

LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE A LOS CIUDADANOS

Janusz LETOWSKI

JANUSZ LETOWSKI, Director Adjunto del Instituto de Estado y Derecho de la Academia Polaca de Ciencias y Relator General del Comité de Planeación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. La ponencia que aquí editamos, corresponde al Seminario Internacional sobre los Principios Democráticos de la Organización y el Funcionamiento de la Administración Pública en México y en Polonia, organizado —14 a 23 de mayo de 1979—, por el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto de Estado y de Derecho de la Academia Polaca de Ciencias.

I

Los conceptos señalados carecen de un carácter descriptivo, no pueden por lo tanto ser una presentación exhaustiva de la situación de la teoría de la administración polaca contemporánea.

La literatura sobre este tema es muy abundante en la República Popular de Polonia y no será necesario el referirse al contenido de estas numerosas obras, puesto que generalmente están a disposición. Se trata más bien de referirse a algunos problemas que puedan servir de punto de partida para una discusión, y que constituyen algunas reflexiones personales del autor.

II

El problema de la participación ciudadana en la administración no es en realidad más que una parte del problema fundamental del sistema de las relaciones entre el Estado y el individuo.

El contexto de este sistema depende de numerosos factores: económicos, sociales políticos, nacionales, étnicos, internacionales entre otros. En la práctica, existen pocos factores internos y externos en la vida pública contemporánea que no influyen de cierta forma sobre el tipo de solución de este problema general. Por lo tanto, si hablamos de la participación de los ciudadanos en la administración, es necesario establecer de antemano lo extenso de la discusión y acordar con anticipa-

ción la validez de los términos fundamentales del lenguaje. Sin esto se puede asegurar que la discusión concierne a fenómenos y categorías totalmente diferentes, y que las apreciaciones surgidas recíprocamente no son suficientes, no sólo convergentes o coherentes pero comprensibles.

III

Uno de los principales temas del XIII Congreso Internacional del Instituto de Ciencias Administrativas de París, en julio de 1965, consistía en: La acción de los administrados sobre el funcionamiento de la administración pública excluyendo el derecho electoral. Los trabajos de ese congreso son accesibles. Podemos por lo tanto, con base en las exposiciones de los más eminentes especialistas de distintos países, abordar el tema antes mencionado y el método de presentación. El relator general aceptó, como punto de partida, los principios que consideró inalterables y fundamentales: la administración tiene un carácter exclusivamente ejecutivo, el personal administrativo es político y dentro de las actividades de la administración el principio de subordinación al derecho es de carácter inviolable. Sin negar el valor humanista y legalista de los principios en cuestión, conviene hacer notar que este punto de partida permite tener una idea por lo menos general del contenido de las disposiciones jurídicas fundamentales relativas a la administración de solamente algunos países. Por el contrario, no facilita, seguramente, la respuesta a la pregunta que consiste en saber como funciona en realidad la administración en países determinados en condiciones específicas y en que forma los administrados participan en la administración del Estado. La realidad formal puede ser completamente diferente a la realidad efectiva, mientras que la manera de ver el problema únicamente a través del prisma de las declaraciones generales o de las disposiciones jurídicas puede inducir al error.

IV

El afirmar que la posición de la administración en un Estado Socialista difiere esencialmente de la posición de la administración en un país capitalista es evidente, aún trivial. Sin embargo el hecho de insistir ahora tiene sus motivos. El principio de socializar los medios de producción; el que los organismos de la administración se ocupen de dirigir la economía, los asuntos sociales del ciudadano, organizar los servicios, la protección de la salud del ciudadano, la cultura, etc. hace que el círculo de contactos "ciudadano-administración" en su totalidad se maneje en un país socialista de manera diferente que en un país capitalista. El principio de acción de la administración consiste en no sólo responder a las quejas efectuadas por los ciudadanos, también preveer, planificar sus necesidades y aún a veces estimularlas. Como simple ejemplo si en París o en Londres faltara pan en una panadería, nadie pretendería dirigirse al alcalde de la ciudad, sino a la panadería misma. En Polonia ese tipo de quejas se dirigen al regente de la ciudad normalmente, y ha habido casos en que estas personas han perdido su empleo, como consecuencia de este tipo de negligencias.

La compra de una película de cine o de un libro que debe ser traducido es en Francia obligación de un distribuidor o de un editor privado, mientras que en Polonia es asunto del Estado con la supervisión de la administración encargada de ello.

