

17
14-



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS PARA ASUNTOS
DE GOBIERNO III**

**“LA POLITICA DE PARTICIPACION CIUDADANA EN
EL CONTEXTO DE MODERNIZACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO”**

TRABAJO DE INVESTIGACION

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

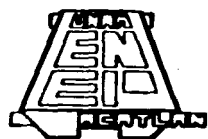
JOAQUIN DURAN CARREÑO

ASESOR: MTRO. ENRIQUE BALLEERES HELGUERA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

JUNIO 1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Carmen, mi madre
Porque significas valentía,
abnegación, amor e inteligencia*

*A Guadalupe, mi padre:
Por tu bonastidad, responsabilidad
e inteligencia.*

*A mi esposa Clara Guadalupe:
Porque desde tu llegada se iluminó mi
oído.*

*A mis adorados hijos:
Danaeé y Joaquín Omar, para que
comprendan que nunca es tarde,
cuando la dicha es buena*

*Con Amor a mis Hermanos:
Adrián, Nita De Lourdes,
Alejandro, Fernando y Guadalupe*

*A mis Suegros Eloira y Armando
Por su apoyo, amor y lealtad.*

*Con sinceridad y cariño a mis cuñados
Graciela, Armando, Sergio, Teresa y
Claudia*

*Con todo aprecio a
Mis Hermanos Jorge, Marcos
y Manuela*

*A Socorro y Gabriel ✠
Por la alegría que sentitan si
astucieran aquí.*

A mis compañeros del Seminario

*A los Maestros
Que ayudaron en mi formación.
¡Dios les bendiga!*

*A mi Alma Mater, UNAM ENEP
Acatlán*

*A todos aquellos que me han impulsado a
través de mi vida.
¡Gracias!*

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	5
I. MARCO TEORICO DE REFERENCIA	8
<i>1.1 La Sociedad Civil: entre la Administración Pública y el Estado.</i>	8
<i>1.2 La Participación Política y Social</i>	14
<i>1.3 La Modernización y la Política Pública</i>	17
II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	19
<i>2.1 Antecedentes</i>	19
<i>2.2 Líneas Prioritarias en el "Plan Nacional del Desarrollo 1995 - 2000"</i>	20
<i>2.3 Objetivos y Líneas de Acción de la Participación Ciudadana en el Programa de Modernización Administrativa 1995 - 2000</i>	23
<i>2.4 La Incidencia de la Sociedad en la Definición del Curso de Acción y el Diseño de la Política de Participación Ciudadana</i>	28
<i>2.5 Mecanismos de Participación Social</i>	32
III. EL CASO DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	35
<i>3.1 Generalidades</i>	35
<i>3.2 El Comité para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios del Sector Educativo (CIMAS)</i>	36

a).- <u>Telsep</u>	39
b).- <u>Banco de Información de los trámites y servicios externos</u>	40
c).- <u>Catálogo de trámites y servicios internos</u>	40
d).- <u>Banco de información de los trámites y servicios internos</u>	40
e).- <u>Seguimiento y compromisos</u>	41
f).- <u>Opinión pública</u>	41
g).- <u>Guía técnica</u>	41
h).- <u>Diplomado en calidad de los servicios públicos</u>	42
i).- <u>Preparatoria Computacional</u>	42
3.3 <u>Bases de Coordinación que para Concretar las Líneas de Estrategia y Alcanzar los Objetivos Generales del Programa en el Sector Educación Pública, celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y Secretaría de Educación Pública.</u>	42
3.3.1 <u>Anexo de Ejecución</u>	46
3.4. <u>Resultados.</u>	48
3.4.1 <u>Evaluación de Resultados</u>	65
3.4.1.1. <u>Impacto en la Sociedad</u>	65
3.4.1.2. <u>Impacto en la Toma de Decisiones</u>	70
3.4.1.3. <u>Perspectivas</u>	71
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	80

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo, es el de analizar la efectividad de la política de participación ciudadana y si esta incide en la modernización de la Administración Pública, pero no sólo eso, sino se trata de averiguar, si esta misma participación ha logrado trascender la esfera del poder y si verdaderamente, como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, la participación social se da en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Cabe mencionar, que en virtud de que el Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, está en proceso de implementación, la evaluación de resultados se dificultó porque la información es parcial, dado que incluso existen retrasos en el programa de actividades del mismo.

Hecha esta última aclaración, señalaremos que el primer capítulo, se refiere a la Sociedad Civil, de cómo se diferencia conceptualmente, de lo que es sociedad y de cómo ésta se encuentra entre una Administración Pública ineficiente, ineficaz, corrupta y un Estado que parece tan lejos, porque el mismo término parece metafísico y del cual lo que sabe es que ahí se toman las decisiones que afectarán o beneficiarán a la sociedad en su conjunto.

Igualmente importante, fue conceptualizar qué es participación social y participación política, vista la primera como el nivel primario en el que la sociedad se organiza para la defensa de sus intereses sociales, para satisfacer una necesidad o alcanzar objetivos comunes para lograr su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, se establece el concepto de participación política, y de que

ésta es la forma de verdaderamente acceder a la cúpula del poder y por ende pesar más al momento de la toma de decisiones.

En el segundo capítulo se proporcionan algunos antecedentes de la Modernización en su acepción general, se plasman las líneas prioritarias de acción que dicta el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, así como los objetivos y líneas de acción de la participación ciudadana en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. De igual forma, se señala como la sociedad en su conjunto muestra claros signos de madurez y ha ido estrechando el círculo entre ella, el Estado y la Administración Pública, lo que le ha permitido exigir una mayor incidencia en la definición, cursos de acción y diseño de la política de participación ciudadana. Finalmente, en este capítulo se habla de los mecanismos de participación social, los cuales son los normales o los permitidos por el Estado, y que ello requiere ser superado, para efectiva y conjuntamente entre Sociedad Civil, Estado y Administración Pública, lograr la integración del país a la modernidad.

En el tercer capítulo se trata el caso de la Secretaría de Educación Pública y la participación ciudadana, para lo cual se habla de la creación del Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la Secretaría de Educación Pública, a través del que se instrumentan una serie de proyectos que permitirán mejorar la atención al público en cuanto a los trámites y servicios que estos requieren. Se habla también, de qué instrumentos como las Bases de Coordinación que para Concretar las Líneas de Estrategia y Alcanzar los Objetivos Generales del PROMAP en el Sector Educación Pública, celebraron la SHCP, la

SECODAM y la SEP, así como el Anexo de Ejecución, firmado por la SECODAM y la SEP, coadyuvarán al logro de los objetivos y metas planteadas.

Por último, se lleva a cabo la evaluación de resultados, a través de su impacto en la sociedad, en la toma de decisiones y en las posibilidades del Subprograma a futuro, considerando que la evaluación se realizó de acuerdo a las circunstancias de que está en pleno proceso de implementación y de que existen retrasos en los calendarios del mismo.

I. MARCO TEORICO DE REFERENCIA

1.1 La Sociedad Civil: Entre la Administración Pública y el Estado

"La crisis que amenaza la supervivencia de un Estado debe ser buscada ante todo en la sociedad civil, donde se pueden formar nuevas fuentes de legitimación y por lo tanto nuevas áreas de consenso"¹.

Comienzo con esta cita, porque ¿a qué se debe que el actual gobierno de nuestro país haya implantado un Programa de Modernización de la Administración Pública? ¿Cuáles fueron los motivos que orillaron al Estado a tomar la decisión de implementarlo? es, basándome en la cita mencionada; ¿un intento desesperado del Estado mexicano por autenticarse en el poder?, por lograr aglutinar a la sociedad a su alrededor y a través de este Programa, que podríamos señalar es una política pública deseosa de que a través de los resultados apetecidos, coadyuve a lograr una mayor credibilidad en el y en la Administración Pública?; ¿Cómo es que la sociedad se ha visto acorralada entre una Administración Pública ineficiente y corrupta y un Estado que ha tomado decisiones que hundan cada vez más al país en la grave crisis económica, política y social que atraviesa actualmente?

Consideremos que es debido a que por fin los grandes "decisores" (políticos) de nuestra nación se han dado cuenta de "la creciente pluralidad y autonomía política de la sociedad mexicana"²; esto significa que "se ha ido dibujando un nuevo estilo de decisión y gestión pública y han aparecido nuevos patrones de Administración Pública, que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías

¹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1995 pag. 1524

² Luis F. Aguilar Villanueva, "Política Pública y Gobierno del Estado", La Revista del Colegio, pag. 233

sociales en la identificación y definición de sus problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de implementar y evaluar las políticas. Muchos movimientos sociales, urbanos y campesinos, son testigos y protagonistas de este cambio político-administrativo"³. Por lo que a través del citado programa, se quiere por un lado, legitimar al Estado y por el otro volver más eficaz, eficiente y honesta a la Administración Pública y por ende a los que la conforman, en aras de que se brinde un servicio verdadero y de acuerdo a lo que marcan las leyes y reglamentos de ésta. Pero, para ir dando forma al presente trabajo, definamos sociedad civil "Se entiende por sociedad civil la esfera de las relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales. En otras palabras, la sociedad civil es representada como el terreno de los conflictos, económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o reprimiéndolos; o como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuesta"⁴.

Esto es, nuestra sociedad ya se encuentra mucho más organizada y presenta peticiones muy concretas y que requieren pronta respuesta por parte del Estado, pero he aquí un problema, hasta donde ésta ha obtenido los satisfactores requeridos, hasta donde se ha logrado mediar o suprimir las dificultades surgidas a raíz de "la grave crisis de confianza"⁵ hacia la Administración Pública, hacia el Estado; toda vez que ha existido una deficiente instrumentación de las políticas del gobierno federal, una corrupción y/o negligencia manifiestas y una mala toma de

³ Ibidem pag. 233

⁴ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1994, pag. 1523

decisiones de quienes detentan el poder político en México. Es por ello, que considero la sociedad está entre "alguien" que no tiene la suficiente sensibilidad política para escucharla y que cuando lo hace, es a través de una organización que instrumenta e implanta lo que se le ordena, pero además distorsionadamente, ya que no es capaz de brindar los servicios tal cual la ciudadanía los requiere; sin embargo, ¿es culpable aquella, como aparentemente lo es?, consideremos que no, porque por encima de ella se encuentra el Estado, y es ahí donde se toman las decisiones y a la Administración Pública se deja el papel de brazo ejecutor del mismo, además "a pesar de que en el pasado han existido administraciones burocráticas, sólo con la emergencia del estado moderno (el más fiel ejemplo del tipo legal de dominación) ha podido prevalecer la burocracia en la medida actual"⁶.

La anterior cita; refuerza el hecho mencionado líneas arriba, la Administración Pública le es necesaria al Estado en el sentido que se menciona, ya que de Acuerdo con Hegel este "concede a la Administración Pública a manera de puente entre el Estado y la Sociedad"⁷, o a Marx, para el que al "Estudiar el fenómeno de la burocracia, utiliza el término en su sentido de Administración del Estado"⁸.

Ahora bien, existe una correlación muy directa entre el Estado y la Administración Pública; ya que ésta última es el medio por el cual se vincula la sociedad y el Estado. Además de que, es a través de la Administración Pública que se implementan las decisiones tomadas, Bobbio define al Estado como que "es una única y unitaria estructura organizativa formal de la vida asociada, de verdadero y

⁶ Juan Manuel Portal Martínez, Contralor General de la SEDESOL, primera semana de actualización en fiscalización gubernamental, celebrada del 8 al 12 de julio 1996.

⁷ Nicos Moutsourlis, "Organización y Burocracia" España, 1973, pag. 24

⁸ *Ibidem*, pag. 14

⁹ *Ibidem*

exacto aparato para la gestión del poder, operante, según procedimientos cada vez mejor definidos; además, se trata de una organización de las relaciones sociales (del poder), a través de procedimientos técnicos preestablecidos (las instituciones, la administración), útiles a la prevención y a la neutralización de los casos de conflicto y al logro de los fines terrenos que las fuerzas predominantes de la estructura social reconocen como propias e imponen como generales al país entero"⁴

Esta definición, considero le queda muy bien al Estado mexicano, toda vez que en mi apreciación personal, éste siempre toma decisiones que benefician básicamente a ciertos grupos, extractos sociales o élites, dejamos a un lado a los sectores mas desprotegidos de nuestro país.

Ojalá, que un Programa como el mencionado al inicio de este trabajo, fuera el remedio para todos los males de nuestro país, pero creo que el meollo del asunto está en que exista un mayor compromiso por parte de aquéllos que detentan el poder y por ende el de la "decisión última", aquellos que se supone conocen los problemas económicos, políticos y sociales de nuestro país; aquellos que se supone tienen la suficiente sensibilidad para orientar las políticas públicas hacia donde se debe; aquellos que en lugar de servir (los tecnócratas detentantes del poder), se sirven de la Administración Pública (brazo ejecutor) para instrumentarlas; aquellos que en última instancia, son los responsables del éxito o fracaso de las disposiciones que emitieron.

