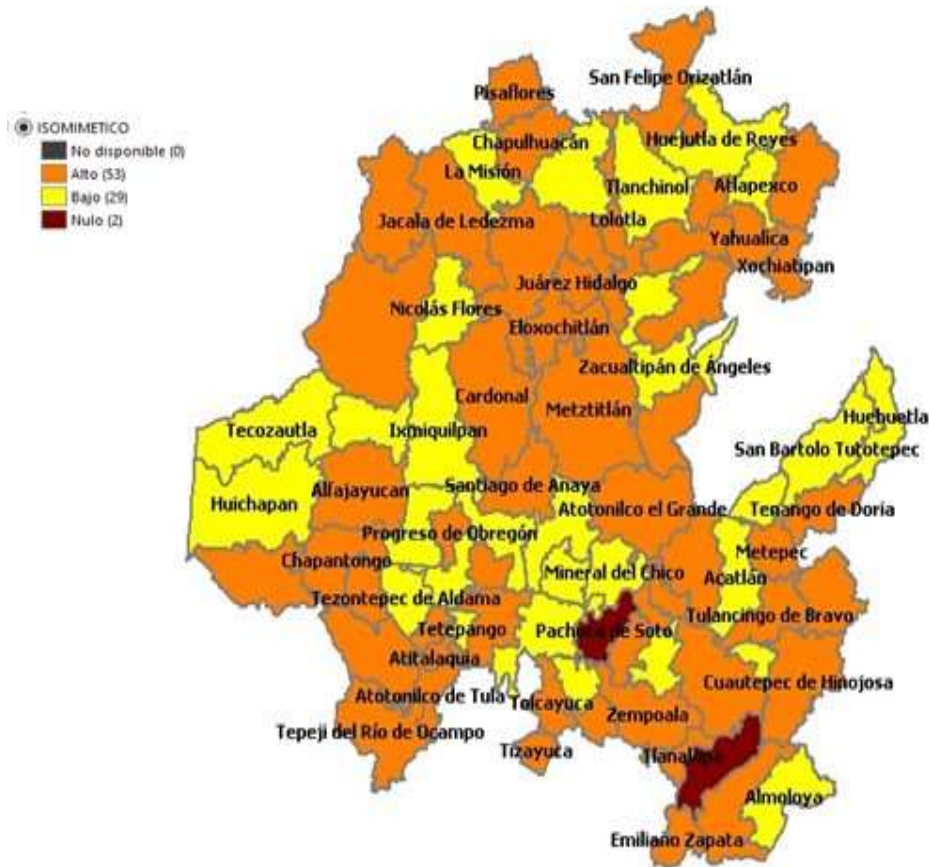
05 TULA DE ALLENDE: Chapantongo, Huichapan, Nopala de Villagrán, Tepetitlán, Tezontepec de Aldama, Tlaxcoapan, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tepeji del Río Ocampo.

06 PACHUCA DE SOTO: Mineral de la Reforma.

07 TEPEAPULCO: Almoloya, Apan, Cuautepec de Hinojosa, Emiliano Zapata, Tizayuca, Tolcayuca, Villa de Tezontepec, Zapotlán de Juárez, Epazoyucan, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero, Singuilucan, Tlanalapa, Zempoala.

resultados de la investigación, en donde predomina el isomorfismo en municipios aledaños a las cabeceras de distrito.

Imagen 2.- Grado de Isomorfismo Mimético en el estado Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con base en las tablas del anexo 1

Es importante recalcar que existe un alto grado de mimetismo en más de la mitad del estado de Hidalgo, concentrando en zonas aledañas a municipios que son cabeceras de distritos federales, como por ejemplo, las cabeceras de distrito 6 y 7, que son Pachuca y Tepeapulco presentan un grado bajo de mimetismo; los distritos 1, 2, 3 y 4, Huejutla, Ixmiquilpan, Actopan y Tulancingo respectivamente, un grado bajo; y Tula, distrito 6, con un grado alto. Por lo tanto, se infiere lo siguiente: los municipios que son cabeza de distrito electoral tiene un nivel de isomorfismo semejante a los municipios que integran el distrito electoral, indicando en un primer momento que sus capacidades institucionales y orgnizacionales en la gestión financiera mimétisan con los municipios

aledaños, esto representa deficiencias al no contar con la misma capacidad que pudiesen tener las cabeceras en cuanto a recurso económico, tecnológico, organizacional y profesional.

El control interno es un elemento relevante para consolidar y modernizar la gestión financiera, principalmente porque permite:

1. Tener una organización que establezcan jerarquías claras, manuales de organización, de procedimientos, códigos de ética y conducta, se segreguen y delimiten las funciones de cada servidor y funcionario público, que se apliquen de manera constante encuestas de clima organizacional, por mencionar algunos.
2. La ejecución de programas y servicios se haga de manera eficiente y eficaz por medio de un análisis de costos y beneficios.
3. Se permitan una interacción con la ciudadanía a través del apoyo de tecnologías de la información y comunicación, para que sus páginas de internet sean transparentes, los servidores realicen su rendición de cuentas.
4. Realizar evaluaciones al personal.
5. Se actualice la información requiera.

Estas son algunas de las actividades que se pueden mejorar e implementar para que la GPF sea lo más eficiente posible en cada uno de los municipios, para que así se atiendan los contextos distintos, más que copiar y/o simular algo que no es favorable a su contexto.

3.2.- Sistemas de información y Registro de los municipios del Estado de Hidalgo

El segundo elemento a considerar dentro de la investigación es el Sistema de Información y Registro (SIR), lo trascendental de este reside en que es utilizado en el sector público para poder informar, automatizar y sistematizar aspectos de importancia dentro de la gestión pública financiera; por ejemplo, en la formulación del presupuesto así como en la planeación del mismo para ejercerlo, la gestión de recursos, la contabilidad pública, la gestión de la deuda, los registro de ingresos de manera integrada y eficiente, además que se

involucraría la transparencia y rendición de cuentas como parte del efecto de contar con estos sistemas dentro de las administraciones públicas municipales, en el sentido de hacer pública la información y presentar de manera pronta y justificada en que se ejerce el presupuesto público.

En resumidas cuentas: “Su razón de ser es producir datos confiables, completos, relevantes y pertinentes para tomar decisiones. Son un instrumento, una herramienta destinada a ofrecer información útil para orientar otros cursos de acción, ya sea en materia de control de gestión financiera, de orientación de inversiones, de toma de riesgos o incluso de carácter estratégico, humano y organizacional respecto de los objetivos que persigue una determinada organización” (López Ayllón y Merino, 2009; pág.21). Siendo un elemento adicional al Control Interno y en consecuencia a la Gestión Pública Financiera, ya que en ellos recae la responsabilidad de proporcionar de manera interna y externa a las organizaciones la información para poder evaluar y/o auditar la misma.

Aunado a esto, se estableció que existe una correlación a la condición de isomorfismo coercitivo, esto responde a la dependencia que existe de los ayuntamientos a los recursos financieros que otorga el nivel federal y estatal para su funcionamiento. Generando una obligación o corresponsabilidad federación-estado/municipio, para cumplir con ciertos requerimientos, procesos o reglas de operación que se requieren, sin tener en consideración las capacidades de los municipios en cuanto a organización, profesionalización y modernización, provocando la coacción y la toma de decisiones en cuanto a organización, administración, política y financieramente, dependa de órdenes superiores y no de los municipios.

Se utilizara nuevamente los informes a la revisión de la cuenta pública proporcionados por la ASEH para evidenciar en qué medida el isomorfismo coercitivo afecta a los municipios de Hidalgo. En los informes se reflejan seis procedimientos (véase pág. 81), estos son aplicados por la misma institución para comprobar que se lleven a cabo de manera correcta y sobre todo tal cual lo emite la federación a través de sus distintas secretarías (como por ejemplo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Economía), por lo tanto si en algo llegasen a fallar, la

ASEH emitiran unas *Observaciones*, el cual será el valor que nos permitirá medir el grado de isomorfismo coercitivo.

