

CAPITULO III

MESA 2.

EL CIUDADANO FRENTE A LA ADMINISTRACION

INTRODUCCION

Debido al creciente divorcio en los estados contemporáneos entre sus administraciones y el ciudadano, la evolución de los aparatos gubernamentales ha estado influida, en los últimos años, por una tendencia que busca lograr una mayor participación de la sociedad en campos desatendidos o poco atractivos para los particulares.

Esta tendencia se ha reflejado en nuestro país con menor o mayor fuerza, ya que la expansión experimentada por la administración pública ha ocasionado deficiencias que no pueden ser ignoradas. Algunos de sus aparatos siguen caracterizándose por su excesiva complejidad y la marcada rigidez de sus procesos de gestión; en suma, por su "burocratismo". En ese sentido, los problemas que genera la administración pública, en términos de la multiplicidad de trámites y controles, han ocasionado trastornos en las relaciones entre las instituciones de gobierno y la sociedad.

La definición y operación de mecanismos que posibiliten la defensa y protección del ciudadano respecto de los actos de la administración pública es principio fundamental para recuperar la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas. Si bien el administrado comprende que, debido a la complejidad de los aparatos gubernamentales y la necesaria generalidad de las decisiones públicas, se adoptan medidas que pueden afectar ciertos intereses de los particulares, nunca justificará la ausencia de canales adecuados para transmitir las inconformidades resultantes.

Aunque existen mecanismos formales y legalmente constituidos para proteger al ciudadano, es indispensable reactivar su diversificación y efectuar una amplia difusión de sus servicios, de tal forma que la sociedad conozca y haga uso de las instancias respectivas.

En los últimos años, por otra parte, la ciudadanía ha demandado una mayor participación en los procesos gubernamentales, tanto en la toma de decisiones como en su ejecución, control y evaluación. Uno de los principios fundamentales instituido por el actual ejecutivo federal ha sido promover una mejor y más activa participación de la sociedad en las tareas de gobierno, a fin de restituir y fortalecer la credibilidad en las instituciones públicas.

Con el propósito de vincular a los administrados con los objetivos nacionales, el gobierno federal ha venido instrumentando diversos mecanismos para hacer efectiva la participación de la ciudadanía. A través de diferentes formas de organización social, se ha buscado retomar sus planteamientos y sugerencias en los programas orientados a adecuar y simplificar el aparato administrativo a las circunstancias que demanda el desarrollo actual del país.

En este contexto, los integrantes de la mesa centraron su consideración en cuatro temas a su juicio relevantes:

- Foros de consulta popular.
- Oficinas de quejas y denuncias.

- Tribunales de lo contencioso-administrativo.
- Simplificación administrativa.

FOROS DE CONSULTA POPULAR

Los Foros de Consulta Popular son mecanismos creados para que los ciudadanos participen en las decisiones gubernamentales, establezcan prioridades y estrategias e identifiquen las áreas en las que se pueden concertar acciones entre la administración pública y las organizaciones sociales. Estos foros constituyen un sólido avance en el terreno de la democracia participativa.

Sin desconocer las grandes ventajas de estos mecanismos, es conveniente reforzar su capacidad de respuesta para contrarrestar el escepticismo arraigado en la sociedad con respecto a su esencia democrática y eficiencia última. En tal virtud, la organización de dichos foros de consulta debe ser producto de un proceso programado y sistemático que al tiempo que recoje las inquietudes de la sociedad garantice, en lo posible, la implantación de medidas que satisfagan los planteamientos formulados.

Se señaló, asimismo, la conveniencia de reflexionar sobre la posibilidad de reorientar la organización de los foros de consulta para el análisis de procesos integrales y no precisamente por dependencias, a fin de asegurar la respuesta uniforme y conjunta del gobierno, evitando así la adopción de medidas parciales.

Por lo anterior, se sugirió elaborar un Reglamento de la Ley de Planeación, para obtener resultados óptimos de los foros que en ella se señalan, pues muy frecuentemente el ciudadano tiene la idea de que sus aportaciones no son tomadas en consideración.

En síntesis, se propuso lo siguiente:

- Mejorar las relaciones entre ciudadanos y gobierno, a través de un mecanismo permanente de consulta popular.
- Procurar que la consulta popular abarque problemas integrales y no sólo parciales, vinculados con las actividades de una determinada dependencia gubernamental.
- Sistematizar los foros de consulta popular, reglamentando su funcionamiento.

OFICINAS DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Como parte de las actividades derivadas de la renovación moral, se instituyó en todas las dependencias y entidades el Sistema de Quejas y Denuncias al amparo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El disponer de canales e instrumentos adecuados para regular la conducta pública, ha servido para prever y disminuir las prácticas contrarias a un servicio público transparente y eficaz.

Sin embargo, cabe señalar que no se ha logrado una completa aplicación del sistema, bien sea por el desconocimiento de su existencia por parte del público o bien

por el temor e incertidumbre de la eficacia de las disposiciones.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos resulta clara por lo que concierne al establecimiento de unidades de quejas y denuncias en las dependencias del ejecutivo federal y en las entidades de la administración pública paraestatal; sin embargo, dentro del proceso de desconcentración y descentralización que realiza la administración pública federal es necesario ponderar la posibilidad de crear unidades similares en los organismos desconcentrados, o bien, establecer un procedimiento que facilite al quejoso o denunciante dirigirse a la unidad administrativa central.

En síntesis, se propuso lo siguiente:

- Reforzar el Sistema de Quejas y Denuncias mediante una mejor información al ciudadano de las obras y servicios que lleva a cabo la administración pública.
- Facilitar al quejoso el acceso a los titulares de las unidades administrativas centrales de las dependencias y entidades de la administración pública federal.
- Establecer la obligación a los servidores públicos de responder a las quejas que les formulen los ciudadanos, para contribuir así a restablecer la confianza del ciudadano en la administración pública.

TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Se asentó que, frente a la administración pública, los mecanismos de defensa legal instituidos en beneficio de los ciudadanos son todavía poco eficientes y a veces inexistentes. Esta situación cierta a nivel nacional se agudiza en los estados y municipios. En la sede de los poderes federales, la justicia administrativa está minimizada por el autoritarismo o prepotencia de algunas autoridades, frente a las cuales resulta nugatoria la intervención del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. En los estados y los municipios, el autoritarismo y el caciquismo político y económico mantienen parcialmente socavada la justicia para los ciudadanos; incluso, en la mayoría de ellos no existen todavía tribunales de lo contencioso-administrativo.

Se mencionó también que los recursos administrativos, tradicionalmente entendidos y practicados como medios legales de defensa de los particulares frente a la administración pública han perdido, en ocasiones, la confianza y la seguridad para alcanzar su objetivo principal de legalidad. La burocracia los ha convertido en recursos de justicia diferida a tiempo indefinido y la prepotencia administrativa ha producido una disminución de la confianza como instrumento de justicia.

Antes de utilizar los recursos administrativos, se reconoce que el juicio contencioso-administrativo o el mismo juicio de amparo, deben cubrir ampliamente las aspiraciones ciudadanas y evitar los actos arbitrarios o ilegales de las autoridades. La política de simplificación administrativa no es, sin embargo, suficiente para construir ese tipo de procedimiento, que exige una decisión política.

En síntesis, se propuso:

- Unificar el procedimiento administrativo como puente de comunicación y legalidad entre los administrados y la administración.
- Establecer un recurso administrativo único como vehículo auténtico de inconformidad y queja de los ciudadanos ante la administración pública federal.
- Promover la autonomía de los tribunales de lo contencioso-administrativo y la inamovilidad de los magistrados.
- Otorgar plena jurisdicción a los tribunales administrativos como forma de asegurar plenitud de justicia para los ciudadanos.
- Establecer procedimientos desprovistos de formalidades en los tribunales administrativos de los estados como base de una justicia pronta, cabal y accesible a las mayorías ciudadanas.
- Considerar los atributos y características personales de los magistrados para su nombramiento.
- Promover la creación de la Procuraduría del Ciudadano.

SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA

Para hacer más eficiente el funcionamiento del aparato administrativo y mejorar la relación de servicio a la ciudadanía, en 1984 se instaló el Programa de Simplificación Administrativa.

Los lineamientos adoptados por el programa involucran aspectos que impactan en la mejor prestación de los servicios; entre ellos destacan los siguientes:

- Derogación o modificación de disposiciones y reglamentación innecesarias.
- Racionalización de las estructuras orgánicas.
- Depuración y perfeccionamiento de procesos internos.
- Disminución de requisitos para el público usuario.
- Sistematización de las operaciones.
- Cambio de actitudes en los servidores públicos.
- Optimización de los recursos.
- Fortalecimiento de la operación descentralizada.

Sin dejar de reconocer los resultados alcanzados a la fecha, cabe señalar que las acciones se han orientado, básicamente, a la atención de trámites específicos que resuelven momentáneamente problemas particulares y que por su parcialidad, posteriormente se ven anulados por la propia dinámica administrativa.

No obstante ello, el desarrollo del programa debe continuar, aunque con nuevas orientaciones. Al respecto, es recomendable replantear el esquema de análisis a partir de la identificación de procesos integrales, que consideren diversos trámites y procedimientos interrelacionados entre sí y revisados a la luz de los distintos aspectos que limitan su mejor ejecución: disposiciones jurídicas, disponibilidad de recursos, capacitación de personal, sistemas y normas de operación, entre otros.

Con lo anterior se pretende evitar la parcialidad, la heterogeneidad y los avances desiguales en la adopción de las medidas de simplificación administrativa.

Los integrantes de la mesa de trabajo se pronunciaron por que se considere como un todo a los programas de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Asimismo, reconocen que la simplificación administrativa es una demanda efectiva de la sociedad.

En síntesis, se propuso lo que a continuación se menciona:

- Vincular la simplificación administrativa con la descentralización de la administración pública.
- Fomentar el desarrollo administrativo a través de la definición de políticas públicas concretas, para facilitar la planeación y establecimiento de prioridades.
- Instrumentar formalmente mecanismos restrictivos con el fin de frenar las fuentes generadoras de excesiva normatividad, buscando que ésta sea la necesaria para la modernización y fortalecimiento de la intervención del Estado y no de los funcionarios en turno; pero, sobre todo, que se emita considerando a la ciudadanía en su aplicación.
- Responsabilizar formalmente al poder legislativo de la tarea de ubicar cargas burocráticas innecesarias, particularmente cuando lesionan al ciudadano frente a la administración.
- Transferir la responsabilidad para la definición, sanción y vigilancia de normas técnicas y éticas a grupos o gremios interesados y calificados en materias específicas, como los colegios de profesionales, las cámaras de productores, industriales, fabricantes, etcétera.
- Impulsar la organización de la sociedad civil para la absorción de nuevas responsabilidades y motivar su participación en acciones de interés social, que correspondan a actividades profesionales, técnicas y de servicios que los diversos grupos sociales deben desarrollar y exigir en favor del ciudadano.
- Intensificar la difusión e información de las medidas adoptadas en materia de simplificación administrativa.
- Promover que las unidades de comunicación social se dediquen más a informar y dar a conocer, en lenguaje sencillo y llano, los servicios que se prestan al público usuario y demandante.
- Reducir estructuras administrativas en las entidades federativas del país, que han imitado extralógicamente al gobierno federal.