⁴ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino "Diccionario de Política", Siglo XXI Editores, México, 1995 pág. 566

Es también de los políticos, de quienes en un momento dado, depende la permanencia o no de los funcionarios públicos de cierto nivel en su puesto, porque "un siglo antes que Weber, de Tocqueville, en su análisis de las instituciones democráticas de los Estados Unidos, había descrito las disfunciones y peligros de una administración demasiado burocrática. En realidad, cuando la posición del funcionario es demasiado inestable o temporal, queda por completo a merced de los jefes políticos locales y en tal situación, la corrupción y el soborno ganan carta de naturaleza"¹⁰ ¿Que pretendo al citar el párrafo anterior?, reforzar el punto de vista, de que los funcionarios, básicamente de nivel medio, que laboran en la Administración Pública, están totalmente subordinados al poder de los políticos (del Estado).

Es por esa clara relación de poder, entre el que lo tiene y el que no, que surge uno de los principales problemas que existen en nuestro país: la corrupción; producto de que, entre otras causas, en cualquier momento se remueve del puesto a la persona y, antes de que esto suceda, esta trata de aprovechar al máximo su permanencia en él, para obtener ganancias que le permitan vivir o sobrevivir mientras se "acomoda" en otra área o al "servicio" de algún otro político.

Aquí, considero oportuno definir, a la Administración Pública, para lo cual acudiremos a dos conceptos, el primero es: "en su sentido más amplio, es todo el sistema de gobierno, todo el conjunto de ideas, y actitudes, normas, procesos, instituciones y otras formas de conducta humana que determinan cómo se distribuye y ejerce la autoridad política, cómo se atienden los intereses públicos"¹¹; el segundo nos dice: "con el término Administración Pública se intenta designar en

¹⁰ Nicos Minzels "Organización y Burocracia" (Barcelona 1973) pag. 10

un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común de una colectividad o en un ordenamiento Estatal. Desde el punto de vista de las actividades, la noción de Administración Pública corresponde, por tanto, a una gama muy extendida de acciones que interesan a la colectividad Estatal que por un lado, comprende a las actividades del gobierno que desarrollan poderes de decisión y de mando, y aquellas de inmediato auxilio para el ejercicio del gobierno mismo y, por otra parte, a las actividades de actuación de las finalidades públicas, como las señalan las leyes y los actos de gobierno, en forma de precisa disciplina jurídica de las actividades económicas y sociales o en la forma específica de cumplimiento de intervenciones en el mundo real (trabajos, servicios, etc.) o de comportamientos técnico materiales, así como el control de la actuación de esas finalidades (salvo los controles de carácter político y jurisdiccional)."¹² Ambas definiciones son ilustrativas y dejan muy clara la subordinación de la Administración Pública al Estado ya que aquella es un elemento del Estado, es vínculo entre Estado y Sociedad que se hallan divorciadas en el capitalismo. Asimismo, es claro que el Estado solo utiliza a la Administración Pública como un medio de instrumentación de acciones y no como el monitor que podría ser, para verificar y, en todo caso, reorientar las políticas que le permitieran al Estado tener más satisfecha y contenta a la sociedad.

Quizá, debiéramos todos (incluso los que detentan y ejercen el poder), reflexionar que antes que cualquier cosa, somos ciudadanos y formamos parte importante de la sociedad en que vivimos; y si tomamos decisiones erróneas, tarde o temprano se nos revertirán; tal vez debiera haber un **"programa de concientización del**

¹² Pedro Muñoz Amato, "Introducción a la Administración Pública" Tomo I, pag. 24

político”, que le permitiera reforzar el concepto de ciudadano, sociedad, “*servidor público*” (ya que fue elegido por voto popular), y no servirse del que verdaderamente lo es y que labora en la Administración Pública (considerando básicamente mandos medios, ¿o debiera decir medios mandos? por lo devaluados que están). En consecuencia, se tomarían decisiones más racionales, sin mezquindad, respondiendo al interés general, pensando que la sociedad demanda servicios y todos aquellos satisfactores mínimos para vivir, y que esto mismo traería una preservación del poder que ejercen y por ende del Estado.

Asimismo, me gustaría terminar este apartado, con una cita clásica para aquellos que se dedican a la política pero que a veces parecen olvidar, “sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que el le ofrece, sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un “sin embargo”; sólo un hombre construido en esta forma tiene vocación para la política”.¹³ Yo agregaría, también para servir a la sociedad.

1.2. La Participación Política y Social

¿En qué estriba la diferencia entre los conceptos que dan título a este apartado? Esta se da básicamente, en el nivel en que la sociedad civil logra penetrar en la esfera del poder político. Para dar una mayor precisión en esto, mejor definamos el significado del término participación política, que dice: “En la terminología corriente de la ciencia política, la expresión se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político,

¹³ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores, México, 1995, pag. 12

la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc."¹⁴ Complementariamente a lo anterior, "El concepto abarca a la posibilidad de acceso a los centros de decisión que tienen los miembros de un sistema político. En otros términos, a la distribución de los beneficios del poder."¹⁵ Ahora bien, "el término *participación*, implica asumir que se está "tomando parte"¹⁶ y ciertamente es así, no obstante, que el nivel real de participación política que alcanza la sociedad civil, en un mundo en el que son muy pocos los que participan verdaderamente y, mucho menos, los que pueden acceder a las esferas más altas del poder, para influenciar la toma de decisiones. Visto de este modo, el medio más eficaz para la sociedad, sería la *participación social* que es en primera instancia, una forma más simple de ser partícipe, ya que ésta se "refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses sociales"¹⁷; así como "la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su desarrollo y mejorar sus condiciones de vida".¹⁸ Ciertamente, a este nivel, la sociedad se preocupa fundamentalmente, porque los servicios de toda índole que requiere, le sean proporcionados de forma expedita y, hasta coopera para que se lleven a cabo obras en su beneficio. Pero, actualmente y en medio de una reforma del Estado

¹⁴ Max Weber, "Escritos Políticos" Tomo II, pag. 364

¹⁵ Norberto Nicola Bobbio, Matteucci y Gianfranco Pasquino "Diccionario de Política" Siglo XXI Editores, México, 1995, P. 1137

¹⁶ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública "Diccionario de Política y Administración Pública" 1ª Edición, México: 1978, p. 136

¹⁷ Nuria Cunill, "Participación Ciudadana" Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo 1991 pag. 44

¹⁸ *Ibidem* pag. 24

¹⁹ Yolanda Senies "Organización de la Participación Ciudadana Municipal" Centro Nacional de Estudios Municipales "Secretaría de Gobernación, 1987 pag. 24

muy profunda, ¿cuál es el significado que tiene, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, este tipo de participación? ya no el de simplemente, organizarse y cooperar, sino que ahora deberá ejercerse un control del accionar del gobierno e incluso llevarlo hasta los "funcionarios a los que está delegada su representación política".¹⁹ Es justamente aquí, donde la *Sociedad Civil* organizada y consciente de sus derechos, así como de sus obligaciones, puede llegar, de alguna forma, ha influir en la formulación, implementación, evaluación y control de las políticas que el gobierno instrumente. Huelga decir, que el Plan citado anteriormente, propone esto bajo el marco de una política democrática ya que "El compromiso fundamental del Ejecutivo Federal, en el ámbito político, es con la democracia. Con vistas al año 2000, partimos de la certeza de que un pleno desarrollo democrático es posible, deseable, necesario y se encuentra cercano.

No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica ni puede consentirse ningún interés ideológico, económico, partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos; una normalidad democrática que dé certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana".²⁰

La gran diferencia que se da dentro de la coyuntura actual, es que no necesariamente se tendrá que pertenecer a un partido político, para de alguna forma tener cierta influencia en la toma de decisiones de quienes se encuentran en el poder; siempre y cuando la sociedad civil continúe por el camino que empezó a

¹⁹ Alejandro Carrillo Castro: "Modernización Administrativa y Participación Social. Participación Ciudadana y Control Social" Miguel Porrúa Editor, México 1994, pag. 179.

²⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000" México, 1995, pag. 44.

andar, organizarse para defender sus derechos como ciudadanos y a través de una amplia participación social, trascender la esfera de ésta y tener por ende, una mayor participación política.

1.3. *La Modernización y la Política Pública.*

“La modernización no consiste en un programa de gobierno, aunque un gobierno obviamente puede plantearse una política de modernización. Es decir: un gobierno modernizador es aquel que transforma con progresión, desatando las fuerzas productivas y estimulando el desenvolvimiento de los talentos y potencialidades de sus ciudadanos. La modernización, por tanto, puede ser fomentada por medio de programas de gobierno que se encaminen a revolucionar las condiciones de la producción, que preserve altas cuotas de estabilidad política y sean capaces de absorber un abanico variado de demandas; que tenga la aptitud de incorporar a nuevas organizaciones políticas, que establezca procesos políticos útiles y confiables, que obtenga el consenso efectivo para sus políticas, y que consiga que el sistema político crezca de manera autosustentada, es decir, con sus propios recursos. Esta es, precisamente, la modernización política, que no es otra cosa que un conjunto de signos de progresión de la vida cívica”.²¹

Existen, dos factores que son distintivos de la modernización del Estado Mexicano: uno es la incorporación a la toma de decisiones, de las demandas de la *Sociedad Civil*, toda vez que ésta tiene cada vez *mayor participación*, y la utilización de una “tecnología social blanda”²² (llamada así, porque se utilizan elementos que brindan las ciencias sociales, además de que no se emplean computadoras, redes, características de las “ciencias duras” como la informática,

²¹ Omar Guerrero “El Estado en la Era de la Modernización” Plaza y Valdés Editores, México, 1992, pag. 154

²² Martín Díaz Vázquez “Seminarío Taller I: Estructuración del Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno III” UNAM-ENEP Acapulco 1996.

etc.), como lo son las políticas públicas. Pero, detengámonos un momento y digamos que modernizar, es cambiar y, como lo estamos viendo, se están procurando cambios en las esferas políticas y sociales, ya que en la economía los hubo desde el sexenio pasado; sin embargo, qué se quiere decir con políticas públicas; ya se dio un adelanto líneas arriba, así que lo complementaremos diciendo que: “La nueva noción de policy trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente”.²³ Cabe aclarar que policy significa política, por tanto policy public es, política pública. Considero se debe ahondar en esto. Cuando el Estado opta por implementar una política pública, es porque existe una situación de contingencia, es decir, existe algo que se identificó como un problema, al cual habrá que darle solución, llevando a cabo una serie de toma de decisiones que deberán cumplir con las expectativas de la sociedad.

Por último, podemos concluir que la incorporación de la participación de la sociedad y la utilización de instrumentos como las políticas públicas, son un afán del Estado moderno por satisfacer las perspectivas de ella.

²³ Seminario Taller Extracurricular de Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno III. Manual de Elaboración de Políticas UNAM-ENEP Acatlán, México.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1. Antecedentes

A lo largo del sexenio 1988-1994, se fueron incorporando asuntos muy específicos que fueron conformando la agenda del gobierno, todos relacionados con los procesos de modernización en las distintas esferas de la vida nacional. “Por ejemplo, hubo medidas de desregulación que fueron importantes tanto por sus consecuencias en la inflación, como en términos de la apertura comercial, o en un área sectorial específica, como salud o comunicaciones y transportes”.²⁴ Sin embargo, un gran tema en ese periodo fue la Reforma del Estado, ya que ésta implicaba emprender profundas transformaciones en el país, cuyo objetivo era modernizarlo y prepararlo para integrarse en el mundo actual. De acuerdo a esto se llevó a cabo y “se privilegió la concertación, el ejercicio democrático de la autoridad, la racionalización del aparato estatal y el fomento de la autonomía, el aliento a la participación y organización popular en los programas sociales, las privatizaciones de las empresas públicas no estratégicas con participación de los obreros en su propiedad, el aumento del gasto social en el marco de un manejo sumamente riguroso de las finanzas públicas, y la transparencia en las relaciones del Estado con todos los actores sociales”.²⁵ La base ideológica de ese sexenio fue el liberalismo social y su práctica política, establecía “un estado sano financieramente y comprometido con su responsabilidad de regular los mercados y la inversión, abatir la pobreza extrema y moderar la desigualdad entre regiones e individuos; comprometido con la protección de los derechos humanos y la lucha por conservar y recuperar los recursos naturales. El liberalismo social en México,

²⁴ Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental. “Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994” pág. 10

²⁵ *Ibidem* pág. 25

argumentaba el Presidente, para ser social, requería dar libertad a las organizaciones de la sociedad en su interacción con otras organizaciones o grupos y, para no ser estatal, necesitaba evitar, como sucedió en el pasado, la intromisión creciente del Estado".²⁶

Esto era lo que se pregonaba en el período mencionado; sin embargo, al finalizar éste, la realidad fue otra, y al haber fracasado, en casi todos los ámbitos que se decía fueron exitosos, el país se sumió en una espantosa crisis política, económica y social.