Primero, se debe evaluar el procedimiento que se aplicó, esto responde a que no en todos los casos se aplica el procedimiento de revisión por el cumplimiento del mismo, en otras palabras, si se cumplió con ese requisito y no es necesario revisarlo y evaluarlo, por ser ya una obligación (por parte de la federación) se determina que se ha cumplido por parte de los entes fiscalizados. Por tanto, existe un grado de isomorfismo coercitivo por el cumplimiento previo de alguno de los procedimientos del SIR. Esto es, si no existe en los informes alguno de los seis procedimientos, el municipio ha cumplido a cabalidad con lo ordenado y su grado de isomorfismo sería alto.

En otros de los casos, si se aplica de uno a tres procedimientos, existe isomorfismo coercitivo, ya que se han cumplido los procedimientos (o mejor dicho obligados a realizar) con anterioridad y la revisión solo está enfocada a los que no se han aplicado, que este caso va de uno a tres procedimientos que sería lo menor.

En el caso de la aplicación de cuatro a seis procedimientos no hay isomorfismo, esto responde a que no se han visto obligados o pasan por alto los entes fiscalizados lo emanado por el gobierno tanto federal como estatal, por lo tanto hay que revisar gran cantidad o la totalidad de los procedimientos.

Lo anterior permite demostrar la existencia o no de isomorfismo coercitivo; para determinar un grado (alto, medio o bajo) se considera como segundo criterio, el número de observaciones pero con opinión de salvedad o negativa en cada procedimiento aplicado⁵².

Con esta información tenemos los siguientes escenarios:

1. Si en alguno de los procedimientos (en el rango de uno a tres) existen observaciones con opinión de salvedad, es decir, se aplicó el o los procedimientos pero no hubo observaciones, y segundo, si no se aplicó ningún procedimiento, se da por entendido la existencia del grado de isomorfismo es **alto**, ya que se está cumpliendo a cabalidad lo establecido

⁵² Véase pág. 82 para mayor detalle.

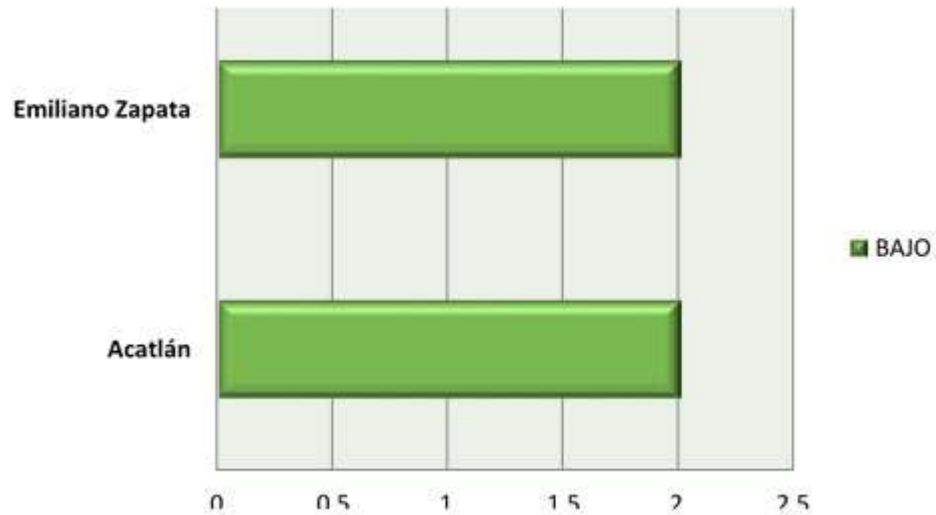
por la federación sin ninguna observación o aplicación de algún procedimiento;

2. En el caso que los procedimientos (igual rango de uno a tres) presenten opinión negativa, es decir, se aplicó el o los procedimientos pero hubo observaciones por el incumplimiento del mismo en alguno de ellos (ejemplo, si se aplicaron dos procedimientos, que es el máximo, si en uno de ellos se presentaron observaciones negativas⁵³ o si solo se aplicó uno y ese presenta observación) el grado de isomorfismo será **medio**.
3. Si en mismo rango uno a tres procedimientos, se presentan observaciones negativas pero en todos los procedimientos aplicados (ejemplo, si se aplicaron dos y en ambos hay observaciones negativas sin importar el número de observaciones) el grado de isomorfismo coercitivo será **bajo**.

Para poder explicar de mejor manera la tificación anterior, se presentaran tres tablas (Isomorfismo Coercitivo con grado Alto, Isomorfismo Coercitivo con Medio e Isomorfismo Coercitivo con grado bajo) las cuales mostraran a detalle el número de procedimientos y de las observaciones (en caso de tenerlas) en los municipios a los cuales corresponde cada grado, esto como primera parte y con ayuda del anexo 3, en cual se demuestra toda la información a detalle para poder consultarla; además para poder fundamentar en que zona existe un mayor grado de isomorfismo coercitivo, se presentara un mapa temático del Estado de Hidalgo. La grafica 4 hace referencia Isomorfismo Coercitivo bajo.

⁵³ Para observar el máximo de procedimientos aplicados y la cantidad de observaciones por procedimiento, se puede consultar el anexo número 3.

Grafica 4.- Grado de Isomorfismo Coercitivo Bajo

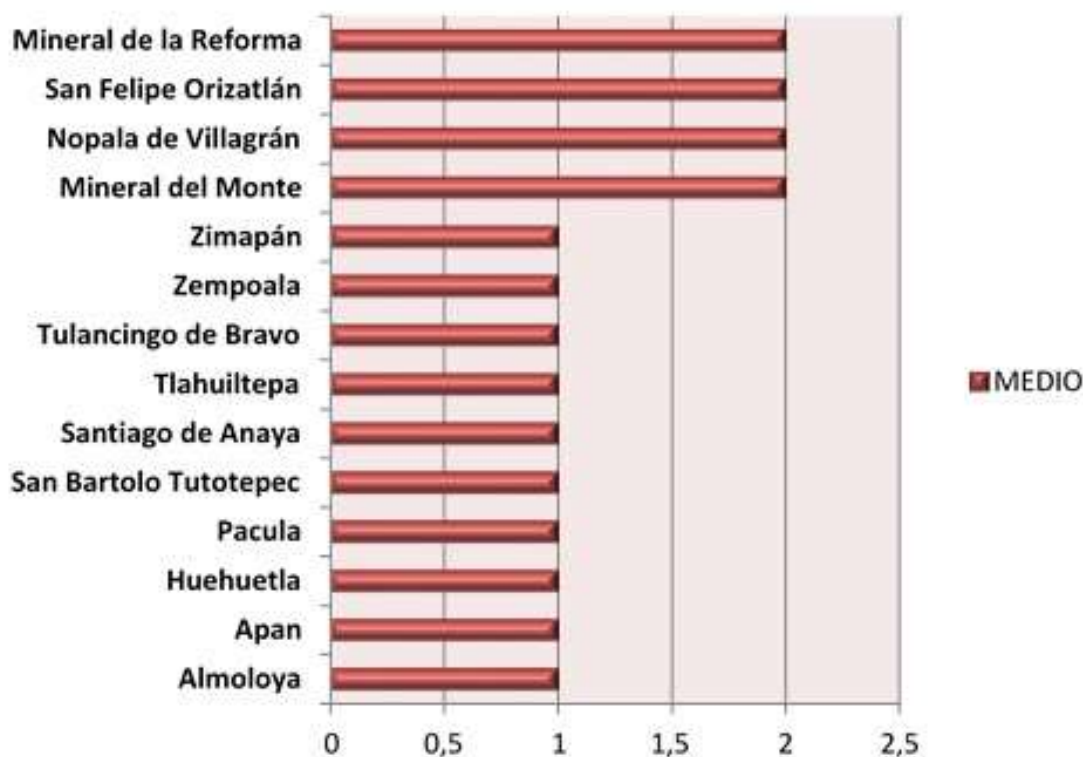


Fuente: Elaboración propia con base en información del anexo 3

La grafica 4 muestra que dentro de los 84 municipios de Hidalgo, dos de ellos cuentan con un grado bajo de isomorfismo coercitivo, esto es resultado de dos consideraciones; la primera es porque en ambos municipios se aplicaron dos procedimientos, es decir, se encuentra en el rango de 1-3 y además como segunda consideración, hubo observaciones negativas de esos procedimientos, por lo tanto Acatlán y Emiliano Zapata a pesar de estar dentro de un rango que parecería ser alto en cuanto al nivel de coerción, se reduce por no cumplir en un 100% lo que estipula algún mandato superior, ya que cuenta con observaciones negativas que impiden cubrir dicho requisito en ambos procedimientos que fueron aplicados.