Por lo tanto es esta administración la responsable de la mala selección. Estos son tan sólo pequeños ejemplos que muestran claramente, que el problema de la participación ciudadana tiene en un país socialista un alcance más amplio que en un país capitalista debido a que la extensión dentro de la cual la administración toma decisiones directa o indirectamente para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, aún constituyendo frecuentemente un monopolio, aumenta inconmensurablemente. En este caso, también su responsabilidad debe ser mayor. Las declaraciones de los di-

rigentes Polacos no dejan lugar a dudas a este respecto Edward Gierek declaró claramente en uno de sus discursos —Tribuna Ludu del 20 de noviembre de 1975— que la idea “administración del Estado no abarca solamente a las instituciones, aunque sea muy importante. Abarca hoy en día el conjunto de la actividad socio-económica, tomando en cuenta particularmente la infraestructura en forma de red comercial y de servicios, los centros de salud, las escuelas, las instituciones culturales, las instalaciones comunes, las comunicaciones, en una palabra, todo lo que influye en el satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos”.

Una concepción tal de la administración del Estado va de acuerdo con los principios del sistema socialista y con las exigencias de la época actual.

Sin embargo, si admitimos una concepción tal de la posición de las tareas y de las obligaciones de la administración, debemos estar concientes que esta cambia la concepción hasta ahora jurídica del sistema de las relaciones entre el ciudadano y la administración. Nos hemos habituado a ver este sistema del punto de vista de asegurar al ciudadano suficientes garantías de sus derechos individuales en las relaciones con el servicio, establecidas generalmente por las disposiciones del proceso administrativo. Las disposiciones del proceso administrativo han sido codificadas en Polonia desde hace 50 años —la primera codificación polaca del derecho del proceso administrativo fue efectuada en 1928, la segunda, actualmente en vigor, en 1960— cuentan con amplias tradiciones. En Polonia Popular, se ha igualmente elaborado, durante más de treinta años, un sistema de control del respeto de los derechos de los ciudadanos en el plan administrativo —no aseguramos que es ideal ni definitivo, es por lo menos real y funcional—, hemos perfeccionado además numerosas obras teóricas que conciernen al respeto a la legalidad socialista, lo que consideramos como un éxito de la legislación polaca y de la ciencia del derecho. Sin embargo la previsión de las violaciones y la reparación de daños no basta hoy día. El Presidente del Consejo de Mi-

nistros vio este punto de vista lacónicamente pero justamente: “Es contrario a las decisiones del partido y del gobierno, no sólo la acción en perjuicio del ciudadano, sino también la ausencia de acción en su favor”. La tarea principal de la administración debe consistir en una acción positiva dentro del marco de un orden jurídico establecido. El papel de servicio que juega la administración en el campo de satisfacer las necesidades de los administradores debe convertirse en un factor cada vez más importante.

V

La incógnita, es saber cómo se presenta la cuestión de los derechos de los ciudadanos hacia la administración precisamente en este campo, en qué forma pueden, por vía jurídica, obtener una mejor satisfacción de sus necesidades.

Hay que admitir que no hemos sabido aún crear garantías efectivas en lo que se refiere al reglamento de los asuntos sociales a escala de grandes grupos, de colectividades locales, etc. He aquí un ejemplo: el no admitir a un niño en la escuela maternal del barrio, es un asunto importante para sus padres; tienen por lo tanto el derecho de apelar a esta decisión, con la garantía del derecho. El derecho no otorga medios tales en el caso en que la construcción de una nueva escuela maternal para 200 niños es excluida del plan de inversiones del barrio. Este asunto no está comprendido en el proceso administrativo individual, la mayoría de los interesados puede aún no conocerla y el asunto puede reglamentarse durante la sesión del consejo local del pueblo, siempre y cuando esta sea discutida. También puede reglamentarse por vía burocrática a través del órgano competente de la administración que está capacitado para llevar a cabo las decisiones tomadas por los organismos superiores. Es por lo que en Polonia se busca enfatizar el desarrollo de medios informales de control social, accesibles a todo ciudadano en cualquier situación. En este campo fueron instituidos recientemente comités de control social en cada consejo del pueblo.