Por tanto, el sucesor del Presidente saliente, debía pensar en la forma de sacar a la nación de la crisis en que se encontraba, por lo que, desde su elección, se incorporaron a la agenda de su gobierno asuntos que pudieran darle una mayor legitimidad a su estancia en el poder, formulando políticas que no solo reforzaran esto, sino que ayudarán al país a salir adelante en la coyuntura actual.

2.2. Líneas Prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Toda vez que "para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instalados en el territorio nacional".²⁷ Una de las políticas que dado el consenso, se formuló y que se plasmó en el, fue el de la Modernización Administrativa; ya que "una Administración Pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar

²⁶ *Ibidem*, pag. 26

al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.

El desenvolvimiento de México requiere de una Administración Pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueve el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad".²⁸

De lo anterior se desprenden dos cosas: una, la necesidad de tener una Administración Pública verdaderamente orientada hacia el servicio a la sociedad y muy consciente de su papel y la otra, que esto es ya una demanda por parte de la sociedad. Por ello el Plan precisa ciertas líneas de acción, para llevar a cabo lo planteado en la cita anteriormente señalada, tales como: promoción de la descentralización administrativa; profesionalización de los servidores públicos; sistemas de control y rendición de cuentas; modernización de la gestión pública; simplificación y adecuación del marco normativo y responsabilidades de servidores públicos; así como "una más intensa participación social y el

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México 1995". Introducción pag. IX

fortalecimiento de la representación ciudadana, que tiene como rasgo de las sociedades modernas una creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos. En nuestro país, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la nación y de la expansión de la vida pública.

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales. En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntamente la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones".²⁹

Lo novedoso, si así se puede decir, es que en el actual gobierno se está dando tanta o más importancia al factor social que al económico, sin que esto signifique descuido hacia la economía. Ya que la modernización no es sólo económica (como en el sexenio 1982-1988 se pensó), sino que ésta implica al igual lo social y lo político. Además, aceptemos que "el Estado contemporáneo vive una crisis de legitimidad derivada, entre otras causas, de un agotamiento de la capacidad para ser funcional a la Administración Pública".³⁰ Asimismo y "a partir de este nuevo

²⁸ *Ibidem* pag. 62-63

²⁹ *Ibidem* pag. 66

³⁰ Roberto A. Alas Aguilár, *Revista de Administración Pública* No. 86, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pag. 18

escenario, las Administraciones Públicas de la mayor parte de los países han iniciado procesos de modernización, entendida ésta como un proceso de rearticulación para mejorar el funcionamiento del aparato"³¹ "En ese sentido, existe la urgente necesidad de revisar las ideas aplicadas implícitamente, eliminar dependencias y entidades, pasar funciones de una dependencia a otra, reorganizar los programas de un gran número de entes públicos, preparar nuevos instrumentos de carácter normativo, rediseñar procedimientos administrativos ágiles y expeditos, etc."³² Es por ello y en virtud del escenario en que nuestro país se encontraba, que el gobierno emite el programa que da vida al siguiente apartado.

2.3. *Objetivos y Líneas de Acción de la Participación Ciudadana en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.*

"El tema de la modernización administrativa cobra cada vez más trascendencia en la agenda de la política internacional. En el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el tema central es la administración pública y, en particular, lo que se refiere a su papel como catalizador en el proceso de desarrollo económico y social".³³

Hasta este momento se ha hablado mucho de modernización, incluso ya se dijo muy sintéticamente qué es, que implica, según Roberto Avalos Aguilar, lo siguiente:

³¹ *Idem*

³² *Ibidem* pág. 40

³³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", México 1996, pág. 1

- a) El reconocimiento de una necesidad de eliminación, de cambio y de innovación de todas aquellas condiciones anacrónicas.
- b) La racionalización de los procesos que sean todavía funcionales y adecuados a los fines actuales.
- c) La incorporación de nuevos medios que faciliten las tareas de los fines propuestos.
- d) La construcción de modelos organizativos y capaces de lograr autorregulaciones y adecuaciones futuras.
- e) La capacidad para la aplicación de los medios científicos y tecnológicos favorables al control y comprensión que pretende la modernización.
- f) Lograr congruencia entre fines y medios que no vayan en detrimento de la pérdida de objetivos.
- g) Adoptar un carácter realizable y verificable en el tiempo y en el espacio.
- h) Un máximo de simplificación y racionalidad en la promoción y control de los fenómenos³⁴.

Debemos considerar que los decisores de nuestro país, al formular e implantar el programa, reconocen todo lo anteriormente expresado, asimismo determinaron que éste se inscribiera "...en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), y se sustente en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices surgieron del análisis global realizado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en coordinación con las dependencias y entidades, sobre la situación actual de la APF de nuestro país, y de las propuestas de todos los sectores de la sociedad que

³⁴ Roberto Asís Aguilar. Revista de Administración Pública No. 86. Instituto Nacional de Administración Pública, México, pág. 44

participaron en el foro de consulta popular sobre Modernización y Desarrollo de la Administración Pública Federal.

En las consultas permanentes y los foros se abordaron temas relativos al mejoramiento de la organización, de los métodos y procesos de la administración pública, a la medición y evaluación de la gestión gubernamental, la dignificación y desarrollo del servidor público, la atención al público y la participación ciudadana, así como la desregulación y adecuación del marco normativo”.³⁵

Una vez agotado el proceso anterior, se definen los objetivos generales del programa para el período 1995-2000:

– “Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.³⁶ Ahora bien, dentro del marco que plantean los objetivos generales del programa se definen los siguientes subprogramas:

- 1.- Participación y Atención Ciudadana
- 2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa
- 3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública

³⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México 1996

³⁶ Idem

4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público

Ya que fue precisado el universo del Programa me referiré al que es motivo de este trabajo: El Subprograma de Participación y Atención Ciudadana. Elegí éste porque antes que ser político, servidor público, empresario, etc. somos personas individuales, que como cualquier otro ser en un momento dado, somos demandantes de algún servicio y/o trámite ante el gobierno, por tanto, el origen y el fin.

Y es aquí dentro del proceso de reforma del Estado mexicano y la Modernización de la Administración Pública que subyace uno de los grandes retos de aquel, su relación con la sociedad.

Pero no una sociedad desorganizada, sino, más bien, una sociedad consciente y preparada que ha obligado a los grandes decisores a implementar políticas públicas como las mencionadas a lo largo de la presente investigación.

Ahora bien, retomando el Subprograma mencionado, señalaremos su objetivo:

“Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las institucionales públicas”.³⁷ De igual manera, se han señalado las líneas de acción mediante las cuales se deberá llevar a cabo este Subprograma.

³⁷ *Ibidem* p. 19

“Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.

- Las dependencias y entidades deberán establecer consultas sistemáticas a la población objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:
 - a) Desarrollo de la Contraloría Social
 - b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población”.³⁸

Asimismo se deberán implantar otros mecanismos para mejorar la atención al público, tales como: establecer una total transparencia en la información que se le brinde al público acerca de los servicios que se prestan; igualmente se revisará y simplificará el marco normativo actual; se instituirán estándares de calidad; se promoverá una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo y se vinculará la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

Hasta aquí consideramos que se debe hacer una reflexión profunda acerca del significado del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, ya que es indudable que la modernización de aquella “...se desarrolla en relación con los mismos procesos de reforma del Estado contemporáneo, toda vez que determinan los alcances de la misma Administración Pública como instancia ejecutora de las políticas gubernamentales...”³⁹ y es “...en el sentido de las relaciones que guarda el

³⁸ *Ibidem* págs. 39-40

³⁹ Roberto Avalos Aguilar, *Revista de Administración Pública* No. 86, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pag. 40

estado con la sociedad que se debe inscribir uno de los mayores retos de la modernización del estado mexicano".⁴⁰

Ya que a través de políticas públicas, como la que da nombre al presente trabajo, el Estado logrará no sólo su legitimación sino también su consolidación en el poder, además de obtener una mayor credibilidad y, por tanto, lograr el consenso que hace mucho no logra.

2.4. La Incidencia de la Sociedad en la Definición del Curso de Acción y el Diseño de la Política de Participación Ciudadana.

Es muy claro que la sociedad en su conjunto, muestra grandes signos de madurez en todos los terrenos de la vida nacional, ha pasado de ser simple títere del Estado, de la Administración Pública, ha ser una gran participante, tanto a nivel de individuos, como a nivel de organizaciones no gubernamentales (llamadas así, porque aparentemente no existe ningún vínculo formal de dependencia), esto la ha llevado a ser considerada una sociedad civil, exigente, participativa y que ha ido estrechando el círculo entre ella, el Estado y la Administración Pública, tanto así, que forzó a los políticos (actualmente tecnócratas en el poder), a implementar políticas públicas tangibles para cualquier individuo que vive en la zozobra de la crisis de este gran país y que desea con urgencia que los servicios demandados por él, por la sociedad en su conjunto sean satisfechos con un 100% de eficacia, eficiencia y honradez.

Es por ello que "...en la actualidad, los gobiernos latinoamericanos, están obligados a desplegar estrategias para la reducción del tamaño del Estado, encaran la necesidad de conciliar: a) la democratización de la gestión pública, entendiendo

⁴⁰ *Ibidem* pág. 55

esto como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos políticos decisorios; b) la reforma política para el fortalecimiento del estado de Derecho, mediante el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses corporativos de la sociedad; c) la responsabilidad del gobierno en la generación de bienestar social, entendida como la capacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de políticas de la sociedad civil. Una gestión pública que permita la participación de los diferentes sectores de la sociedad es tan necesaria como una actividad de gobierno responsable y unos entes decisores fuertes"...⁴¹

En nuestro país esto se ve reflejado en acciones como la que se llevó a cabo el 30 de junio y 1º de julio de 1995, fechas en que se celebró en la ciudad de México el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas, en el que como producto se emitió la "Carta de los Derechos Ciudadanos; Democracia y Participación",⁴² fiel reflejo de que poco a poco, la sociedad gana terreno e influye en los cursos de acción, lo cual necesariamente conduce a los decisores, (tecnócratas en el poder), a ponderar cuál es el consenso hacia cierta problemática, considerando "...los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos".⁴³ Por otro lado, debemos expresar que la política pública de Participación y Atención Ciudadana es netamente incrementalista, ya que independientemente de lo que dispone en el documento, considero que conforme se desarrolle se irá ajustando y reorientando; además en el incrementalismo se considera que "el desarrollo e implementación de

⁴¹ Eduardo Álvarez, "Análisis de las Políticas Públicas", Serie Temas de Conjuntura en Gestión Pública (CLAD, CDA), 1993, págs. 21-22
⁴² Diario La Jornada, Martes 19 de noviembre, México, 1996.

la policy es un proceso seriado de ajustes constantes de los resultados (próximos o remotos) de la acción...”,⁴⁴ lo que obviamente refuerza lo expresado líneas arriba. Asimismo y con respecto al ámbito de aplicación de el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, dentro de las líneas de estrategia está la de “Promover en los ámbitos estatal y municipal con estricto apego al pacto federal y a la soberanía de los gobiernos locales, los principios de este Programa, para impulsar la modernización y desarrollo de sus administraciones mediante la inclusión de acciones en esta materia en los acuerdos de coordinación para el Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo. De igual forma, un mecanismo fundamental durante la implementación, serán las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en el marco de las atribuciones que a estas dependencias confieren los Artículos 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; con la participación que corresponda a cada una de las dependencias y las entidades de la citada administración, por sí o en su carácter de coordinadoras de sector”.⁴⁵ Entre otros compromisos de corto y mediano plazo señala: “La SECODAM promoverá el intercambio de experiencias exitosas en materia de desarrollo administrativo entre las distintas dependencias y entidades de la administración pública, así como con los gobiernos de los estados de acuerdo con lo previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley de Planeación. También se deberá promover la realización de seminarios y eventos de información y de apoyo al

⁴³ Joan Subirats, “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, pag. 32

⁴⁴ Cliff O. Jones, “Introducción al Estudio de la Policy Pública”, Cap. II. Trad. Mitro Ruiz Sánchez Carlos, México, 1991, pag. 12

⁴⁵ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000”, México 1996, pag. 61 y 63

Programa. Además, será preciso mantener contacto permanente con organismos internacionales encargados de promover procesos de reforma similares y contar con su asistencia técnica".⁴⁶

Lo anteriormente citado implica considerar una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local; ya que el viejo federalismo ha sufrido un desgaste (que no implica restarle importancia) y por lo mismo se ha buscado un término nuevo para referirse a ellos, éste es el de relaciones intergubernamentales. (RIG's)

Este concepto se refiere a "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación".⁴⁷

Y se ha llegado a el, porque "el concepto de federalismo no ha sido utilizado para tratar sistemática y profundamente las cuestiones relacionadas con la formulación de normas y la administración pública; en otras palabras, los procesos administrativos y los problemas burocráticos han sido desatendidos por el federalismo".⁴⁸ Igualmente, hablar de relaciones intergubernamentales, es referirse a relaciones de autoridad entre las jurisdicciones mencionadas anteriormente. Esto último, en nuestro sistema, implica una relación de autoridad dominante de lo federal a lo estatal y de lo estatal a lo municipal. Por este tipo de relación, se podría decir que puede llegar a ser exitoso el Programa en su conjunto, pero eso va a depender también del contacto que pueda haber entre los funcionarios de alto nivel de los diferentes órdenes de gobierno. Por tanto, y en virtud de lo comentado

⁴⁶ *Ibidem* pag. 04

⁴⁷ Robert Agranoff: "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", pag. 179

"puede afirmarse que las relaciones intergubernamentales (RIG's) son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas".⁴⁹

Asimismo, al mencionar el contacto entre diversos funcionarios, se debe precisar que me refiero a que esto es también resultado de las relaciones intergubernamentales, ya que se manejan " fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación político-administrativas".⁵⁰ que se relacionan directamente con éstas.