En consiguiente, la gráfica 5 muestra los municipios que cuentan con un grado medio de isomorfismo coercitivo medio:

Grafica 5.- Grado de Isomorfismo Coercitivo Medio

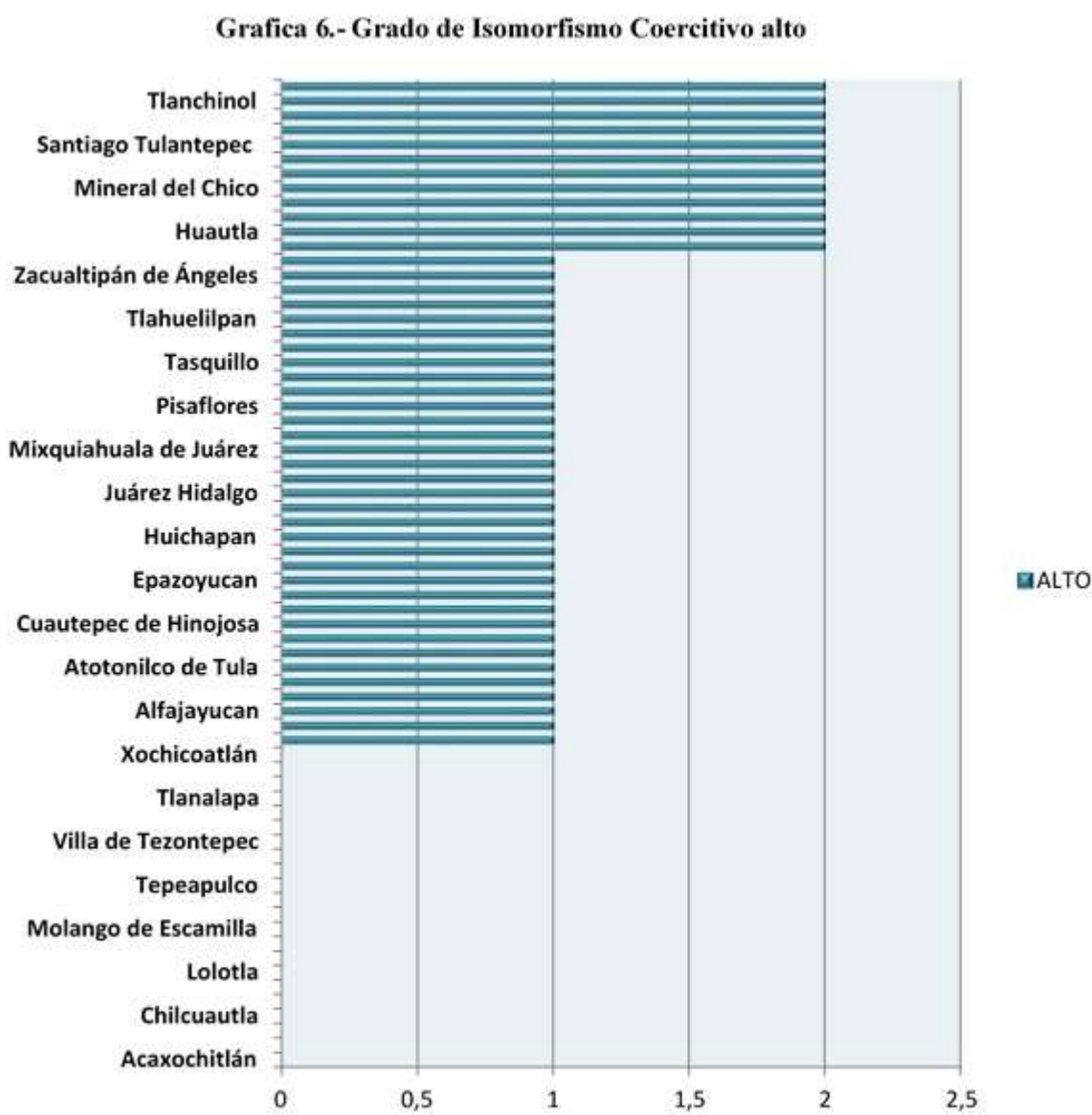


Fuente: Elaboración propia con base en información del anexo 3

Por lo tanto, la gráfica muestra que los municipios con grado medio de isomorfismo coercitivo en un rango de dos procedimientos aplicados son: Mineral de la Reforma, San Felipe Orizatlán, Nopala de Villagrán y Mineral del Monte, estos, dentro de la clasificación hecha, presentan en uno de los dos procedimientos aplicados alguna o algunas observaciones con opinión negativa (anexo 3), como por ejemplo el caso de Mineral del Monte en donde se aplican dos procedimientos, el 6.1 y el 6.6, siendo que el primero presentan opinión con salvedad y el segundo opinión negativa, la cual queda reflejada en el informe del resultado de la revisión a la cuenta pública 2015 del municipio de Mineral del Monte, Hidalgo de la siguiente manera : *“Los estados financieros y la información emanada de la contabilidad no se ajustan a los criterios de utilidad, confiabilidad y comparación, en incumplimiento a los artículos 22, 44 y 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y Postulado Básico de Contabilidad Gubernamental referente a Consistencia.”*

En la misma tesitura, los municipios que cuentan con el mismo grado medio de isomorfismo coercitivo a pesar de contar con un procedimiento aplicado son: Zimapán, Zempoala, Tulancingo de Bravo, Tlahuiltepa, Santiago de Anaya, San Bartolo Tutotepec, Pacula, Huehuetla, Apan y Almoloya. Estos, cubren con el requisito de estar en el rango de uno-tres y además el procedimiento aplicado presenta observación negativa, por lo tanto no se cumple en una totalidad lo establecido.

La gráfica 6 mostrará a los municipios que presentan un grado de isomorfismo coercitivo alto:



Fuente: Elaboración propia con base en información del anexo 3

La cantidad total de municipios que presentan un grado alto de isomorfismo coercitivo son 68⁵⁴, de los cuales encontramos que igual se encuentran dentro del rango uno-tres procedimientos, la diferencia radica en que estos no presentan ninguna observación negativa, dichos municipios son:

- Los que presentan 2 procedimientos aplicados son Tula de Allende, Tlanchinol, Tepetitlán, Tecozautla, Santiago Tulantepec, San salvador, Pachuca de Soto, Mineral del Chico, Jaltocán, Huejutla de Reyes, Huautla y Atotonilco el Grande.
- Los que solo se aplicó 1 procedimiento son Zapotlán de Juárez, Zacualtipán de los Ángeles, Yahualica, Xochiatipan, Tlahuelilpan, Tianguistengo, Tetepango, Tasquillo, Singuilucan, San Agustín Tlaxiaca, Pisaflores, Omitlán de Juárez, Nicolás Flores, Mixquiahuala de Juárez, Metztitlán, San Agustín Metzquitlán, Juárez Hidalgo, Jacala de Ledezma, Ixmiquilpan, Huichapan, Huazalingo, Huasca de Ocampo, Epazoyucan, Chapulhuacán, Chapantongo, Cuautepec de Hinojosa, Cardonal, Calnali, Atotonilco de Tula, Atlapexco, El Arenal, Alfajayucan, Agua Blanca de Iturbide, Actopan.
- Aquellos que no tuvieron ningún procedimiento aplicado son Xochicoatlán, Tolcayuca, Tlaxcoapan, Tlanalapa, Tizayuca, Tezontepec de Aldama, Villa de Tezontepec, Tepeji del Río de Ocampo, Tepehuacán de Guerrero, Tepeapulco, Tenango de Doria, Progreso de Obregón, Molango de Escamilla, La Misión, Metepec, Lolotla, Francisco I. Madero, Eloxochitlán, Chilcuautila, Atitalaquia, Ajacuba, Acaxochitlán.