VI

Si examinamos el problema de los derechos de los ciudadanos por parte de la administración, el especialista en derecho administrativo puede llegar a considerar este problema por una deformación profesional, pensando que se ocupa más de la forma jurídica de las garantías otorgadas a los ciudadanos, ubicadas dentro del sistema jurídico del control de la administración, que al funcionamiento real de las garantías en la práctica. La falsedad de esta idea fue comprobada desde hace tiempo.

Los ejemplos de diversos países pueden ser testigos: se han creado principalmente instituciones jurídicas en el ámbito de los servicios administrativos, que se ven efectivos en el papel pero que en la realidad no lo son; en efecto los administrados no querían o no podían lograr un beneficio. Ciertas instituciones jurídicas pueden perder de repente su significado frente a una situación económica: ¿De qué sirve escribir una disposición perfecta en relación con las reclamaciones, si la penuria de las mercancías provoca que el comprador no logre un beneficio de los derechos así creados salvo en casos extremos? La inconformidad del punto de vista puramente jurídico sobre las distintas instituciones que establecen estas o aquellas garantías es, en muchos casos evidente, provocando así la justa opinión de que la simple promulgación de una disposición puede ser, frecuentemente, una solución sólo parcial del problema. Por otra parte, es necesario también o aún antes de todo, crear una situación objetiva, económica, organizacional y social, con el fin de que esta disposición pueda operar. Esto atañe no únicamente al marco de la realización garantizada de las necesidades fundamentales de los ciudadanos en materia de alojamiento, de protección de la salud etc., sino también el marco de la cultura, del descanso, de las diversiones y otros. Es por norma realmente, que el catálogo de los derechos sociales de los ciudadanos es ampliado en medida en que aumentan las posibilidades económicas del Estado; nuevas formas de realización de estos derechos surgen, al igual que

formas que aún no podemos prever. Tanto el catálogo de los derechos cívicos dentro de la garantía económica y socio-cultural, así como el sistema de garantía de estos derechos con un carácter dinámico, debe adaptarse suavemente a las necesidades actuales.

Podemos, sin embargo, pretender que la administración del Estado llenará también en el futuro el papel de realizador general de esos derechos.

VII

En la historia de los Estados socialistas podemos distinguir diversos periodos y diversos "modelos técnicos" de reglamentación al problema de coparticipación de los ciudadanos dentro de la administración. Durante el curso del primer período de la creación del nuevo sistema de Estado, dominaba la actividad de clase, política; se trataba de consolidar la participación de los ciudadanos en la liquidación del antiguo aparato de Estado burgués. La estabilización del sistema de Estado acarreó nuevos problemas; el problema número uno consistió en encontrar nuevas formas y métodos para consolidar la coparticipación ciudadano en la administración. Esto estaba ligado con la tendencia muy popular de la época en Polonia, —en los años cincuenta y sesenta— de socializar la administración como remedio a las desviaciones burocráticas en el funcionamiento del aparato administrativo, de lo que se desprende la transferencia del reglamento de diversos asuntos del campo de la administración a los organismos de las agrupaciones sociales —comprendiendo el reconocimiento al derecho a tomar decisiones y las frecuentes tendencias a crear órganos sociales de la administración bajo forma de numerosos comités, de comisiones, etc. Estos cambios no fueron mantenidos posteriormente, se comprobó que las transformaciones de carácter formal y estructural o calificativo frecuentemente no cambiaban el fondo de las cosas; es decir, el estilo de trabajo administrativo.

Frecuentemente el organismo formalmente social, en realidad administraba en forma aún más formal y burocrática que el organismo profesional. Al mismo tiempo la eficacia de acción administrativa, las capacitaciones profesionales, los conocimientos de los métodos de trabajo administrativos, daban mucho a desear. Podemos apreciar pues, que esas tendencias no podían ser positivamente apreciadas. Actualmente, luego de haber efectuado los cambios organizacionales y estructurales a diversas escalas en la administración en Polonia, el debate sobre la coparticipación ciudadana dentro de la administración no sufre mayormente. Como impulso a su desarrollo se encuentran no solamente las transformaciones efectuadas por la reforma administrativa, también la adopción de enmiendas a la Constitución de la República Popular de Polonia, así como recientemente la creación de comités de control social.

Hay que decir que tras todas estas reformas se sitúa la tarea de encontrar el camino óptimo que nos lleve a la solución del problema; la forma en que asegura ésta a los ciudadanos, la participación dentro de la administración conforme a las necesidades sociales de todo el país y a las exigencias de perfeccionamiento del funcionamiento del aparato administrativo, garantizando que esta coparticipación les otorgue un sentimiento de satisfacción y de la realización de sus deseos. La solución a este problema no es fácil y probablemente los ingresos necesarios no han sido encontrados; sin embargo las investigaciones en este sentido son indispensables, no sólo en relación a las necesidades de los ciudadanos, sino también a las necesidades de la administración y de todo el país.