Para finalizar, se debe comentar que en éste escenario los múltiples actores (funcionarios de distinto nivel) que dentro de él se desenvuelven, deben de llevar a cabo intercambio de información y puntos de vista, tanto formales como informales, si es que quieren llevar a buen puerto la nave, claro está que esto se debe llevar a cabo dentro de un marco legal determinado.

2.5. *Mecanismos de Participación Social.*

La *participación social* que plantean los documentos rectores emitidos por el gobierno dentro del escenario conformado por el Estado, la Administración Pública y la Sociedad Civil, es producto de que "en los últimos años ha emergido con gran fuerza una ciudadanía alerta, activa y demandante. Movimientos academias, consejos, organizaciones de ciudadanos labran el perfil de una sociedad compleja y creativa".⁵¹ Sin embargo pensemos que, ciertamente a través de éste tipo de participación se logrará influir de alguna forma el proceso de toma de decisiones, a través de mecanismos como el de Contraloría Social o algunos otros

⁴⁸ S. Dell Wright. "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local", pag. 8

⁴⁹ Francisca Morata. "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", pag. 154

⁵⁰ *Ibidem* pag. 157

⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público "Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000" México. 1994. pag. 45

que el Estado ha instituido mediante acciones que se señalan en el Programa de Modernización, de igual forma en las bases de Coordinación que serán firmadas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Educación Pública, se plantea en el punto IV de las acciones, lo siguiente: "Crear mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población".⁵²

En este momento se podría reflexionar, hasta dónde llegaría este tipo de participación, toda vez que "En principio, la participación ciudadana y el fortalecimiento del Estado tienden a verse en la actualidad como factores que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, existe una tensión entre el fortalecimiento de los entes decisores y la participación de la sociedad civil, la maximización de uno de estos valores implica la minimización del otro".⁵³ Esto permite dar efecto al siguiente comentario: La *participación social* se dará conforme a un marco predefinido por el Estado mismo, puesto que éste no va a permitir que la sociedad prevalezca por sobre él; por lo que, si bien es cierto que ya se llegó a la etapa de darle más juego a la sociedad, también es cierto que esto procurará ser mediatizado, por lo que como se expresó en el 1er. capítulo, se tendrá que llegar a tener más que nada *participación política*, vista ésta como un fin en sí mismo, ya que es la forma de acceder verdaderamente a los círculos del poder, porque de otra forma, siempre nos podrán manejar los resultados de la implementación del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, ya que un cambio real en la Administración Pública, se dará hasta que haya una modificación *de actitud* en el

⁵² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública "Bases de Coordinación" México 1996 pag. 2

⁵³ Eduardo Álvarez. "Análisis de las Políticas Públicas" Serie Temas de Conjuntura en Gestión Pública (ciad.cda) 1993 pag. 22

servidor público, aparejado esto con una mayor *aptitud* del mismo, y esto implica un cambio profundo a nivel socio cultural en las siguientes generaciones de mexicanos.

Hasta este momento, los medios por los cuales se expresa la sociedad, son los normales o los permitidos, participar a través de buzones, llamadas telefónicas, realización de entrevistas por parte del gobierno, para detectar satisfacción del servicio, etc., pero todo esto no pasa de un cierto punto o límite. Se debe trascender a esta primera fase de *participación social*, que es desde luego muy importante, el primer paso; no obstante, se deberán buscar otras alternativas que aseguren al 100% el que la Sociedad Civil sea escuchada, que sin buscar alterar el orden político, cada vez sean más las demandas de ésta, el que estas sean para beneficio del total de ciudadanos, sin importar que vivan en áreas urbanas, rurales, etc., porque si en la actualidad aún existe gran analfabetismo y marginación, cómo vamos a usar fax u otros medios para realizar algunos trámites, cómo vamos a pertenecer a asociaciones, consejos, etc. Por lo anterior, se deben de replantear constantemente los mecanismos de *participación*, tanto oficiales, como los que nacen desde el seno de la sociedad, porque de otra forma, no se lograrán los objetivos que se plantean en el Programa de Modernización de la Administración Pública y por ende estaremos fallando en el proceso de integración a la modernidad.

III. ESTUDIO DE CASO: LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. Generalidades

En virtud de la dinámica tanto a nivel internacional, como nacional, el cambio ó modernización de nuestra Administración Pública es urgente e impostergable, ya que se considera a aquella como un instrumento fundamental para impulsar la economía de cualquier país, así como a los sectores productivos, como promotora de la participación social en las decisiones y por último, en la evaluación de la gestión gubernamental.

Por lo antes expuesto, el Plan Nacional de Desarrollo privilegia en sus apartados, el que ésta debe reforzar su misión de servir y procurar que los ciudadanos conozcan sus funciones y qué produce, para de ésta forma evitar, como lo señala el PND 1995-2000, trámites tardados, complejos y costosos. De igual forma, se habla de que se debe promover el uso eficiente de los recursos públicos e informar a la sociedad de los resultados de la gestión pública.

Como consecuencia de ello, al interior de la Secretaría de Educación Pública, se consideró necesario crear: "Un órgano colegiado que con carácter ejecutivo, impulse y evalúe el cumplimiento de los compromisos que en la materia, asuman las Unidades Administrativas, los Organos Desconcentrados y las Entidades del Sector, bajo este marco, se decidió establecer el Comité para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios del Sector Educativo, que como cuerpo colegiado, impulsará al interior de la Dependencia la modernización y el desarrollo

administrativo; para mejorar la oportunidad y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal y aumentar la productividad".³⁴

Con fundamento en los artículos 9º, 20 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 5º fracciones I y IX del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, se expidió con fecha 13 de septiembre de 1995 el Acuerdo Secretarial número 206 por el que establecen lineamientos para la Organización y Funcionamiento del Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la Secretaría de Educación Pública CIMAS, firmado por el C. Secretario, Lic. Miguel Limón Rojas.

3.2. El Comité para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda la Secretaría de Educación Pública.

Está presidido por el C. Secretario de Educación Pública, en su calidad de Presidente del mismo; la Vicepresidencia Ejecutiva en el Oficial Mayor; la Vicepresidencia Consultiva en el Coordinador General para la Modernización Administrativa de la Educación, y la Secretaría Técnica en el Prosecretario de la Comisión Interna de la Administración y Programación.

OBJETIVO:

"Impulsar el desarrollo de una cultura institucional, que propicie el mejoramiento y la calidad con la que son prestados los trámites y servicios, tanto los de carácter interno, como los que se proporcionan a instituciones públicas, privadas y a la ciudadanía en general, con un sistema de seguimiento y evaluación; a fin de

³⁴ Secretaría de Educación Pública. Comité para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios del Sector Educativo. Introducción. Agosto 1995.

contribuir con el proceso de Modernización del Sector Educativo; para elevar la eficiencia y calidad de los servicios al público, propiciar el ahorro presupuestal, aumentar la productividad y así la calidad y la imagen en el servicios".⁵⁵

La forma de operación del Comité, es la siguiente: se reunirá previa convocatoria del Presidente, tantas veces como lo establezca el calendario que se defina en su primera sesión, debiendo celebrar al menos seis sesiones en el transcurso del año.

Los acuerdos del Comité se tomarán por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Los titulares de las Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, así como de las Entidades Paraestatales que asistan a las reuniones del Comité tendrán voz pero no voto.

Las principales actividades operativas del Comité, recaen en el Secretario Técnico, dentro de las cuales las más importantes son:

- Promover el desarrollo de las acciones para el mejoramiento administrativo que se determinen en el seno del Comité;
- Proponer los procedimientos necesarios para el registro y seguimiento de las cédulas de trámites y servicios internos y externos.

⁵⁵ Ídem

- Captar, depurar, registrar y controlar la información relativa a los compromisos de mejoramiento de los trámites y servicios, acordados en las reuniones del comité;
- Realizar estudios correspondientes para el mejoramiento de los trámites y servicios administrativos;
- Apoyar a las Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados, así como a Entidades del sector que lo requieran, en el proceso de mejoramiento de los servicios que brindan;
- Participar con la Unidad de Contraloría Interna, en la Evaluación de los trámites y servicios, y
- Capacitar, en materia administrativa, al personal de las Unidades Administrativas y Organos Desconcentrados, así como de las Entidades del sector que lo requieran, con el fin de crear una cultura de servicio.

Para llevar a cabo las actividades y objetivos del Comité, la Secretaría de Educación Pública ha asumido dos compromisos fundamentales, respecto de los trámites y servicios externos:

- Integrar un Manual de Trámites y Servicios al Público actualizado y completo en relación a cuántos, cuáles, y en que lugar, se prestan los servicios, así como en que horario y cuáles son los requisitos; y junto con ello diseñar el sistema

de eficiencia que acerque de manera ágil y oportuna la información que solicita el público.

- Mejorar y actualizar permanentemente los servicios que presta la Secretaría, sus Organos Desconcentrados y Entidades del Sector, a la ciudadanía a fin de que estos sean proporcionados con calidad.

Con relación a los trámites y servicios internos, los compromisos son los siguientes:

- Integrar un Catálogo de Servicios Internos actualizado y completo en relación a cuántos, cuáles, en que lugar se prestan los servicios internos, así como en que horario y cuáles son los requisitos.
- Mejorar permanentemente los trámites y servicios que presta la Secretaría, inicialmente la Oficialía Mayor hacia sus Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados y en su caso, Entidades del sector.

Los Proyectos parte de la operación del Comité, son los que a continuación se mencionan:

A) TELSEP (Sistema Integral de Información y Orientación del Sector Educativo).

Objetivo: Brindar un servicio de información transparente, moderno, eficiente y oportuno que permita orientar a la población mexicana, a los

mexicanos radicados en el extranjero y los extranjeros que lo soliciten e inducirlos en la satisfacción de sus demandas, así como, propiciar acciones de simplificación administrativa para modernizar los procesos del sector educativo y mejorar los servicios que ofrece

B) Banco de Información de los Trámites y Servicios Externos.

Objetivo: Conjuntar en una sola fuente, el acervo de directorios institucionales y de servidores públicos que complementen la información que se proporciona a los usuarios del sistema TELSEP.

C) Catálogo de Trámites y Servicios Internos.

Objetivo: Integrar información precisa y actualizada de los trámites y servicios internos que proporciona la SEP a través de un sistema automatizado de cédulas, que permita registrar los cambios y simplificación de los servicios.

D) Banco de Información de los Trámites y Servicios Internos.

Objetivo: Concentrar en forma sistematizada, información sobre el número de trámites y servicios internos, así como sus tipos, requisitos y unidades administrativa responsable, a fin de que la Oficialía Mayor cuente con una base de sustentación, que le permita impulsar el proceso de mejoramiento administrativo de los servicios internos.

E) Seguimiento y Compromisos.

Objetivo: Contribuir a la evaluación permanente de la calidad y oportunidad con que se prestan los trámites y servicios de la Secretaría, mediante una forma denominada "Cédula de Seguimiento y Simplificación de Trámites y Servicios", a efecto de constatar el avance de los compromisos de mejoramiento.

F) Opinión Pública.