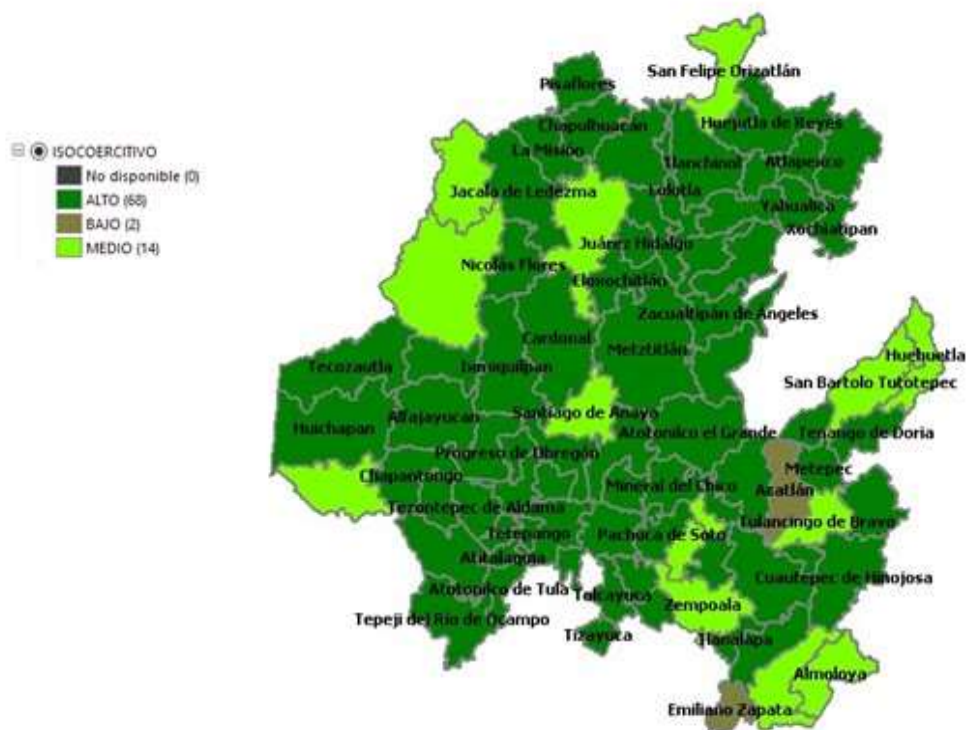
Como se mencionó anteriormente, este grupo de municipios se encuentra sometido a un grado de isomorfismo alto por cubrir con las dos características a considerar, del mismo modo que en los grados anteriores (medio y bajo), a pesar de tener la misma cantidad de procedimientos aplicados en dichos grados, la diferencia consiste en que en el grupo de dos y un procedimiento, las observaciones presentadas son con opinión de salvedad, esto es, lo que se aplicó no tuvo ningún problema y se realizó con base a lo que se ha mandado.

⁵⁴ En la gráfica no se muestran todos, pero para ello se puede consultar el anexo 3 donde se muestran todos.

En el caso de los municipios a los cuales no se les aplicó ningún procedimiento de acuerdo al SIR, en automático al no presentar ninguna oposición, observación y aplicación de alguno de ellos, el grado de isomorfismo coercitivo es alto, esto responde a que no se tiene que revisar al municipio en este aspecto por haber cumplido o estar cumpliendo en su totalidad con todo lo que se estipula en cuanto a los SIR.

En conclusión, para poder tener una representación detallada de la distribución de los grados de isomorfismo coercitivo en Hidalgo, se presenta un mapa temático, esto con la finalidad de una mejor atención y localización de los municipios que presenten esta característica, quedando de la siguiente manera:

Imagen 3.- Grado de Isomorfismo Coercitivo en el estado Hidalgo.



Fuente: Elaboración propia con base en las tablas del anexo I

El mapa temático refleja los tres grados de isomorfismo coercitivo, estos se identifican de manera ilustrativa a través de distintos tonos (expresados en el mapa). Lo que

ahí queda demostrado es que en Hidalgo, la mayoría de los municipios, reflejado en un porcentaje del 80% (igual a 68 municipios), están coaccionados o presentan un alto grado de isomorfismo coercitivo. Por lo tanto esta condición es preocupante en todo el estado, ya que la distribución se carga a la zona céntrica hasta la periferia, pero presentando límite o un grado distinto en las zonas cercanas a otros estados como en el caso de San Felipe Orizatlán, Jacala. Huehuetla, Emiliano Zapata, entre otros.

Retomando la preocupación de esta condición, se dice esto porque la federación coacciona a los municipios a que cubran requerimientos que muchas veces no son posibles de cumplir o simplemente se simula lo que se pide, generando la inexistencia de modernización, de iniciativa, innovación en cuanto al tema administrativo y financiero; además, obliga a estos a cumplir con estándares que no son posibles cubrir, esto por no haber atendido el contexto que se presenta en cada municipio y que las condiciones organizacionales, profesionales, institucionales y hasta tecnológicas no son las idóneas.

El analizar este tipo de isomorfismo y relacionarlo con los SIR, radica con la importancia de contar con información que permita tomar decisiones a los funcionarios y servidores públicos, esto basado en analizar los gastos que se pueden y se tienen que realizar, así como poder vigilar ese gasto a través de distintos controles, que tecnológicamente allá resguardos de toda la información para una consulta rápida y pronta, que todo se encuentre apoyado en justificaciones, entre otras importantes operaciones y registros, que como se ha dicho, permiten tomar la decisión más idónea o más racional a través del posible recurso con el que se cuente.

Se puede recalcar o analizar que esto puede ser muy favorable para evitar la corrupción o desvíos de recursos, pero la investigación se enfoca en poder permitir que exista una modernización de la gestión pública financiera, siendo casi imposible al existir una tendencia hacia lo coacción, no permitir que el ayuntamiento tenga cierto grado de libertad o flexibilidad para ello; y como se ha explicado a lo largo de la investigación tanto

los SIR como el CI, son dos elementos fundamentales que deben contar con apoyo⁵⁵ de la federación para poder modernizar la GPF.

CONCLUSIONES

Modernizar en el ámbito gubernamental o administrativo (incluyendo en este aspecto a la Gestión Pública Financiera) siempre se ha relacionado con la aplicación de tecnología o con la simplificación de procesos administrativos; esto es parte de la considerada modernización más no lo es todo, ya que es un proceso complejo el cual involucra introducir una serie de cambios y mejoras en distintos aspectos, sistemas e instrumentos de la gestión pública.

La investigación parte de la premisa que en el estado de Hidalgo, las tesorerías municipales encargadas de la obtención, suministro, manejo y gestión de los recursos financieros, se encuentran en una fase de rezago y envejecimiento en cuanto a sus técnicas para poder llevar a cabo dichas actividades. Esto genera retraso en la toma de decisiones importantes y en poder llevar a cabo tareas que son fundamentales tanto en la administración de la organización (ayuntamiento) como para el beneficio de la sociedad.

Para poder modernizar la administración pública, es importante contar con bases técnicas sólidas, en especial en lo referente al ámbito del sistema de administración financiera o mejor conocida como gestión pública financiera, enfocándose en dos de los elementos que mayor relevancia tienen para poder hacerlo, los cuales son: el Control Interno y los Sistemas de Información y Registro.

Esto generará una gestión eficaz y un buen desarrollo económico, debido a que la información financiera, las reglas y el conjunto de procesos que se ejecutan, son fundamentales y esenciales para poder, como se ha mencionado, dar sustento y apoyo a las decisiones que se tomen en materia financiera, pero también en el ámbito político y

⁵⁵ Hablamos de apoyo financiero, en materia administrativa, organizacional, profesional y hasta institucional para generar ayuntamientos con mayor poder de recaudación, de funcionamiento, de prestación de servicios, etc., esto a través de que sea moderno en cuanto a la GPF por que se podrán tomar decisiones correctas y de acuerdo a las necesidad que en verdad requieren atención, así como contar con el recursos financiero para llevarlo a cabo.

administrativo, ya que con ello se podrán proporcionar los instrumentos necesarios para aplicar tales decisiones, promover una disciplina tanto financiera como organizacional y finalmente garantizar la eficiencia del gasto público. Además de considerar que la GPF es una herramienta poderosa de ayuda a la toma de decisiones y ésta debe de ser encarada de manera sistemática y metodológicamente clara para permitir distintos análisis dentro de la organización y para apoyo fuera de ella, obviamente considerando sus elementos (Control Interno y SIR).