VIII

Podemos clasificar las formas de participación de los ciudadanos en la administración tomando como punto de partida diversos criterios como por ejemplo, la unidad con la cual los ciudadanos cooperan; entonces podremos hablar

de participación ya sea el servicio de los órganos del Estado —de las agrupaciones sociales, o en las funciones “no organizadas” que tienen sin embargo, cierta importancia para la actividad administrativa. Otra clasificación, aún más justificada, tiene como punto de partida el carácter de acción de los ciudadanos: nos ocupamos de la coparticipación en la organización de las actividades administrativas; en la programación y la planificación; en la actividad consultativa; en el reglamento de los asuntos de decisión; así como en las actividades de control.

Yo pienso que no cabe reflexionar sobre que tipo de actividad la coparticipación es importante o menos importante. No existe una regla general, todo depende de las necesidades concretas, de las condiciones y de las circunstancias.

Existen únicamente dos elementos sobre los cuales habría que hacer hincapié y que provocan dudas y debates; el primero, es el sistema de relaciones entre el factor social y el experto en las actividades administrativas que se puede esbozar formulando la pregunta siguiente: Vale más tomar una decisión económicamente poco justificada pero que reconocen como justa los habitantes de una región determinada, o una decisión mejor, tomada no en contra de la voluntad de la población, pero sin conocer su opinión. Ambos puntos de vista cuentan con argumentos reales, y las investigaciones llevadas a cabo en el Instituto del Estado y de Derecho sobre el funcionamiento del aparato de los consejos del pueblo, demuestran que problemas similares están vigentes en la labor cotidiana de la administración.

El segundo elemento es la dirección y aún la manipulación de la opinión social a una escala determinada; conocemos casos en los cuales los habitantes tienen voz para asuntos determinados y otros en los cuales se toman las decisiones detrás del escritorio. Con éxito se puede manipular la información transmitida al sector social para crear la imagen deseada de la conciencia; se pueden también transmitir en forma incomprensible, lo que no provocará debates no deseados sobre el problema.

No hablamos aquí de diversas posibilidades de influir sobre la opinión de un grupo determinado a través de la persuasión en uso de la demagogia; se trata más bien del método de "animación" o de "apaciguamiento" del factor social a la escala determinada, con miras a lograr para la administración, un formal apoyo social para tal o cual iniciativa. Podemos juzgar que la participación del sector social —su papel— padece de deformaciones o puede ser falseada, en tonces el debate puede tener un carácter irreal y formal. ¿Acaso podemos incitar a la administración, responsable ante sus superiores de los resultados de su trabajo, de organizar y de instar al factor que constituye un obstáculo directo o indirecto suplementario a salvar? ¿Cómo organizar la cooperación entre el sector profesional y social para que esta pueda constituir una fuente de beneficios para las dos partes? ¿Es esto posible?

En el mundo entero se hacen estas preguntas, y Polonia no es la excepción. Sin embargo la respuesta ideal no ha sido encontrada.

IX

Se dice con frecuencia que la reglamentación en la Constitución de los derechos socio-económicos de los ciudadanos tienen de alguna manera un carácter declaratorio o programado. Esto es cierto, puesto que las disposiciones de la ley fundamental son directrices generales y reglamentan la actividad de órganos estatales.

Las obligaciones directas de estos organismos están establecidas en instrumentos jurídicos de jerarquía inferior. Las obligaciones concretas de organismos del Estado y de los derechos correspondientes de los ciudadanos pueden tener una amplitud diferente a un contenido individual; no es necesario examinar una actitud de Polonia Popular en el ámbito de comentar la realización de los derechos socio-económicos; de comparar los datos estadísticos referentes, por

ejemplo, al número de estudiante en las escuelas superiores, el número de centros de salud, de teatros, de cines, etc. Estas informaciones son fácilmente accesibles. En principio, cada año aparecen nuevas soluciones institucionales que apoyan al desarrollo de los derechos sociales, —por solo nombrar las disposiciones relativas a los ciudadanos: médicos gratuitos otorgados a los agricultores, las pensiones de vejez la creación de fondos para pensiones alimenticias y el sistema de subsidios al nacimiento de niños las leyes relativas a la reducción de las horas de trabajo, la reforma del sistema escolar, la introducción de la enseñanza secundaria obligatoria y muchas otras.