Objetivo: Contribuir a la evaluación de los trámites y servicios, a través de información solicitada a los usuarios quienes determinarán la calidad y oportunidad con que son prestados los servicios administrativos de la Secretaría, a fin de mejorarlos.

G) Guía Técnica.

Objetivo: Conformar el marco normativo para elaborar o actualizar los manuales de organización y de procedimientos del sector educativo, a partir de una cultura institucional de servicio, basada en principios de simplificación administrativa, desregulación normativa y descentralización de funciones.

II) Diplomado en Calidad de los Servicios Públicos.

Objetivo: Formar especialistas que contribuyan a la definición de conceptos, normas, criterios, estándares y metodología para la prestación de servicios públicos con calidad y oportunidad.

I) Preparatoria Computacional.

Objetivo: Favorecer la continuidad de la preparación académica de los servidores públicos, a través de un programa educativo de nivel medio superior, apoyado en los adelantos tecnológicos que ofrece la informática en sus centros de trabajo y con la infraestructura disponible, a fin de elevar su nivel educativo y contribuir a mejorar la gestión pública.*

3.3 *Bases de Coordinación para Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en el Sector Educativo*

Además, de lo anteriormente planteado el 11 de diciembre de 1996, se firmó un documento denominado "Bases de Coordinación que para Concretar las Líneas de Estrategia y Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración pública en el Sector Educación Pública", celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y la Secretaría de Educación Pública.

* Nota: Para mayor información consultar el documento "Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda la Secretaría de Educación Pública" (Caracterización, Estrategias y Proyectos). Septiembre, 1995

"Para ello, la SHCP y la SECODAM promoverán, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la participación que corresponda a la Dependencia, la efectividad y eficiencia en la prestación de sus servicios, conforme a las necesidades e intereses de la población".³⁶

Dentro de las bases, se establece un calendario de actividades 1996-2000, para cada uno de los cuatro subprogramas que conforman el PROMAP, y el específico para el de Participación y Atención Ciudadana durante 1996-1997 que es el siguiente:

1. Definir estándares realistas y transparentes de calidad en la atención al público;
2. Presupuestar los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado; la SHCP autorizará las modificaciones, cuotas y destino de dichos productos para uso del área administrativa que los hubiese generado;
3. Informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los trámites y servicios que presta. El servidor público que dé atención al público deberá identificarse plenamente;
4. Crear mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población; (Este punto deberá desarrollarse entre 1998-2000).

³⁶ Secretaría de Educación Pública. "Bases de Coordinación para Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en el Sector Educativo". Febrero, 1997, pag. 2

5. **Analizar las normas que regulan las funciones que tienen mayor impacto en los ciudadanos y las empresas, e identificar las regulaciones que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, así como promover los cambios indispensables al marco jurídico, incluyendo aquellas de asignación, uso y control de recursos públicos;**
6. **Definir y presentar a la consideración de la SECODAM y de la SHCP, los programas de atención ciudadana en los que se incluyan: La utilización de sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, así como el uso de medios de comunicación tales como teléfono, fax y redes de transmisión de información, entre otros;**
7. **Establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias y**
8. **Fundar y motivar debidamente las resoluciones que recaigan a las promociones de los particulares, así como establecer políticas, lineamientos y criterios que agilicen la expedición de autorizaciones, permisos, concesiones y licencias, los cuales habrán de difundirse ampliamente al público y ser accesibles por distintos medios. (Para mayor información consultar las bases firmadas).**

Asimismo, con el propósito de fortalecer la descentralización y/o desconcentración administrativa de funciones en el proceso de federalización, así como proporcionar mejores servicios a la población y en cumplimiento de lo previsto en el calendario de actividades del PROMAP 1995-2000, la SEP se compromete a:

1. Evaluar el desempeño de sus delegaciones o unidades operativas regionales, para evitar duplicaciones en estructuras y funciones;
2. Revisar la normatividad que en materia presupuestaria expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en el diagnóstico que al efecto realice a fin de agilizar el ejercicio del Gasto Público en el Sector, y
3. Evaluar periódicamente las funciones que en términos de Ley podrán ser transferidas a los Gobiernos de las Entidades Federativas y presentar a la SECODAM las acciones de desarrollo administrativo vinculadas al proceso de federalización.

Es importante mencionar, que la vigencia de las Bases es del 11 de diciembre de 1996 al 30 de noviembre del año 2000*

*Nota: Para mayor información, consultar las Bases mencionadas y que fueron firmadas por la SHCP, SECODAM y SEP

3.3.1. Anexo de Ejecución A Las "Bases de Coordinación para Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el Sector Educativo" Relacionado con la Atención Ciudadana y los Servicios Públicos que Presta la Secretaría de Educación Pública, que Suscriben la SEP y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

En la Base décimo primera de las Bases de Coordinación, se prevé que "Para determinar las acciones específicas a realizar en áreas de atención prioritaria, "la SEP" y "la SECODAM" suscribirán los anexos de ejecución correspondientes.

Con base en lo anterior, el Anexo de ejecución pretende mejorar la calidad de la atención al ciudadano y los servicios públicos que presta la SEP, tanto en sus áreas centrales como desconcentradas.

Dentro del Anexo se menciona que la coordinación de las acciones le corresponde al Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda la SEP (CIMAS) y de la Unidad de Contraloría Interna, en lo relacionado con la supervisión, vigilancia y evaluación de los trámites y servicios de que trata este documento.

Asimismo, se establece el compromiso de identificar la problemática del servicio y en que áreas se da, para responder mejor a la población usuaria. Para llevar a cabo ésto, se tomará en cuenta la opinión de personal operativo, directivos y de la sociedad, lo que se obtendrá a través de mecanismos que ambas dependencias definan.

Igualmente, y como consecuencia de lo planteado, se elaborarán y detallarán documentos que suscribirán los titulares, tanto de áreas centrales como del sector coordinado y se agregarán al presente instrumento para formar parte del mismo.

Independientemente de lo dispuesto en el párrafo precedente, "la SECODAM" y "la SEP", acuerdan que para el inicio de las acciones en materia del presente documento, se deberán considerar para la implantación inmediata de medida, las siguientes áreas:

- Dirección General de Profesiones.
- Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación.
- Dirección General del Derecho de Autor.
- Dirección General de Educación Superior

En las áreas mencionadas, se deberán implantar las acciones pertinentes antes de finalizar el primer trimestre de 1997.

Como punto importante a mencionar está el que "la SEP" y "la SECODAM" consultarán a la Oficina de la Presidencia de la República, respecto de la metodología de investigación, con la finalidad de detectar las áreas en las que persistan problemas a combatir y superar, así como para la estrategia de

comunicación social en la difusión de los objetivos logrados mediante el anexo de ejecución.*

3.4 Resultados

Hasta el momento, lo descrito anteriormente, son los mecanismos a través de los cuales se quiere lograr una mayor eficiencia y eficacia de la Administración Pública, específicamente, en la Secretaría de Educación Pública, pilar fundamental, según opinión de muchos expertos, en el desarrollo de nuestro país. Pero, ¿Cuáles han sido las consecuencias de todo lo planteado y planeado? Hasta aquí debemos hacer una precisión, no obstante que el Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 1996 y de que sus calendarios de actividades, parten de ese año, en la SEP, desde 1995, comienzan a llevarse a cabo acciones que se relacionan con cada uno de los proyectos del Comité Interno para el Mejoramiento de los Servicios que se brindan (CIMAS) y que fueron enunciados en el apartado 3.2, de ellos comentaremos los avances logrados en ese periodo, y hasta febrero de 1997, en alguno de los casos.

A) TELSEP

Hasta febrero de 1995, la SEP realizó el acopio de 187 trámites y servicios, integrados en el Manual de Trámites y Servicios al Público, el cual fue entregado a la SECODAM en cumplimiento a la normatividad establecida; en virtud de esto, el sistema TELSEP nace, ya que se desconocían no sólo la cantidad de los trámites y

*Nota. Para mayor información consultar el Anexo de Ejecución de las Bases de Coordinación, firmadas el 11 de diciembre de 1996

servicios, sino su costo, tiempo de respuesta, áreas donde se proporcionan, horarios, etc.

Este sistema, es un servicio telefónico que orienta a la ciudadanía en la realización de trámites y servicios externos e internos. La configuración de este sistema se lleva a cabo, primeramente solicitando a cada unidad agrupada en el Sector Educación, nombrara a un Responsable Administrativo para que integrara y conjuntara los trámites y servicios que ofrecen sus respectivas áreas. Una vez realizado esto, se tuvieron dos reuniones de trabajo con ellos, una en el mes de mayo y otra en septiembre de 1995, y como resultado, se obtuvo que la base de datos del sistema TELSEP contiene a diciembre de 1996, información sobre:

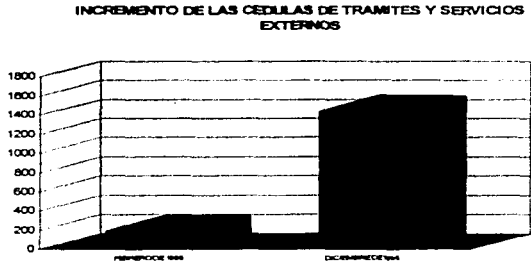
- 1582 trámites externos
- 215 trámites internos
- Subsistema Unidad de Contraloría Interna
- Asimismo, esta base de datos esta integrada por seis módulos que contienen información no solo de trámites y servicios, sino que también por Directorio de Funciones, Directorio de Planteles Públicos y Privados de Educación Básica, Media, Media Superior y Superior.

B) Banco de Información de los Trámites y Servicios Externos. (Sus Resultados Están Integrados al Proyecto TELSEP).

Como consecuencia del anterior proyecto, cada área registró en un formato llamado Cédula de Registro de Trámites y Servicios, cada uno de ellos, quedando como lo ilustra la siguiente gráfica:

Incremento de las cédulas de trámites y servicios externos.

Gráfica No. 1



C, D) Banco de Información de los Trámites y Servicios Internos. (Sus resultados están integrados al Proyecto TELSEP)

En la SEP, se pensó no sólo en los trámites y servicios externos, sino que "La magnitud de la complejidad de las funciones de apoyo, ha generado simultáneamente una serie de problemas que enfrentan las unidades administrativas de la Dependencia", por lo que "El Comité asumió el compromiso de integrar con las áreas que conforman la Oficialía Mayor, un catálogo de trámites y servicios internos, actualizado y completo, que defina, cuántos, cuáles y en que lugar se prestan los servicios, incluyendo horarios y requisitos". Este proceso dio como resultado:

CUADRO DE INFORMACION DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS PARTICIPANTES DE LA OFICINA MAYOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	CEDULAS DE REGISTRO DE TRAMITES Y SERVICIOS INTERNOS	%
DIRECCION GENERAL DE PERSONAL	47	22%
DIRECCION GENERAL DE RECURSOS FINANCIEROS	13	6%
DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS	78	37%
DIRECCION GENERAL DE INFORMATICA	67	31%
UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA	5	2%
PROSECRETARIA TECNICA DE LA CIDAP	5	2%
TOTAL	215	100%

La base de datos además de la información que se maneja en el módulo de trámites, tiene registrados en el Directorio de Funcionarios a 5060 que laboran en 193 Centros de Trabajo de todo el Sector Educación Pública, la actualización se lleva como máximo 24 hrs. En cuanto al Directorio de Planteles se cuenta con 6624 registrados (Públicos y Privados) de todos los niveles educativos. Respecto a carreras de nivel superior, se procesa información de un total de 6101 carreras en Licenciatura y Posgrado a nivel nacional, que se ofrecen en 545 Planteles de Educación Superior. En el módulo de información no encontrada, el compromiso es comunicarse (para lo cual se piden sus datos), en no más de 60 minutos con el

usuario para proporcionársela. Por último, el módulo Archivo Histórico, contiene información de los titulares de la Secretaría de Educación Pública y sus períodos de gestión desde 1921, hasta la actualidad.

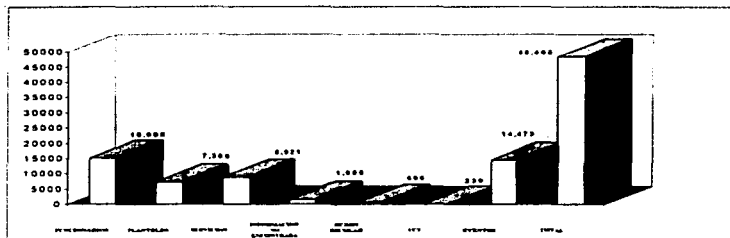
Igualmente, este sistema de orientación está enlazado a dos Subsistemas de la Secretaría:

- **Quejas y Denuncias.**- En comunicación directa con la Unidad de Contraloría Interna, y
- **Buzón Escolar.**- Transferecia de solicitudes de información sobre Educación Básica.