Aunado a lo anterior, la GPF permite contribuir a transparentar el sector público en condiciones de calidad y oportunidad de la información financiera y el acceso público a la misma, algo de lo que carecen la mayoría de los municipios y que queda demostrado en cuanto al control interno en su elemento de información y comunicación (anexo 2, elemento numero 40). Este aporte generaría además de modernización, un elemento importante para garantizar un buen manejo y utilización de los recursos, el cual sería la inclusión, esto en la identificación, divulgación y hasta medición de los ingresos públicos, gastos, resguardos, activos y obligaciones, supervisión de la compra y contrataciones así como uso de las finanzas y resultados del gobierno por parte de la ciudadanía o cualquier otro actor interesado que haga buen uso y utilice dicha información.

A partir de lo realizado durante la investigación, se encontró que es trascendental indicar la existencia de distintos desafíos que se tienen que superar en cuanto a: la mejora de estructuras organizacionales (en este caso las tesorerías municipales y/o contralorías internas), los marcos legales, los métodos, la profesionalización, las estrategias y sistemas de información. Esta deducción se deriva de observar que la mayoría (en un 80% o más) de los municipios del Estado de Hidalgo, procuran únicamente “simular o asimilarse” a otros.

En otras palabras, se han modernizado en cuanto a las nuevas tendencias administrativas y financieras (GPF), adoptando un conjunto de elementos que solo ayudaran en mejorar el índice de los indicadores, pero que en el fondo y hasta la forma no reflejan ningún cambio, basados en una lógica de corto plazo para cubrir y cumplir con algún requerimiento, pero que a la larga son ilógicos e insostenibles por no atender características básicas como el contexto, la preparación de los servidores, entre otras cosas.

Una condición que no permite a los municipios poder lograr un avance en cuanto a la materia de modernización en la gestión financiera, es la libertad de actuar de los municipios para ejercer los recursos financieros transferidos por la federación y las entidades federativas (gobiernos estatales). Esto permitiría:

1. Un *control interno* basado en una supervisión, evaluación, comunicación, control, etc., adecuado y eficiente, el cual no necesitaría de la intervención (mas no de la supervisión, ya que contamos con un sistema de peso y contrapeso en cuanto al poder) de los órganos federales y/o estatales que llegasen a imponer ciertas restricciones o indicaciones que pudiesen afectar la subsistencia del municipio.
2. *Sistemas de Información y registro* los cuales permitirían observar tanto a nivel horizontal (con la ciudadanía) como verticalmente (ente los órdenes de gobierno) la manera con la cual se ejecuta, gestiona y administra el recurso financiero de cualquier ayuntamiento, así no existiría la necesidad de estar obligándolo a presentar la información que muchas veces es simulada o copiada de otro ayuntamientos.

En suma el factor limitante es conocido como *Isomorfismo Institucional*, porque los municipios en apariencia han adoptado buenas y mejores prácticas en materia de GPF, con la finalidad de ganar credibilidad frente a otros organismos pero que, con esta investigación se puede demostrar y concluir que esto es falso o se ha incurrido en el error de creer que los ayuntamientos son entes administrativos que han cumplido con estándares de eficiencia y eficacia, cuando en realidad no cuenta si quiera con un manual de procedimientos, considerado como básico para establecer la delegación de funciones y la manera de cómo se puede llevar a cabo algún requerimiento.

Al iniciar la investigación, se estableció como hipótesis que los ayuntamientos en el Estado de Hidalgo, principalmente el área de tesorerías, se producen dos configuraciones isomorficas, la mimética y la coercitiva en la modernización de la gestión pública financiera (control interno y sistemas de información y registro) a partir de la falta de capacidad organizacionales y profesionales de los servidores públicos. Pudiendo establecer y comprobar que dicha hipótesis es correcta, esto responde a que a través de la metodología

utilizada durante la investigación, los resultados arrojados muestran que en el Estado de Hidalgo existen y se producen las dos configuraciones, es decir hay isomorfismo mimético y coercitivo.

Retomando lo anterior y para poder justificar dicha hipótesis, se entablara una serie de puntos finales así como de observaciones de ambas categorías analizadas:

Primero: El isomorfismo mimético es una tendencia hacia la simulación o copia en cuestiones administrativas, financieras, etc. de un municipio a otro, la desventaja de realizar esto, es que al querer copiar se deja de lado el contexto en el cual se implementa algo que llevo a funcionar en otro lugar pero que al aplicarlo en un contexto distinto, llega a fracasar; o la simulación, en donde solo por el cumplimiento y presentar a tiempo información o trabajo, se presentan datos alterados o ficticios, lo cual genera que la productividad o la eficiencia que muchas veces se presenta en indicadores, simplemente es simulada sin generar un verdadero cambio.

En Hidalgo, la tendencia hacia el mimetismo se presenta en más de la mitad del estado, es decir de 84 municipios 53 lo presentan de manera alta, esto representa un 63.09% del territorio, además de que se encuentra en los municipios aledaños a las cabeceras de distritos federales (en este caso Pachuca y Tepeapulco, los cuales son únicos al no presentar esta condición, Huejutla, Ixmiquilpan, Actopan, Tulancingo y Tula) y con el mismo tipo de errores u observaciones que les hace la auditoria en materia de control interno, esto porque en ellos se encuentra la base de organización administrativa y financiera a la cual se le copia o es la guía con la cual se basan los municipios aledaños con grado alto de isomorfismo mimético. Esto, como se ha mencionado, es provocado por no tomar en consideración el contexto, ya que en teoría las cabeceras de distrito son municipios que cuentan con mayor capacidad organizacional, económica, profesional y administrativa, algo de lo cual carecen los demás municipios o en un grado menor cuentan con este tipo de recurso.

Segundo: el isomorfismo coercitivo está ligada a los sistemas de información y registro, por el motivo de que a través de esto se puede informar de manera horizontal y vertical, sobre el uso y manejo de los recursos que son proporcionados por la federación.

En el estado de Hidalgo, esta condicionante es aún más preponderante, ya que de los 84 municipios, todos presentan una condición de coacción o de Isomorfismo coercitivo, lo que se logró demostrar es que para que la federación otorgue recurso financiero, forzosamente todos los municipios necesitan presentar un SIR, la diferencia radicó en el grado que este se presentaba en cada municipio, lo preocupante es que se localiza en 68 municipios de manera alta, 14 de manera media y 2 con bajo grado, es decir, en cuanto al grado alto, se localiza en un 80% de la totalidad del territorio.

Haciendo hincapié en que esta condición presentada, muestra que la federación coacciona a los municipios para cubrir y realizar algunos requerimientos que muchas veces no son posibles de cumplir o simplemente se simula lo que se pide, generando la inexistencia de modernización, de iniciativa, innovación en cuanto al tema administrativo y financiero; además, obliga a estos a cumplir con estándares que no son posibles cubrir, esto por no haber atendido el contexto que se presenta en cada municipio y que las condiciones organizacionales, profesionales, institucionales y hasta tecnológicas no son las idóneas en cada uno de los municipios, el requisito está, pero la funcionalidad y el correcto manejo quedan disfrazados.