Un hecho característico es que estas instituciones no están muy arraigadas en la conciencia social, que se les considera en la actualidad como un hecho natural, evidente, ligado a la existencia misma de la organización del Estado como tal.

El Primer Secretario del P.O.U.P. Edward Gierek, en su última entrevista con periodistas declaró "En la actualidad un número de personas considera que el trabajo —si a él tiene derecho—, el alojamiento, se lo deben; a la asistencia médica también tiene derecho. Todo se les debe. Y así está bien; más no hay que olvidar que ha sido únicamente nuestro régimen el que ha procedido a la creación de la base para la realización de los derechos del hombre, ampliamente concebidos. Unicamente en nuestro régimen otorgamos esos derechos, los consideramos indispensables, otorgamiento de derechos a cada uno de nosotros. Sin embargo no fue siempre así y hay que continuar la lucha por nuestra causa; hay que reforzar constantemente las conquistas de nuestro pueblo, que quedaron inscritas en la Constitución".

Si analizamos en general el problema de las obligaciones de la administración del Estado en el campo de la realización de los derechos socio-culturales de los ciudadanos, debemos constatar que su obligación primordial es de asegurar un nivel definido de prestaciones —determinado por el derecho en vigor— accesible a todos. Las condiciones de esta ac-

cesibilidad puede ser frecuente determinadas por las disposiciones. Para obtener cuidados médicos gratuitos, el agricultor debe suministrar y vender una cantidad definida de productos agrícolas al Estado; la condición de admisión a estudios superiores consiste en la obligación de pasar un examen, que también es condición para las siguientes promociones —los estudiantes franceses exigían en 1968 la suspensión de todos los exámenes universitarios, juzgando esto como un elemento de los “derechos fundamentales del hombre”— por lo que igualmente en el campo del entendimiento de estos derechos podemos encontrar tendencias exageradas, absurdas o totalmente perversas.

Los debates en relación con esto son continuos; sin embargo, sobre todos estos y a un mismo tiempo, “el poder” y el “gerente” tiene un papel monopolista en ciertos casos, y estos debates tienen una importancia especial.

Si un distribuidor privado francés no compra una película elogiada por la crítica, puesto que su difusión no le redituará beneficios, no le viene a nadie en mente asociar esta decisión con el poder y la política; si la misma decisión es tomada por la empresa monopolista en Polonia, el público tiene pretensiones contra la decisión de la administración, pues está representado, —toda proporción guardada— en el Estado. En el primer caso nadie hablará de limitación administrativa de derechos del hombre a la cultura, en el segundo, tal interpretación es posible. Casos de este tipo pueden ser muchos y variados; no existe fórmula uniforme y definitiva para resolverlos. Aún en el sistema socialista no existe tal solución. Es más, el establecerla no es imposible ni necesario.

Igualmente el programa de acción de la administración de todo el país, como a escala de unidades respectivas, así

como sus acciones concretas en diversos campos de la vida social, deben ser y son sometidos al control social permanente. La amplitud de este control debe incrementarse, lo que acarrea el que se alargue el debate sobre la actividad de la administración.

X

Finalmente, y para terminar, el último problema. Cómo podemos medir la atmósfera y los efectos de la coparticipación de los ciudadanos en cualquier actividad administrativa. Cómo garantizarse que en un caso la cooperación se desarrolla bien y produce resultados positivos, mientras que en otro no resultó y no aportó nada. Evidentemente no me refiero a una situación crítica, se trata más bien de la práctica cotidiana del funcionamiento de la administración a escala media.

Los Métodos empleados son, sin duda alguna, muy primitivos, aportan una imagen eventual y aproximada y no pueden tomar siempre en consideración los diferentes puntos de vista, no sólo de los ciudadanos, ni aún de grupos enteros. No nos referimos aquí a los problemas de apreciación de la autenticidad de la representación ciudadana de las relaciones entre los ciudadanos y sus representantes, de la confianza y de las auténticas relaciones entre ellos.

Estos son problemas abiertos, problemas que despiertan dudas, inquietudes y debates. Sin embargo, parece que el sólo hecho de discutirlos y los intentos hechos para resolverlos es ya un valor social definido.