Los resultados obtenidos globalmente desde que el sistema funciona, noviembre de 1995 a diciembre de 1996, han atendido un total de 51,847 llamadas, con solicitudes de información de los diversos módulos. Como dato complementario se debe comentar que de enero a marzo de 1997, se han recibido 30,365 telefonemas.

Gráfica No. 2

LLAMADAS RECIBIDAS POR MODULOS Y EVENTOS MAYO - DICIEMBRE 1996



	PERSONALIDAD	PLATILES	SERVICIOS	INFORMACION DEL EMPLEADO	ATENCION DEL CLIENTE	IFT	EVENTOS	TOTAL
NOVIEMBRE 1995 A ABRIL 1996	18,888	7,388	8,021	1,888	500	230	14,472	41,827
				3,378				TOTAL 41,827

De igual forma se han concertado acciones de colaboración con el Canal 22, Comisión Nacional del Deporte, Universidad Pedagógica Nacional, Centro Nacional de Evaluación, Centros de Capacitación para el trabajo Industrial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP y Festival Internacional Cervantino.

El Sistema aspira a tener cobertura Nacional e Internacional.

Con relación a la cobertura nacional, hay que destacar que el 3 de octubre de 1996, se formalizó el Primer Convenio de Colaboración con el Estado de Coahuila. En el ámbito Internacional, se encuentra en proceso un Convenio de

Colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores para atender, a través de los consulados, a los connacionales que viven en los Estados Unidos y otros países, que requieran hacer gestiones en la Secretaría de Educación Pública.

También se tiene programada una campaña en los medios masivos de comunicación, con el propósito de informar a la población sobre la disponibilidad del servicio.

Actualmente, se está en la Primera Etapa, de la que hasta marzo de 1997 se han distribuido 500,000 trípticos con información básica del sistema, en su fase primaria a personal del propio Sector Educativo.

Finalmente, el Sistema TELSEP se integró a partir de 1997 a INTERNET, para la difusión de los servicios.

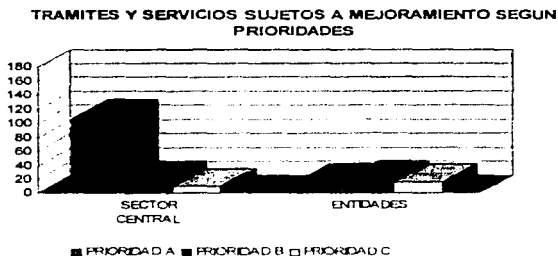
Cabe mencionar, que el Sistema no tuvo costo alguno, ya que no se asignaron recursos de partidas presupuestales especiales o de bolsas de apoyo, todos los recursos humanos y materiales se extrajeron de las áreas del Sector Central de la SEP.

E) Seguimiento y Compromisos

Una vez conocidos los trámites y servicios externos e internos, tanto de áreas centrales como órganos desconcentrados y entidades, las acciones se enfocaron a mejorar su eficiencia, dándose prioridad a los más complejos.

Trámites y Servicios Sujetos a Mejoramiento Según Prioridades

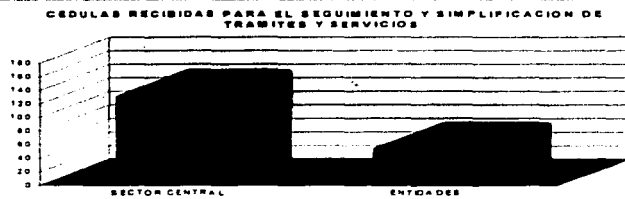
Gráfica No. 3



Con base en lo precedente, se implementó la Cédula de Seguimiento y Simplificación de Trámites y Servicios, “El cual permitió captar los compromisos de mejoramiento en materia de desregulación, simplificación, descentralización u otros”. Como consecuencia, todas las áreas centrales, órganos desconcentrados y entidades, registraron sus compromisos para el primer trimestre de 1996.

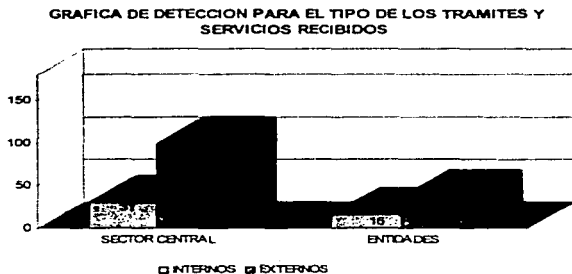
A enero de 1996, se recibieron 183 cédulas debidamente requisitadas: 130 del Sector Central y 53 del Sector Coordinado; todas ellas se encuentran en proceso de análisis cualitativo, a fin de precisar programas sustantivos, macro procedimientos integrales y programas prioritarios en la calidad de los servicios públicos.

Gráfica No. 4



El análisis considera los compromisos de mejoramiento, tanto interno, como externo.

Gráfica No. 5

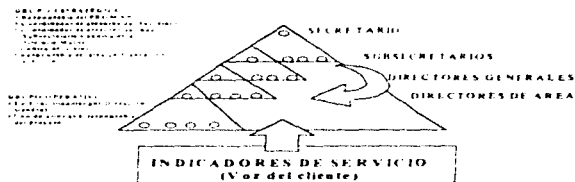


Con base en ésto último, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, haciendo uso de sus atribuciones, retoma el proyecto de la SEP "Seguimiento y Compromisos", se convierte en otro que se denomina a nivel federal **"Sistema de Estándares de Calidad en los Servicios"**. (Dichos estándares se encuentran en proceso de elaboración en cada área de la Secretaría).

Para llevar a cabo lo anteriormente planteado, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), empieza por emitir en Agosto de 1996 una "Guía Técnica para la Definición de Estándares e Indicadores de Servicios", cuyo objetivo es **"Proporcionar a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal una guía para la determinación de estándares de calidad en los servicios que permitan a los clientes formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir"**. Simultáneamente se proporciona a todas las Dependencias y Entidades un documento llamado "Estándares de Calidad en el Servicio" (Sistema de captura e Información), el cual pretende, **"... proporcionar una herramienta con la cual el usuario pueda capturar su información y que al igual que a la SECODAM, le sea de utilidad por principio de cuentas, para identificar de una manera clara y precisa los servicios que se desprenden de las funciones conferidas a cada una de estas Direcciones Generales y posteriormente poder evaluar de manera periódica, sus indicadores de desempeño y satisfacción con la finalidad de mejorar la calidad en el servicio"**. En Octubre de 1996 se da a conocer la "Metodología de Modernización para la Administración Pública y la Estructura Soporte para la Implantación del Programa de Modernización de la Administración Pública". De estos documentos, el primero se resume en el siguiente modelo:

Respecto a la Estructura Soporte a continuación se detalla:

ESTRUCTURA SOPORTE



Al mismo tiempo, se entrega a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, la "Guía para la Difusión de Estándares de Servicios", que tiene por objetivo: "Proporcionar una Guía Práctica que facilite el proceso de difusión de estándares de servicios, de acuerdo a los lineamientos del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP). Continuando, en Noviembre de 1996, se difunde el Instructivo "Paso a Paso" del Sistema "Estándares de Calidad de los Servicios", que es la forma de instalar en los equipos informáticos el Programa de referencia. En Diciembre de 1996, se entrega el "Manual del Usuario" Sistema de Indicadores de Gestión (SIG), cuyos objetivos son: "Analizar el desempeño de las Dependencias y Entidades, vinculándolo con el cumplimiento de sus objetivos, evaluar sistemáticamente el costo de los Servicios Públicos y de la Producción de Bienes, así como su calidad, su pertinencia y efectos sociales; verificar que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia.

F) Opinión Pública

Con objeto de ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, que señala debe existir una Administración Pública sensible y cercana a la ciudadanía, la SEP se ha propuesto conocer qué opinan los usuarios acerca de los servicios, cuál es su calidad y oportunidad, para en su caso, considerar las medidas necesarias para su mejoramiento.

Para llevar a cabo lo anterior, y considerando que los estudios de opinión pública requieren de especialistas, se celebraron reuniones de trabajo con la Escuela Superior de Comercio y Administración del IPN y la Facultad de Ciencias Políticas y sociales de la UNAM, para solicitar su apoyo, sólo que desafortunadamente no se concretaron, y hasta marzo de 1997, lo que se ha estado haciendo al respecto, es que cuando llama algún usuario a TELSEP, al brindarle la información, se le solicitan sus datos personales para tiempo después llamarle y preguntar qué tan satisfecho se siente con el servicio brindado, solo que en muchos casos comentan que no les interesa opinar, razón por la cual, por lo menos en la Secretaría de Educación Pública, no se tienen muchos datos para medir y evaluar lo logrado hasta el momento. (Esta información es producto de entrevistas con funcionarios de la Comisión Interna de Administración y Programación de la SEP, cuya función dentro del Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que brinda la Secretaría de Educación Pública, es la de operar los proyectos de la misma y cumplir con los objetivos del PROMAP).

G) Guía Técnica

La comisión Interna de Administración y Programación de la SEP, elaboró en 1990, un Guía Técnica para el Diseño de Manuales de Organización y Procedimientos, cuyo fin era el de orientar a todas las áreas del Sector Central y Entidades. Sin embargo, dada la dinámica actual de modernización, se requiere que estas funciones y procedimientos; debe contemplar al usuario de los servicios, ciudadanos, educadores, educandos, directivos, entre otros.

La guía inducirá, que tanto las estructuras orgánicas, como los manuales administrativos, consideren el mejoramiento administrativo, al usuario como parte medular; incorporar la cultura de servicio, una nueva cultura organizacional.

Para la elaboración del documento "se consideran las experiencias y enfoques que surjan como resultado del Diplomado en Calidad de los Servicios en el Sector Educación, con el fin de obtener un documento integral, actualizado y conceptual que coadyuve a una modernización administrativa".

Al respecto, se obtuvo información de que para fines de junio del presente año probablemente, se de a conocer en el Sector Educación la nueva Guía Técnica para Elaboración de Manuales de Procedimientos.

Con relación a la nueva Guía Técnica para Elaboración de Manuales de Organización, se comentó que continúa en proceso de elaboración, sin que se precisara la fecha más factible de emisión.

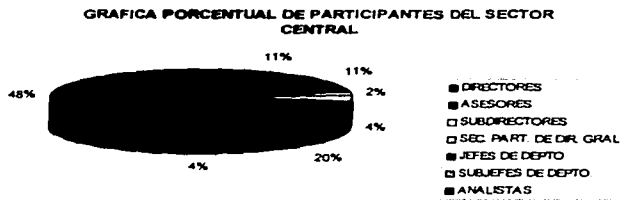
H) Diplomado en Calidad de los Servicios Públicos en el Sector Educación

"Para fortalecer el proceso de modernización administrativa de la SEP, se decidió que la actualización de los mandos medios era fundamental, "para que sus conocimientos y práctica laboral fueran acordes a los nuevos planteamientos teórico-metodológicos de la Administración Pública. Es por ello, que mediante un convenio entre el Instituto Nacional de Administración Pública y la SEP, se esta proporcionando este diplomado. El objetivo de éste es "profesionalizar a los responsables administrativos de las diferentes áreas del sector educativo, con la finalidad de desarrollar líderes de proyecto para mejorar la calidad de los servicios internos y externos, a la vez que éstos se constituyan en difusores de la nueva cultura de servicio".

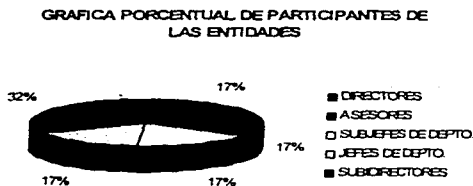
Cuadro No. 2

PARTICIPANTES	SECTOR CENTRAL	ORGANOS DESCONCENTRADOS	ENTIDADES	TOTAL
DIRECTORES	5	4	1	10
ASESORES	5	--	1	6
SUBDIRECTORES	22	10	2	34
SECRETARIOS PARTICULARES DE DIRECTOR GENERAL	2	--	--	2
JEFES DE DEPARTAMENTO	9	7	1	17
SUBJEFES DE DEPARTAMENTO	2	1	1	4
ANALISTA	1	1	--	2
TOTALES	46	23	6	75

Gráfica No. 6

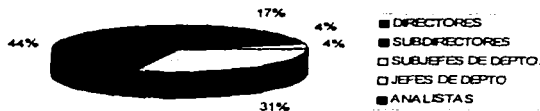


Gráfica No. 7



Gráfica No. 8

**GRAFICA PORCENTUAL DE PARTICIPANTES DE
LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS**



A marzo de 1997, no se tiene noticia de que se vaya a realizar un segundo Diplomado, para continuar con el proceso de Actualización de los Mandos Medios de la SEP, y así fortalecer las actividades relacionadas con el Subprograma de Participación y Atención Ciudadana.

D) Preparatoria Computacional

Dentro de la Capacitación se pretende el bachillerato Técnico, que constaría de cursos de administración y contabilidad, entre otros, dirigidos a personal operativo de la SEP.

“Esto pretende ser propedéutico y/o terminal en estudios de nivel medio superior. Con el Bachillerato Técnico en Administración y Calidad de los Servicios, se pretende capacitar académicamente a los trabajadores administrativos cuyo desempeño laboral le haga acreedor. Dicha capacitación se realizará en su propio centro de trabajo, con base en un sistema computacional”.

Cabe aclarar, que se cuenta con la infraestructura adecuada, debiendo señalar que no implica costo para la SEP.

Sin embargo, a marzo de 1997, no se ha instrumentado alguna acción concreta para hacer cumplir este Proyecto.

De igual forma, y para finalizar este apartado de resultados se debe comentar que según el “Cuadro Control del Avance de Modernización de la Administración Pública en las Unidades Administrativas, Organos Desconcentrados y Entidades del Sector Educativo, se ha cumplido con los siguientes puntos: Difusión del PROMAP (Junio 1996); Difusión de la Guía Técnica “Estándares de Calidad” (Junio 1996); Reunión de la SECODAM con las Direcciones Generales de la SEP (Octubre de 1996); Talleres Estándares de Calidad (Octubre 1996); Reunión de Asesoría con SECODAM, acerca de los Estándares (Noviembre 1996); Difusión de la Guía Técnica para Difusión de Estándares de Calidad (Noviembre 1996); Plática con SECODAM, Difusión de Estándares (Noviembre 1996); Reunión con Asesoría Británica (Diciembre 1996), llevada a cabo con 5 Direcciones Generales de la Oficialía Mayor de la SEP, con una Dirección General de la Subsecretaría de Planeación y Coordinación y con 3 Direcciones Generales de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica; Firma Bases de Coordinación y

Anexo de Ejecución Sector Educativo (Diciembre 1996); difusión Bases de Coordinación (Febrero 1997); Difusión Indicadores de Gestión (Febrero 1997).

De estos avances están pendientes: La Difusión de Trámites y Servicios con Estándares de Calidad (Se debía llevar a cabo en febrero de 1997), y la Firma de Bases y Anexos de Ejecución para Entidades y Organismos del Sector Educativo (Se debía llevar a cabo en marzo de 1997).*

3.4.1. Evaluación de Resultados

3.4.2. Impacto en la Sociedad

Para llevar a cabo la evaluación de los resultados de la implementación del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, debemos considerar que éste se encuentra en plena etapa de implementación, y lo que es más significativo, con retrasos respecto de las actividades programadas para este dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.

No obstante, podemos dar un giro, y retroceder al nacimiento de este Subprograma, particularizando las condiciones que le dieron origen y analizando, incluso su denominación.

Partamos pues, desde el principio, de lo que nos plantea el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), ahí en el Apartado 3 Desarrollo Democrático, nos dice en el punto 3.11.1 Participación Social en las Políticas Públicas, que:

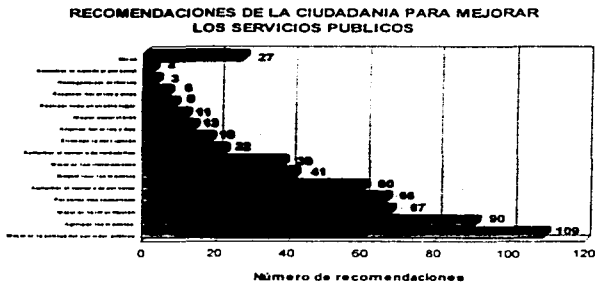
“El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de Contraloría Social sobre el desempeño de los servidores. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad”⁵⁷

Participación, dimensionemos la palabra, como se dijo en el Primer Capítulo de este trabajo, significa *“Tomar Parte”*, realmente se ha tomado parte, realmente se ha participado, o únicamente nos han limitado a sondeos de opinión como los realizados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para apoyar, con base en los resultados obtenidos, la instrumentación de algunas acciones y decir que, la ciudadanía participó y que esto permitió orientar la política y las políticas y las políticas del gobierno, que esto permitió priorizar en la agenda del mismo, la instrumentación del PROMAP.

* Nota: Información obtenida en la CIDAP-CIMAS (Comisión Interna de Administración y Programación de la SEP-Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda el Sector Educativo)

⁵⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000” México, 1995, pág. 69.

Gráfica No. 9



Esto no lo podemos considerar una real participación, porque independientemente de que nuestros gobernantes legitimen sus decisiones basándose en resultados, como el anteriormente planteado, la verdad es que no se requiere de llevar a cabo grandes estudios, cuando la situación del país es tal que cualquiera con un poco de sentido común sabe que algo se tiene que hacer para llevar adelante a nuestra nación.

Precisemos un ejemplo, el Anexo de Ejecución a las "Bases de Coordinación para Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, en el Sector Educativo", relacionado con la Atención Ciudadana y los servicios públicos que presta la Secretaría de Educación Pública. El documento citado, va enfocado directamente a la atención ciudadana, no considera como fundamental el que los usuarios

(clientes) tengan que ver más allá de lo netamente administrativo, y no de lo sustantivo dentro de la SEP. Porque, he aquí otro sesgo en la implementación del Subprograma, son cuestiones puramente administrativas, donde la "Participación" se limita a sondeos de opinión, llamadas telefónicas, encuestas, pero nunca más lejos de lo que el propio Estado permita. Con esto no quiero decir, que no exista algún avance, desde luego que sí, pero sería interesante, comprobar si a futuro (y no necesariamente en este sexenio), la sociedad civil podría trascender su "Poca Participación" y al menos en la SEP, llegar a ser escuchadas sus exigencias cuando se están definiendo las Políticas Educativas, los Planes y Programas de Estudio, los Materiales Didácticos y de Apoyo, los Calendarios Escolares, la forma de distribución de los Libros de Texto Gratuitos, los mecanismos de control (en el buen sentido) hacia el Magisterio Nacional, el exigir información precisa de los resultados de los Proyectos del Sector Educativo, cuanto se ha gastado, cómo, en fin el que a la sociedad no se le limite como hasta el momento.

Desde luego, no se trata de que la sociedad esté por encima del Estado y/o la Administración Pública, pero tampoco se nos siga tratando como hasta hace poco, que se cumpla lo planeado, que se tenga valor civil y político para enfrentar el reto de reformar al Estado, de modernizar nuestra Administración Pública, pero también de modernizar la relación entre la *Sociedad Civil*, la Administración Pública y el Estado.

Igualmente debemos considerar que se ha iniciado el camino para lograr tener una Administración Pública más eficaz y eficiente, que se está modernizando al través de equipo, que se permite establecer sistemas automatizados, que está

procurando actualizar sus procedimientos y adecuando sus funciones de acuerdo a las circunstancias. Asimismo, en este proceso global la sociedad requiere fortalecer continuamente la conciencia, de que ella también es fundamental, porque no sólo se trata de exigir mejoras, sino de ser partícipes de éstas, la actitud del usuario o cliente debe ser al mismo tiempo respetuosa y exigente, participativa, no dejar que otros lo hagan, condición sine qua non, para que se cumplan los objetivos, porque de entrada se puede apreciar que a forziori o no, existe voluntad política para instrumentar programas encaminados a integrar a México al movimiento mundial de modernización, pero para ésto se requiere el que la sociedad cumpla con la parte que le corresponde.

Sin embargo, se aprecia que el diseño de este Programa (PROMAP) y los Subprogramas que lo conforman, son de corte eminentemente tecnocrático, y al limitar la participación de la sociedad a cuestiones meramente administrativas, olvidan lo que nos dice José Sulbrant, "Más que estimular el desarrollo de conductas tecnocráticas en el Sector Público, lo que los gobiernos deben requerir de sus funcionarios, es la instrumentación adecuada y eficiente de los acuerdos de concertación que surjan entre los más importantes sectores sociales del país para viabilizar políticas sociales sólidas y efectivas. En la tarea de construir y viabilizar grandes acuerdos nacionales, los grupos sociales que formulan demandas necesitan ser escuchados y deben participar por las vías de una representación real en la formulación de las políticas públicas masivas a manera de garantizar que éstas respondan a sus necesidades reales"⁵⁸

⁵⁸ José Sulbrant: "Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público". Bernardo Kikaberg De. "Como Enfrentar la Pobreza?". Caracas 1992. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo, pág. 152.

3.4.1.2 Impacto en la Toma de Decisiones

Hasta el momento, la influencia de la sociedad en el desarrollo del PROMAP, y en particular del Subprograma de Participación y Atención Ciudadana, digase lo que se diga, es mínimo, porque no se tiene prácticamente ninguna información acerca del comportamiento y logros de este último, por lo que la ciudadanía no puede aportar y mucho menos influir la toma de decisiones. Lo anterior, se puede ejemplificar más claramente con lo estipulado en la acción decimoquinta del Anexo de Ejecución que dice: **“La SEP” y la “SECODAM” consultarán a la Oficina de la Presidencia de la República respecto de la metodología de investigación, con la finalidad de detectar las áreas en las que persistan problemas a combatir y superar, así como para la estrategia de comunicación social en la difusión de los objetivos y logros alcanzados mediante este Anexo de Ejecución”**.

Si consideramos, que este documento, apenas se dio a conocer en febrero de 1997, es muestra transparente, de que a la fecha no se han difundido resultados, por lo que es un Programa **“OCULTO”**, como si el Gobierno estuviera monitoreando las reacciones de la sociedad muy en corto, en cada Dependencia y Entidad, al no proporcionarle información de los avances logrados, aún cuando el Subprograma en particular sea producto del malestar e inconformidad del ciudadano frente a los servicios y la gestión de los Gobernantes, como que al parecer, se está perdiendo de vista por parte de los decisores que cuando se deba realizar verdaderamente La Evaluación, ésta “tiene lugar en un entorno difícil, con las complicaciones que implica el tratar con grupos de personas con sistemas de valores e intereses dispares, lo que les lleva a mantener posiciones

divergentes en relación con un programa o su evaluación"³⁹, y diríamos con una Política Pública. Esto último es relevante, porque la sociedad va ha querer comprobar que en mayor o menor grado, se le ha considerado cierta influencia al momento de decidir lo que se va ha realizar.

3.4.1 3. Perspectivas

Este es un apartado, que es preocupante por sí mismo. Ya se mencionó, que el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 y los cuatro Subprogramas que lo integran, van retrasados en la implementación de algunas actividades programadas en el calendario, esto es ya un escollo, pero más representativo es que estemos a la mitad del tercer año del actual Gobierno y no se estén logrando las metas planteadas. Se habla de este tema porque según el comportamiento histórico de nuestro sistema político, el tercer y cuarto años de Gobierno son el cenit del poder omnipotente del Presidente de la República, para el quinto año comienza a declinar y para el sexto, prácticamente pasa a ser una figura un poco más que decorativa. ¿Habrà tiempo suficiente para cumplir con este Programa que es de mediano plazo? ¿Seguirà siendo prioritario en la agenda de futuros Gobiernos o Gobernantes? ¿Qué adecuaciones o sesgos se podrian dar, de no seguir la línea ya definida?

Esperemos que, no sólo se continúe el mismo camino, sino que se mejoren los intrumentos ideados hasta el momento, que así como se desea mejorar la atención al ciudadano, cada vez se de mayor relevancia a la participación real y precisa de la sociedad civil cuyo objetivo no es más que el de que se le brinden

³⁹ Xavier Ballarín, "Cómo Evaluar Programas y Servicios" Madrid 1992. Ministerio de las Administraciones Públicas, pag. 47

los servicios con eficiencia, eficacia, honestidad y puntualidad, que pueda en los foros para ello establecidos, ser escuchada y atendida en el nivel político y en la definición de las policias públicas, que pueda palpar que al momento de la toma de decisiones se le considera "de a deveras".

Si se toma con una seriedad nunca vista en nuestro país, por parte de los que están encumbrados en el poder, lo anteriormente dicho, podremos decir que se está verdaderamente llevando a cabo una reforma del Estado, una modernización de la Administración Pública, pero sobre todo un cambio real en la relación sociedad civil - Estado, en la cual en nuestro país, a fines del siglo veinte, apenas aquella está tomando el lugar que siempre le ha correspondido.

Ahora bien, desde otro punto de vista, si se quiere tener éxito en la implementación de Programas Sociales masivos, se deben tomar en cuenta los siguientes requisitos: "A) La participación por las vías más adecuadas de los sectores sociales involucrados; b) Una seria y rigurosa formación tanto social como técnica de los Programas sociales; y C) El establecimiento de mecanismos de retroalimentación que le permitan a esa Administración Pública saber si los programas que están siendo implementados cumplen las metas y logran los impactos que de ellos se esperan.

Hoy los gobiernos necesitan compatibilizar un planteamiento profundamente democrático con planteamientos seriamente técnicos que les permita asegurar al máximo que los recursos invertidos lleguen en forma de beneficio directo e indirecto a todos los sectores destinatarios. Es preciso asegurar que los programas se implementen con alta eficiencia y efectividad, que las tecnologías que se utilicen -tanto las sustantivas como las administrativas- respondan de

manera plena a los requerimientos de la obtención de metas y de los objetivos finales¹⁰⁰

¹⁰⁰ José Sulbrant: "Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público" Bernardo Kliksberg De: "Cómo Enfrentar la Pobreza" Caracas 1992. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo. pág. 152

CONCLUSIONES

Hasta el momento la participación de la sociedad en la toma de decisiones es muy limitada, y esto es totalmente desmotivante para aquellos que han creído en lo establecido para aquellos que han creído en lo establecido por los documentos rectores (PND, PROMAP, etc.) que ha emitido el Gobierno de la República. Esto resulta peligroso, porque si continúan ignorándose las demandas del pueblo (que no sólo son de índole administrativa) podría despertarse "el México Bronco", muestra de ello son las constantes marchas de protesta en la ciudad de México y los enfrentamientos violentos que se han suscitado contra las fuerzas de seguridad del Estado, lo cual es más que sintomático del estado de irritación e inconformidad que reina entre los ciudadanos. Ya no tan fácil nos pueden engañar; el Gobierno debe perder el miedo a que la Sociedad Civil *participe*, al contrario debe incentivarla, canalizarla, aprovecharla, y permitir que en el proceso de definición de las políticas públicas, sea palpable la influencia de la *participación social*, porque como lo señala Carlos Guerra Rodríguez, "La participación se incentiva si las organizaciones populares son percibidas como mecanismos de movilidad social, lo cual se facilita si las organizaciones establecen vínculos con instituciones o actividades del sector formal, si son parte integrante de programas o políticas sociales del Estado, o si son parte de proyectos sociales o políticos de nivel nacional".⁶¹

"La participación implica no sólo la colaboración en las demandas que se hacen al poder de parte de la sociedad civil para alcanzar bienes públicos; no sólo hay

⁶¹ Carlos Guerra Rodríguez. "La Participación Social y las Políticas Públicas. Un Juego de Estrategias" Pág. 83

que entenderla como una defensa de intereses propios, no como una acción de colaboracionismo con las instituciones públicas a fin de abaratar costos. También tiene un contenido propositivo en la medida en que persigue la posibilidad de que las demandas e intereses de organizaciones o grupos sociales, en tanto que son representativas del colectivo popular, lleguen a incorporarse en las políticas públicas o en la cultura de una sociedad".⁶²

El Subprograma de Participación y Atención Ciudadana que se circunscribe dentro del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, al dar mayor énfasis a cuestiones de índole más que nada administrativo, olvidando un tanto a la sociedad, en el sentido de que no nada más requiere una eficiente y eficaz prestación de servicios, sino que demanda también una mayor incidencia en los cursos de acción política, en la toma de decisiones y en la definición de políticas públicas, es desde ese punto de vista insuficiente. Esto significa, que en el proceso iniciado, la sociedad civil en México aún no trasciende la esfera del poder. Hasta el momento, sólo se le ha permitido a algunos sectores de la sociedad conocer los "Resultados" de las mejoras administrativas, y digo algunos porque no toda la sociedad realiza algún tipo de trámite y/o servicio en la Secretaría de Educación Pública, como ejemplo, no todos requieren tramitar un título profesional, revalidar estudios, registrar alguna obra intelectual, etc., otro factor que lo vuelve insuficiente, es que a la fecha, todavía no existe información que se genere hacia toda la sociedad, para que se conozca la estructura, objetivos, metas y medios de los que se valdrá el Gobierno para modernizar nuestra Administración Pública, lo cual no legitima verdaderamente estas acciones. Si bien es cierto que metodológicamente

⁶² Ibidem Pág. 85

hablando y bajo la perspectiva de la Política Pública, el Gobierno detectó, sin muchos trabajos por cierto, cual era el problema; en la etapa de formulación tal pareciera que no le dio más importancia a los clamores de la sociedad. En el papel, llámese Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, si se afirma y se plantea una mayor *participación* de la sociedad, en la formulación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas, pero la verdad es que hasta el momento, esto no se advierte, y lo que se llama "*Participación*" tiene el sesgo de que ésta se da al nivel que el gobierno quiere. Esto tiene que ver seguramente con el temor de los políticos (hoy Tecnócratas) de darle mayor juego a la ciudadanía, y por eso el PROMAP es de corte tecnocrático, aunque aquí es donde se podría hablar de una cierta voluntad política de responder a las demandas del pueblo, pero esta voluntad, al igual consideremos es limitada y en tanto sea así, el proceso de modernización de la Administración Pública y la Reforma del Estado será más lenta de lo deseado. Otro punto importante, es que existe un desfase entre lo planeado y programado y lo realizado, la pregunta es, ¿dará tiempo de conseguir las metas y objetivos, para un Programa y Subprogramas que forman parte de una programación a mediano plazo, dando paso a la incertidumbre, de si se continuará por el mismo camino o se darán cambios que pudieran echar abajo lo logrado hasta este momento?. Indudablemente que existen algunos logros, en la SEP, a través de los proyectos enunciados y de los resultados plasmados, se advierte la voluntad de mejorar la gestión, porque se han definido con mucha precisión los trámites a realizar, cuántos son y en dónde se realizan, se han simplificado y definido los tiempos de respuesta. Asimismo, se reformularon los procedimientos, se van a actualizar y adecuar los Manuales de Organización de las distintas áreas de la Secretaría. Igualmente, se ha enviado a algunos funcionarios al curso "Diplomado en

Calidad de los Servicios Públicos", sin embargo, hasta este momento son muy pocos los que han asistido y no se obtuvo información de cuándo será el siguiente curso, quiénes ni cuántos asistirán, amén de que, bien lo sabemos, existe una gran movilidad de estos funcionarios y se corre el riesgo de que se pierdan estos esfuerzos. De igual forma, se planeó instituir el proyecto Preparatoria Computacional, el cual permitiría capacitar académicamente a los trabajadores administrativos. No obstante a la fecha, no se ha realizado nada lo cual no permite que el personal de apoyo o administrativo se vea inmerso en el proceso de culturización que se ha emprendido con los Mandos Medios. A propósito se dejó al último, el tocar el tema acerca de el Proyecto Opinión Pública, porque en realidad no podríamos saber con certeza cuáles son los alcances de lo realizado hasta el momento ya que no se concretaron los Convenios con la UNAM y el IPN, urge se instrumente algún mecanismo mediante el cual podamos conocer los logros de los proyectos antes mencionados para poder continuar o reorientarlos.

Derivado de lo anterior, podemos comentar que un cambio no se dará solamente con manejar términos tales como: cliente, gerente público, cultura de servicio; esto es parte, desde luego que sí, sin embargo, el meollo está en el cambio de actitud y de aptitud, tanto del servidor público que esta integrado a la Administración Pública, como del Político (hoy Tecnócrata), así como del ciudadano común y corriente, ya que entre estos actores políticos, están los papeles principales en el escenario en que se desarrollan los distintos eventos que pueden o no integrar a nuestro país a la modernidad.

Consideremos que el cambio que se quiere lograr es real, ya que si fuera coyuntural-estructural, a lo que nos condenaría es al atraso permanente y a no integrar a nuestra nación al concierto internacional. No se trata de que la sociedad civil se convierta en policía o vigilante del Estado, de la Administración Pública, se trata de que ya no se planeen las cosas sin que se sopesen las circunstancias y se actúe a sabiendas de que se está pasando por sobre los intereses de la mayoría del pueblo. Es por ello, que el gobierno debe fomentar la participación ciudadana, pero en forma real, no debe limitarla, reprimirla o sesgarla, debe a través de una mayor democracia, permitir que todas las fuerzas políticas y sociales coadyuven al logro de un objetivo común, independientemente de corrientes políticas e idiosincrasia, el engrandecimiento de México.

Por último, citaremos nuevamente a Carlos Guerra Rodríguez quien nos dice: "...para fortalecer la participación ciudadana, tiene que ver directamente con la educación, la cultura y la deontología. Habrá que comenzar por inculcarla en los programas de enseñanza primaria y secundaria, relacionándola con la realidad más inmediata de las personas, con la geografía y la historia local, con los problemas actuales de gestión presentes en el municipio propio, etcétera. Muchas veces el error está en pensar que la participación ciudadana debe buscar el diálogo como instrumento para un resultado; por el contrario, la gran clave que asegura su existencia y continuidad es el hecho de estar orientada al desarrollo de una competencia cívica y de una ética democrática, más que a la efectividad en la elaboración de propuestas; esa efectividad se dará por añadidura si se le concede al proceso el tiempo de incubación suficiente. Luego,

la participación democrática no solamente exige cauces formales en el sistema parlamentario, sino además una base ambiental, cultural y social".⁶³

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

⁶³ *Ibidem.* Pág. 92

B I B L I O G R A F I A

1. Alejandro Carrillo Castro. *Modernización Administrativa y Participación Social. Participación Ciudadana y Control Social.* Miguel Porrúa Editor. México 1994.
- 2.- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de Política y Administración Pública.* 1a. Edición, México. 1978.
3. *Manual de Elaboración de Políticas UNAM ENEP Acatlán.* México 1996
CH. O. Jones, *Introducción al Estudio de la Policy Pública, Cap. II, Trad.* Mtro. Ruiz Sánchez Carlos, México, 1991.
4. Max Weber, "Escritos Políticos" Tomo II.
5. Nicos Mouzelis, *Organización y Burocracia.* España, 1973.
6. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, "Diccionario de Política " Siglo XXI Editores, México 1995.
7. Nuria Cunill, *Participación Ciudadana. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* 1991.
8. Omar Guerrero. *El Estado en la Era de la Modernización.* Plaza y Valdés Editores, México, 1992.
9. Pedro Muñoz Amato, "Introducción a la Administración Pública" Tomo I.
10. Yolanda Senties. *Organización de la Participación Ciudadana Municipal.* Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1987.

REVISTAS

1. Carlos Guerra Rodríguez. "La Participación Social y las Políticas Públicas: Un Juego de Estrategias".
2. Deil S. Wright, "Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una Nueva Perspectiva de la Actuación Recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local".
3. Eduardo Alvarez. Análisis de las Políticas Públicas. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública (CLAD, CDAI), 1993.
4. Francese Morata, "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales.
5. Joan Subirats, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
6. José Sulbrant. "Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público". Bernardo Kiksberg De. ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?. Caracas 1992. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
7. Luis F. Aguilar Villanueva, "Política Pública y Gobierno del Estado". La Revista del Colegio.
8. Revista de Administración Pública No. 86, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
9. Robert Agranoff, "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales.
10. Xavier Ballart. ¿Cómo Evaluar Programas y Servicios? Madrid 1992. Ministerio de las Administraciones Públicas.

DOCUMENTOS NORMATIVOS DEL GOBIERNO FEDERAL

- 1.. Bases de Coordinación para Alcanzar los Objetivos Generales del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 en el Sector Educativo Secretaría de Educación Pública.. Febrero, 1997.
2. Bases de Coordinación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública. México. 1996.
3. Centro de Documentación de la Gestión Gubernamental, "Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994".
4. Comité para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios del Sector Educativo. Introducción. Agosto 1995. Secretaría de Educación Pública.
5. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995.
6. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México 1996.

PERIODICOS

1. Diario La Jornada, Martes 19 de noviembre, México.

CONFERENCIAS

1. Juan Manuel Portal Martínez, Contralor General de la SEDESOL, primera semana de actualización en fiscalización gubernamental, celebrada del 8 al 12 de julio 1996.

A N E X O S***N O T A S***

1. Información obtenida en la CIDAP-CIMAS (Comisión Interna de Administración y Programación de la SEP- Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda el Sector Educativo.
2. Para mayor información consultar el Anexo de Ejecución de las Bases de Coordinación, firmadas el 11 de diciembre de 1996.
3. Para mayor información consultar el documento "Comité Interno para el Mejoramiento Administrativo de los Servicios que Brinda la Secretaría de Educación Pública" (Caracterización, Estrategias y Proyectos). Septiembre, 1995.
4. Para mayor información, consultar las Bases mencionadas y que fueron firmadas por la SHCP, SECODAM y SEP.