En suma, para poder contar con una Gestión Pública Financiera moderna se necesita del apoyo de todos los niveles de gobierno, con la finalidad de capacitar de manera correcta y sencilla para entender los términos fiscales y de contabilidad gubernamental; de igual manera proporcionar las herramientas y procedimientos para que el área de control interno pueda realizar material tan básico como un manual de ética, de procedimientos, etc. tal cual como lo realiza la propia ASEH de manera interna; profesionalizar no a toda la administración municipal (que sería lo idóneo pero que ha costado mucho lograr en México durante tantos años) si no enfocarse en el área de tesorerías, es decir, poner a especialistas que conozcan del rubro para que la información se maneje de acuerdo a términos contables y financieros; otorgarle mayor libertad de acción a los municipios para que su accionar dependa de su propio contexto y no de lo que observa la federación o el estado, obviamente estableciendo supervisión continua y una cultura de transparencia y rendición de cuentas que facilitaría esta cuestión; que existan canales abiertos de comunicación dentro de la

organización para que se vigilen y apoyen en las distintas áreas en cuanto a proporcionar información confiable y sobre todo oportuna.

Se reconoce que el camino para lograr esto es largo y aún falta mucho para que se integren mejoras en materia de modernización, sea administrativa o financiera, que exista dicha integración completa y amplia de todas las funciones de Gestión Pública Financiera dentro de cada municipio que integra el estado de Hidalgo. Si, existen casos positivos como el de Pachuca y Tepeapulco que no presentan un grado de mimetismo, no es un gran logro pero existe la tendencia a que se puede si no eliminar, disminuir el número de municipios con esta condicionante. Por ello es esencial que los ayuntamientos establezcan una estrategia junto con los demás órdenes de gobierno, para concretar todas la funcionalidades de la GPF, que sería incentivar a que se atiendan las observaciones de la ASEH para la mejora y buen funcionamiento tanto del Control Interno como de los Sistemas de Información y Registro, que serían las funcionalidades más relevantes de la GPF.

Se necesitan realizar de manera pragmática y con un enfoque viable, obviamente considerando ciertas limitaciones que se pueden tener o presentar en el ámbito local, como puede ser el tipo de gobernante, las relaciones de poder entre distintos actores de peso dentro del municipio, el considerado uso y costumbre que aun radica en varios municipios, entre un sin fin de características más; reiterando que es importante siempre tener presente el contexto de cada uno de los municipios para que se adopten técnicas viables y con base a lo que se presenta en cada uno, es decir, las características propias de cada municipio en cuanto a los incentivos, actores y sobre todo el marco normativo.

ANEXO 2.- INCIDENCIA DE PROCEDIMIENTOS

Tabla de Mayor Incidencia					
Municipios	Ambiente de Control	Evaluación de riesgo	Actividades de Control	Información y Comunicación	Supervisión
Acatlán	9, 11, 12, 13, 14	18	27, 30, 31	40, 43	47, 50
Acaxochitlán	4, 5, 9, 11, 12, 13, 14	18	20, 21, 29, 30, 31	39, 40, 43, 45	48, 50, 51
Actopan	4, 9, 11, 12, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43	47, 49, 50
Agua Blanca de Iturbide	5, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 45	50, 51
Ajacuba	4, 5, 9, 11, 12, 13, 15	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 49, 50
Alfajayucan	4, 5, 9, 11, 12, 13	-	21, 22, 25, 29, 30	40, 45, 46	48, 50, 51
Almoloya	5, 9, 12, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Apan	4, 5, 11, 12, 13	18	24, 25, 29, 30	40, 45, 46	47, 48, 50
Arenal	4, 5, 9, 13, 15, 17	18	25, 29, 30	40, 43	47, 49, 50
Atitalaquia	4, 5, 9, 12, 13	18	20, 21, 22, 25, 29, 30	40, 43	50, 51
Atlixco	4, 5, 9, 12, 13	18	25, 27, 29, 30	40, 43	47, 50, 51
Atotonilco el Grande	9, 11, 12, 13	18	20, 21, 22, 24, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Atotonilco de Tula	4, 5, 9, 13, 15	18	21, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Calnali	4, 5, 9, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	43, 45	50, 51
Cardonal	5, 9, 11, 12, 13, 15, 16	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Cuautepec de Hinojosa	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50
Chapantongo	4, 5, 9, 12, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Chapulhuacán	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 49, 50
Chilcuautla	9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 50
Elloxochitlán	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Emiliano Zapata	4, 5, 9, 11, 12	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50
Epazoyucan	4, 5, 12, 13, 15	18	21, 25, 30	40, 43, 46	50, 51
Francisco I. Madero	5, 9, 11, 13, 16, 17	18	21, 25, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Huasca de Ocampo	5, 9, 12, 13, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 50
Huautla	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43	47, 50
Huazalingo	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Huixtla	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Huixtla de Reyes	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Huichapan	11, 12	18	21, 22, 28, 29, 30	40	47, 50
Ixmiquilpan	5, 9, 12, 13	18	25, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Jacala de Ledezma	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Jaltocán	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Juárez Hidalgo	4, 5, 9, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Lolotla	4, 5, 9, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50, 51
Metopes	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
San Agustín Metzquitlán	4, 5, 9, 12, 13	18	21, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 48, 50, 51
Metztitlán	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43	47, 50, 51
Mineral del Chico	4, 5, 9, 11, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43	50, 51
Mineral del Monte	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50, 51
La Misión	5, 9, 11, 13	18	21, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Micquahuada de Juárez	5, 9, 12, 13	18	25, 28, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Molango de Escamilla	4, 5, 9, 11, 12, 13, 16, 17	18	21, 25, 29, 30	40, 45, 46	50, 51
Nicolás Flores	4, 5, 12, 13	18	25, 29, 30	40, 43	47, 50, 51
Nopala de Villagrán	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45, 46	50
Orcuttán de Juárez	4, 9, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 48, 51
San Felipe Orizatlán	4, 5, 9, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Paucala	4, 5, 9, 11, 12, 13, 16, 17	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Pachuca de Soto	5, 16, 17	18	29	43	47, 51
Pisaflores	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Progreso de Obregón	4, 5, 9, 11, 13, 15	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43	47, 51
Mineral de la Reforma	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
San Agustín Basilio	4, 5, 13	18	25, 28, 29, 30	40, 43	50, 51
San Bartolo Tototepiec	4, 5, 9, 13	18	22, 25, 29, 30	40, 43, 45	50
San Salvador	4, 5, 9, 11, 13	18	25, 29, 30	40, 43	50, 51
Santiago de Araya	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 51
Santiago Tulantepiec	4, 5, 9, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Singulucan	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Tasquiño	4, 5	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Tecoahuatla	4, 5, 9, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Tenango de Doria	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 46	47, 51
Tepicapulco	4, 9, 12	-	29, 30	43, 45	50, 51
Tepicahuacán de Guerrero	4, 5, 9, 12, 13	18	25, 28, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Tepeji del Río de Ocampo	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Tepehualtán	4, 5, 9, 12, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Tezcuapán	5, 13	18	22, 25, 30	40, 43, 45	50, 51
Villa de Tezontepic	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 46	50, 51
Tezontepic de Aldama	5, 9, 13, 15	18	25, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50, 51
Tianguiquero	4, 5, 9, 13	18	25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50, 51
Tizayuca	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 46	47, 51
Tlahuailpan	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Tlahuillipa	4, 5, 9, 11, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45, 46	47, 50, 51
Tlanalapa	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Tlanchinol	4, 5, 9, 13	18	25, 28, 29, 30	43, 45	47, 50, 51
Tlaxcoapan	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Tolcayuca	4, 5, 9, 12, 13	18	22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45	47, 50, 51
Tula de Allende	4, 5, 9, 11, 13	18	21, 22, 25, 29, 30	40, 43, 45	47, 51
Tulancingo de Bravo	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Kochitlán	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Xochicoatlán	4, 5, 9, 13	18	21, 25, 30	43	50, 51
Yahualica	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Zacualtán de Arceles	4, 5, 9, 13	18	22, 29, 30	40, 43, 45	50, 51
Zapotlán de Juárez	4, 5, 13	18	25, 28, 29, 30	40, 43, 45	50
Zempoala	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51
Zimapan	4, 5, 9, 11, 12, 13	18	21, 22, 25, 28, 29, 30	40, 43, 45, 46	50, 51

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de revisión a la cuenta pública de los municipios por parte de la ASEH

ANEXO 6.- DESGLOCE COMPONENTES DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

MUNICIPIO	Información y comunicación			
Acatlán		40	43	
Acaxochitlán	39	40	43	45
Actopan		40	43	
Agua Blanca de Iturbide		40		45
Ajatluba		40	43	45
Ajajayucan		40		45
Almoloya		40	43	45
Apan		40		45
Arenal		40	43	
Atlatlahuilla		40	43	
Atlixaco		40	43	
Atotonilco el Grande		40	43	45
Atotonilco de Tula		40	43	45
Calnali			43	45
Cardonal		40	43	45
Cuautepec de Hinojosa		40	43	45
Chapantongo		40	43	45
Chapulhuacán		40	43	45
Chilcuautla		40	43	45
Etexochitlán		40	43	45
Emiliano Zapata		40	43	45
Epazoyucan		40	43	45
Francisco I. Madero		40	43	45
Huasca de Ocampo		40	43	45
Huautla		40	43	
Huazalingo		40	43	45
Huehuetla		40	43	45
Huejutla de Reyes		40	43	45
Huichapan		40		
Ixmiquilpan		40	43	45
Jacala de Ledezma		40	43	45
Jaltocán		40	43	45
Juárez Hidalgo		40	43	45
Lalotla		40	43	45
Metepec		40	43	45
San Agustín Metzquitlán		40	43	45
Metztitlán		40	43	
Mineral del Chico		40	43	
Mineral del Monte		40	43	45
La Misión		40	43	45
Miquiahuala de Juárez		40	43	45
Molango de Escamilla		40		45
Nicolás Flores		40	43	
Nopala de Villagrán		40	43	45
Omitlán de Juárez		40	43	45
San Felipe Orizatlán		40	43	45
Pacula		40	43	45
Pachuca de Soto			43	
Pisaflores		40	43	45
Progreso de Obregón		40	43	
Mineral de la Reforma		40	43	45
San Agustín Tlaxiaca		40	43	
San Bartolo Tutotepec		40	43	45
San Salvador		40	43	
Santiago de Anaya		40	43	45
Santiago Tlaxiaco		40	43	45
Singuilucan		40	43	45
Tasquiño		40	43	45
Tecoautla		40	43	45
Tenango de Doria		40	43	45
Tepeapulco			43	45
Tepehuacán de Guerrero		40	43	45
Tepeji del Río de Ocampo		40	43	45
Tepehlán		40	43	45
Tepepano		40	43	45
Villa de Tezontepec		40	43	45
Tezontepec de Aldama		40	43	45
Tlanguistengo		40	43	45
Tlaxiaca		40	43	45
Tlahuelilpan		40	43	45
Tlahuillipa		40	43	45
Tlanalapa		40	43	45
Tlanchinol			43	45
Tlaxcoapan		40	43	45
Tolcayuca		40	43	45
Tula de Allende		40	43	45
Tulancingo de Bravo		40	43	45
Xochiatipán		40	43	45
Xochitlán			43	
Yahualica		40	43	45
Zacualtípán de Angeles		40	43	45
Zapotlán de Juárez		40	43	45
Zempoala		40	43	45
Zimapan		40	43	45
TOTAL	1	75	79	85
				35

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de revisión a la cuenta pública de los municipios por parte de la ASEH

ANEXO 7.- DESGLOCE COMPONENTES DE SUPERVISIÓN

MUNICIPIO			Supervisión		
Acatlán	47			50	
Acaxochitlán		48		50	51
Actopan	47		49	50	
Agua Blanca de Iturbide				50	51
Ajacuba	47		49	50	
Alfajayucan		48		50	51
Almoloya	47			50	51
Apan	47	48		50	
Arenal	47		49	50	
Atitalaquia				50	51
Atlapexco	47			50	51
Atotonilco el Grande				50	51
Atotonilco de Tula				50	51
Calnali				50	51
Cardenal				50	51
Cuatepec de Hinojosa	47			50	
Chapantongo				50	51
Chapulhuacán	47		49	50	
Chilcuautla	47			50	
Eloxochitlán	47				51
Emiliano Zapata	47			50	
Epazoyucan				50	51
Francisco I. Madero				50	51
Huasca de Ocampo	47			50	
Huautla	47			50	
Huazalingo				50	51
Huehuetla	47				51
Huejutla de Reyes				50	51
Huichapan	47			50	
Ixmiquilpan	47			50	51
Jacala de Ledezma	47			50	51
Jaltocán				50	51
Juárez Hidalgo	47				51
Lolotla	47			50	51
Metepec				50	51
San Agustín Metzquititlán	47	48		50	51
Metztitlán	47			50	51
Mineral del Chico				50	51
Mineral del Monte	47			50	51
La Misión	47			50	51
Mixquiahuala de Juárez				50	51
Molango de Escamilla				50	51
Nicolás Flores	47			50	51
Nopala de Villagrán				50	
Omitlán de Juárez	47	48			51
San Felipe Orizatlán	47				51
Pacula				50	51
Pachuca de Soto	47				51
Pisaflores				50	51
Progreso de Obregón	47				51
Mineral de la Reforma				50	51
San Agustín Tlaxiaca				50	51
San Bartolo Tutotepec				50	
San Salvador				50	51
Santiago de Anaya	47				51
Santiago Tulantepec	47				51
Singuilucan				50	51
Tasquillo	47			50	51
Tecoautla	47				51
Tenango de Doria	47				51
Tepeapulco				50	51
Tepehuacán de Guerrero				50	51
Tepeji del Río de Ocampo				50	51
Tepetitlán				50	51
Tetepango				50	51
Villa de Tezontepec				50	51
Tezontepec de Aldama	47			50	51
Tlanguistengo	47			50	51
Tizayuca	47				51
Tlahuelilpan				50	51
Tlahuiltepa	47			50	51
Tlanalapa				50	51
Tlanchinol	47			50	51
Tlaxcoapan	47			50	51
Tolcayuca	47			50	51
Tula de Allende	47				51
Tulancingo de Bravo				50	51
Xochiatipan				50	51
Xochicoatlán				50	51
Yahualica				50	51
Zacualtípán de Angeles				50	51
Zapotlán de Juárez				50	
Zempoala				50	51
Zimapán				50	51
TOTAL	42	5	4	71	69

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de revisión a la cuenta pública de los municipios por parte de la ASEH

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C., (2008), *La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 40, Caracas.
- Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Aguilera, R., (2013), *Identidad y diferenciación entre Método y Metodología*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos núm. 28, pp. 81-103. México, D.F.
- Arellano, D. y Alamilla, M., (2006), *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 36, Caracas.
- ASEH, (2014), *Guía para la Homologación en la implementación, actualización, supervisión, seguimiento, control y vigilancia del sistema de control interno institucional en los municipios, organismos descentralizados municipales y empresas de participación municipal*.
- ASEH, (2017), *Manual de fiscalización*, recuperado de www.aseh.gob.mx.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (S.f), *Concepto de Gestión Pública Financiera*, recuperado de <http://www.iadb.org/es/temas/gobierno/gestion-para-resultados-en-el-desarrollo/gestion-financiera-publica,9135.html>
- Brugué, Q., (2004), *Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 29, Caracas.
- Brunsson, N. y Olsen J., (2007), *La reforma de las organizaciones*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Primera Edición, México, D.F.
- Cabrero, E. y Nava, G., (2000), *Gerencia Pública Municipal, Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, México.

- Cabrero, M., (2003), *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*, Numero 128, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F.
- Carrasco, A., (2015), *Acceso a la información, Transparencia y Rendición de cuentas: El caso de México*, Laboratorio de análisis Social Estratégico.
- Carrillo, A., (1988), *La reforma administrativa en México, metodología para el estudio del funcionamiento y reforma de la administración pública*, Porrúa, México.
- Castelazo, J., (2009), *Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa*, INAP, Revista de Administración Pública No. 120, México. D.F.
- Castillo, L., (2004), *Tema 5.- Análisis Documenta*, Biblioteconomía. Segundo cuatrimestre. Curso 2004-2005.
- Castro, L., Castro, M. y Morales, J., (2008), *Metodología de las Ciencias Sociales: Una Introducción Crítica*, Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, España, pp. 53- 85
- Cejudo, G., (2013), *Nueva gestión pública*, Biblioteca básica de la administración pública, Grupo editorial, México, D.F.
- Culebro, J., (2014), *Modernización administrativa y post nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación.*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volumen III, Número 1, Pp. 53-74.
- Daza, C., (2011), *Isomorfismo Institucional en el ambiente académico. Caso: ISO IWA-2*, Revista Panorama Económico, Número 19, Ecuador.
- El Sistema de Organización, (S.f.), recuperado de: http://ual.dyndns.org/Biblioteca/Plan_Org_Empresas/Pdf/Unidad%205.pdf
- Fernández, G., (2008), *Modernización y Desencanto, Los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, D.F.
- García, M., (1982), *Burocracia y tecnocracia*, Alianza editorial, Segunda Edición, Madrid, España.

- Goodin, R., (2003), *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España.
- González, C., (2012), *Isomorfismo institucional y promoción del desarrollo local en asociaciones de migrantes michoacanos en los Ángeles California*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., México.
- Hall, R., (1996) *Organizaciones. Estructuras, procesos y resultados*, Edit. Pearson, México
- Instituto de Investigaciones Legislativas (2001), *El municipio mexicano*, Senado de la República, Primera Edición, México, D.F.
- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2000), *El Servicio de Carrera en la Administración Pública Mexicana*, Revista de Administración Pública, No. 103, México, D.F.
- León, B. y Olvera, T., (2012), *El presente asentado en el pasado que se supone en el futuro* en Nuñez, H., (2012), *La crisis de las instituciones en México*, Grupo Editorial HESS, primera edición, México, D.F, pp. 409-425.
- León, B. y Meneses, A. (2016), *La burocracia en la política pública de desarrollo municipal* en Sánchez, A., (2016), *Dinámicas del Gobierno Municipal en el límite de la recentralización*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) ,Editorial Página Seis, Zapopan, Jalisco, México, pp. 357-372
- León, B. y Cruz, I., (2016), *Prácticas modernizadoras en el gobierno del estado de Hidalgo*, en La agenda emergente de las ciencias sociales, memorias del Congreso Nacional de Ciencias Sociales (2016).
- Longo, F., (2001), *Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, no.19, Caracas.
- López, S. y Merino, M., (2009), *Rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Martínez, J., (2005), *Nueva gerencia Pública: análisis comparativo de la Administración Estatal en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 13-49, Toluca, México.

- Martínez, J., (2009), *La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país*, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Martínez, R., (2002), *Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, no.24, Caracas.
- Martínez, R., (2009), *La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México*, Revista del CLAD Reforma y Democracias, No. 43, Caracas.
- Méndez, J., (2001), *La experiencia del servicio profesional electoral: Algunas lecciones para la creación del servicio civil de carrera en México*, INAP, Revista de Administración Pública No. 103, México. D.F.
- Mény, Y. (1996), *Las políticas del mimetismo institucional en Gestión y Política pública*, (1996) vol. V, México.
- Merino, M., (2006), *La profesionalización municipal en México*, documento de trabajo 182, CIDE, México.
- Moyado, F., (s.f.), *Organización e integración de la administración pública municipal*, Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal.
- Nunes, P., (2016), *Concepto de Gestión Financiera*, Gestión Financiera, Ciencias Económicas y Comerciales, Knoow.net Enciclopedia temática, recuperado de <http://knoow.net/es/cieeconcom/gestion/gestion-financiera/>
- Olvera, T., (2013), *Los Métodos Cuantitativos y Cualitativos: la importancia de los paradigmas en la evaluación en Evaluación de políticas públicas*, estudio de caso del programa escuelas de calidad en el estado de Hidalgo, México, 2001-2005, tesis doctoral en Ciencia Política y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid.
- Pardo, M., (2001), *Viabilidad política del servicio civil de carrera en México*, INAP, Revista de Administración Pública No. 103, México. D.F.
- Pardo, M., (2009), *La modernización administrativa en México 1940-2006*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, D.F.

- Pardo, M., (2015), *La Modernización Administrativa del Gobierno de Felipe Calderón, entre la austeridad y la reforma.*, El Colegio de México, Foro internacional, vol.LV, Distrito Federal, México, pp. 83-115
- Peters, G., (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa.
- Pichardo, I., (2004), *Modernización Administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Zinacantepec, Edo. De México.
- Pimenta, C. y Pessoa, M., (2015), *Gestión financiera pública en América Latina, la clave de la eficiencia y la transparencia*, Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, D.C., pp. 1-26
- Powell, W. y Dimaggio, P., (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español, México, D.F.
- Puig, A., (2001), *Servicio integral de profesionalización. (Un servicio civil de carrera vigente.)*, INAP, Revista de Administración Pública No. 103, México. D.F.
- Quesada, C., Espona, B., Pineda, P. (2015), *La eficacia de la formación de los trabajadores de la administración pública española: comparando la formación presencial con el eLearning*, Revista del CLAD Reforma y Democracia no. 61, Caracas.
- Ramió, C., (2001), *Los problemas de la implementación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional*, Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela.
- Rodríguez, M., Navarro, A. y Alcaraz, F., (2014), *La mejora de la rendición financiera de cuentas para modernizar el sector público de países emergentes de América Latina*, Revista del CLAD Reforma y Democracia no. 59, Caracas.
- Rojo, P., (2013), *Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI*, Revista del CLAD Reforma y Democracia no.56, Caracas.

- Romero, J., (2015) , *II.- Las instituciones como reglas de juego*, recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/491/5.pdf>
- Sánchez, J., (2009), *¿Innovando en la gestión pública? La experiencia mexicana en los gobiernos locales*, Vol. 13, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Sánchez, R., (2001), *El servicio fiscal de carrera*, INAP, Revista de Administración Pública No. 103, México. D.F.
- Secretaria de Gobernación, (2011), *Retos y perspectivas de los municipios en México*, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, México.
- Secretaria de gobernación, (2016), *Agenda para el desarrollo municipal*, tercera edición.
- Secretaria de la función pública, (2014), *Documentos: La Modernización de la Organización Gubernamental, Documento aprobado por la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministro y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, México, D.F.*
- Secretaria de la Función Pública y ASF (2014), Marco Integrado de Control Interno.
- Terrazas, R., (2009), *Modelo de Gestión Financiera para una Organización* Perspectivas, núm. 23, enero-junio, 2009, pp. 55-72, Universidad Católica Boliviana San Pablo Cochabamba, Bolivia.
- Torres, G., (2004), *¿Burócratas e innovadores?*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 29, Caracas.
- Toto, M., (2003), *El Municipio y la Modernización Administrativa*, Revista Letras Jurídicas, No. 7, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.
- Uña, G., (2010), *Desafíos para el presupuesto en América Latina, El presupuesto basado en resultados y los Sistemas de Administración Financiera*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL.
- Vargas, J., (2008), *Perspectivas del institucionalismo y Neo institucionalismo*, Ciencia Administrativa 2008-1, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco, México.

- Vergara, R., (2010), *Organizaciones e Instituciones*, Editorial Siglo XXI Editores, Primera Edición. México, D.F.

FUENTE DE DATOS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, Última reforma 27-01-2016, Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- Informes de resultados de la revisión a la cuenta pública 2014 de los municipios del Estado de Hidalgo.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011), *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011*, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015), *Censos de gobierno: administraciones públicas municipales y delegacionales*, Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/censosgobierno/default.aspx>.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (2015), *Sistemas de información hacendaria*, Recuperado de [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Indicadores Municipales](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Indicadores_Municipales).
- Instituto Nacional para el Federalismo y el desarrollo Municipal (2015), *Enciclopedia de los municipios y delegaciones en México*, Recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM13hidalgo/index.html>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976, última reforma 11-08-2014, recuperada de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/218/default.htm?s=>.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Hidalgo, (2001), última reforma 10-03-2008, recuperada de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatat/Hidalgo/Todos%20los%20Municipios/wo45273.pdf>.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público, (2015), *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el párrafo tercero del artículo 80 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental*