

CAPÍTULO I

FACTORES ESTRUCTURALES QUE ORIGINAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MODERNA. LA DISTINCIÓN ENTRE SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO

Sumario: 1.1 La formación de la Sociedad Moderna; 1.1.1. Antecedentes 1.2 Estructuración de la sociedad civil; 1.3 Esfera privada y esfera pública; 1.4 Sentido institucional del Estado moderno; 1.4.1. Estado de Derecho; 1.5 División y colaboración de Poderes 1.6 Poder Ejecutivo, administración y burocracia; 1.7 Institucionalidad de lo público; 1.7.1 Tipología de lo público

1.1 La formación de la Sociedad Moderna.

Para entender la importancia en este capítulo sobre la Administración Pública moderna, es necesario explicar las condiciones y factores que inciden en la formación de la misma, a partir de establecer la distinción entre la sociedad civil y el Estado, puntualizando como punto de análisis, la importancia de la vida moderna que, desde el siglo XVIII, da origen a un cúmulo de instituciones que combinan el auge entre los procesos de la sociedad y la esfera institucional del Estado, destacando que la Administración Pública es producto de elementos históricos, políticos y sociales que, sin duda, influyen en su esencia y organización.

1.1.1. Antecedentes

Con el estallido de las revoluciones políticas de Inglaterra, Estados Unidos y Francia se acelera la formación de la sociedad moderna, entendida como una estructura que combina elementos que la diferencian del mundo medieval. Toda sociedad es producto de las condiciones de vida que definen a los grupos, las organizaciones y el establecimiento de los sistemas del poder político. En el caso de la sociedad medieval, que precede a la sociedad moderna, sus condiciones de vida se apoyan en las relaciones de vasallaje dadas entre el feudatario y los vasallos. Esa relación se sustenta en la fidelidad de los segundos hacia el primero y, de ese modo, los vínculos que los unen dan lugar a una convivencia que se apoya más en relaciones personales, de gratitud y agradecimiento.

La sociedad feudal tiene como estructura económica la existencia de unidades de autoproducción y autoconsumo, mismas que fortalecen su reproducción sobre la base de que la tierra es la fuente principal de la riqueza que se produce. En efecto, la tierra es considerada como el medio a través del cual es posible que la riqueza tenga elementos de materialidad. De ahí que las relaciones de servidumbre establezcan el pago del diezmo por parte de los campesinos hacia el señor feudal.

Durante once siglos la sociedad feudal es fundamentalmente una sociedad agraria, es decir, vive y se reproduce de los productos que se obtienen con las prácticas agrícolas. Se produce para consumir, no para intercambiar. Este hecho determina que la organización política se estructure sobre la base de poderes domésticos que se centralizan de manera difusa en el señor feudal y que se ejercen a través de una concepción patrimonial del poder. Se forma así, la administración patrimonial que tiene como elementos sobresalientes que las tareas de recaudación, justicia y protección no descansan en grandes aparatos de poder, sino en una forma de entregar los cargos administrativos, sin distinguir los bienes de su titular y los recursos del mismo.

La administración patrimonial,¹ propia de la sociedad feudal es también una forma de administración señorial en la cual se combinan sin distinción, lo doméstico y lo “oficial”, es decir, lo que pertenece al hogar y lo que es cumplimiento hacia la sociedad. Incluso en la visión de la administración patrimonial, el ejército lo encabeza el señor feudal, pero no tiene arraigo ni pertenencia que permita identificar elementos formales y nacionales.

De este modo, la cabeza de la administración patrimonial es el señor feudal y su cuadro administrativo se sustenta en la fidelidad de sus integrantes y no en relaciones de adscripción y no en reglas formales.² La composición de

¹ “El manejo de la administración feudal se realizaba sobre la base de las prebendas, donde el cargo era utilizado para desempeñar no sólo las actividades correspondientes, sino que también era un medio para el ejercicio del poder que se traducía en los recursos que tenía asignados”. Ricardo Uvalle Berrones, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica, México. 1984, p. 34.

² “En la comunidad feudal, por ejemplo, los vasallos debían pagar de su peculio las expensas administrativas, y debidamente, según justicia y razón dentro de su propio feudo, para el equipamiento y abastecimiento bélicos; de igual modo procedían sus vasallos”. Max Weber, *El político y el científico*. Alianza Editorial, México, 1980. p. 11.

la sociedad feudal, basada en lo fundamental en relaciones de adscripción, favorece que la movilidad de sus integrantes sea con base en criterios como el nacimiento, la pertenencia a la corporación, al gremio y el lugar que se ocupa en los marcos de la vida aristocrática. En esa sociedad no había distinción de clases, sino diferencias que se determinaban por valores que corresponden más a prácticas de privilegio.

Las diferencias se enlazan con la estructura de la propiedad y de las relaciones que se derivan, en las cuales había dos centros de poder que tenían las ventajas más acendradas: la Iglesia Católica y la aristocracia. Estos eran los principales centros que tenían relación directa con el feudatario, como cabeza del poder político que administra con los vasallos. Por tanto, “El feudo concedido a los vasallos, las prebendas de quienes empeñaban la función por patrimonio y la paga de los servidores del Estado [...] así como, por otra parte, el honor del hidalgo, los privilegios estamentales y la honorabilidad del funcionario, constituyen el premio a los integrantes del cuadro administrativo y la última razón determinante de adhesión al titular del poder”.³

Por tanto, las decisiones del poder tenían más juego en círculos exclusivos debido a la posición de sus integrantes en la sociedad, lo cual permitía una base de poder que impide a quienes no son de esos círculos, acceder vía movilidad hacia otras ventajas sociales, económicas y políticas. De esta manera el nexo entre la propiedad inmóvil y el poder político es de correspondencia para crear las reglas y normas que favorecen la vigencia de los privilegios de clase que hacen más ostentosas las diferencias entre los grupos de la sociedad.

Pero en la medida que la estructura económica empieza a ser superada más allá de la autoproducción y el autoconsumo con la formación de los excedentes económicos, ese sistema de poder se cimbra, porque no está organizado para intercambiar, sino para acumular y estacionar la riqueza que se genera.

A finales del siglo XV e inicios del siglo XVI, la sociedad medieval tiende más a la producción y al intercambio, lo cual implica que sus relaciones de producción ingresen a la economía que no sólo produce riqueza, sino que tiende a producir valor. Cuando la producción de valor desarrolla la riqueza estacionaria, ésta inicia el intercambio de las mercancías y en ese sentido, los

³ *Ibid.*, p. 10.

feudos son quebrantados como unidades de autoproducción y autoconsumo por las relaciones que favorecen la integración de los mercados.⁴

Así, la economía mercantil que se forma durante el siglo XIX, empieza a sustituir a la economía feudal. La circulación de las mercancías modifica el patrón que conlleva a la producción de valor y en la medida que este proceso se desarrolla, se amplía la economía mercantil, con lo cual surge un sistema de intercambios mayores que anuncia a la vez, la formación de la sociedad mercantil y, en consecuencia, otra forma de organizar el poder político.

Por lo tanto, las monarquías absolutas son la estructura del poder que alienta el avance de la sociedad mercantil desde el momento en que reclaman la centralización del poder. Inicia, en consecuencia, un proceso que consiste en expropiar a los señores feudales los poderes que detentaban y que ejercían sobre los vasallos y los siervos.

El esquema descentralizado del feudalismo⁵ empieza a ser reclamado por las monarquías absolutas para dar paso a la formación de las funciones generales que los Estados debían de cumplir. Así, lo relativo al pago de impuestos, la administración de la justicia, el manejo de las relaciones exteriores, el control interno de la sociedad y la necesidad de formar ejércitos leales al Estado, indican que la formación del poder político tenía que asegurarse sobre la base del monopolio de la autoridad para aseverar la centralización del mando y las decisiones.

La centralización⁶ caracteriza a las monarquías absolutas como una forma de Estado que inicia la distinción entre lo que corresponde a la sociedad y lo que

⁴ De acuerdo con Dasgupta se entiende por mercado “[...] una institución que hace posible a las partes interesadas tener la oportunidad de negociar el curso de acción de sus elecciones.” José Ayala Espino, *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999. p. 96.

⁵ “El feudalismo como modo de producción se definía originalmente por una unidad orgánica de economía y política, paradójicamente distribuida en una cadena de soberanías fragmentadas a lo largo de toda la formación social.” Perry Anderson, *El Estado absolutista en Occidente*. Siglo XXI, México, 1979. p. 13.

⁶ “La centralización administrativa encuentra en la economía mercantil un campo propicio para crecer y expandirse en cada una de las esferas de la sociedad. Al dominarla y tutelarla, no puede hacerlo más que ampliando constantemente su radio de acción, porque, de otra manera, la sociedad se debatiría en la incertidumbre, la anarquía y la disolución.” Ricardo Uvalle Berrones. *Op. cit.*, p. 77.

corresponde al poder político. Lo que el feudalismo no distingue –ámbitos de competencia– lo inician las monarquías absolutas como parte del proceso que conlleva a la existencia de la sociedad mercantil.

La administración del poder se lleva a cabo sobre la base de cuerpos especializados y versados en los asuntos del Estado. Lo doméstico se confina al hogar, mientras que las funciones generales, no sólo son parte del monopolio del Estado, sino que debido a su grado de especialización, deben cumplirse por servidores administrativos que las conozcan y ejecuten de manera sistemática. Inician de este modo, los procesos que conllevan a que el Estado tenga en el terreno de la seguridad, un cuerpo de funcionarios que respondan por él en todo momento, tiempo y circunstancia.

Esto es una situación de fondo que permite destacar que la monarquía absoluta da paso al concepto de soberanía, para lo cual necesita tener funciones defensivas y ofensivas que garanticen su conservación. Tanto las funciones generales, como la proclama en favor de la soberanía estatal,⁷ le confieren a la monarquía absoluta los medios que son indispensables para organizar y ejercer el poder sin sujetarse a dos poderes no estatales como son la aristocracia y la Iglesia Católica. Estos poderes gozan durante el feudalismo de una posición de ventaja que les permite influir en las decisiones de la materia estatal para tener más privilegios. Con el advenimiento de la monarquía absoluta, se modifica ese estado de cosas, ya que la centralización del poder es incompatible con formas de convivencia en la cual sea objeto de mediatización.

La centralización del poder es la clave para que la autonomía del Estado empiece a arraigarse con fines de conducción. Tanto Bodino como Maquiavelo advierten, en el siglo XVI, la importancia de que los Estados sean centralizados, autónomos y soberanos para evitar que los privilegios en favor de círculos restringidos de poder, impidan la vigencia de un poder eficaz y consistente. La tarea de la monarquía absoluta se encamina a crear un orden político y administrativo que sea útil para la tarea de gobernar.

⁷ Se entiende como el conjunto de poderes, capacidades y atribuciones del Estado para constituirse como el poder supremo de la vida económica, política y social acreditando con eficacia que consigue gobernar a los poderes de la sociedad. Jean Bodino, *Los seis libros, de la República*. Madrid, Aguilar, 1973. _

La no fusión de los poderes de la sociedad con el poder del Estado,⁸ es una de las tareas básicas que desarrolla la monarquía absoluta con el fin de garantizar la existencia autónoma del poder político. Por eso los desencuentros entre el Estado, la aristocracia y la Iglesia Católica son parte de la lucha por el poder en un punto: el Estado necesita que su conservación política sea efectiva y, para ello, debe subordinar a sus imperativos a los poderes no estatales. De ahí que la proclama de la soberanía estatal sea un imperativo a cumplir para hacer posible el gobierno en la sociedad.

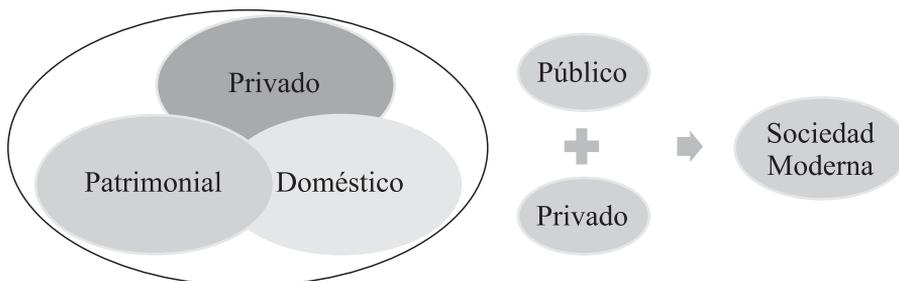
Esta faceta del poder tiene su razón de ser en el sentido de que no será aceptado y reconocido si funciona sobre la base de favorecer a unos y no a todos. Aunque la monarquía absoluta no es un Estado en toda la extensión de lo público, no está dispuesta a enajenar las funciones generales que tiene a su cargo y para ello necesita imponerse a los demás poderes, con el fin de garantizar la centralización del poder en términos políticos y administrativos.

Gráfica No. 1

Lo Público en la Sociedad Feudal

Se plantea una explicación de lo que es la sociedad feudal por considerar que es el antecedente inmediato de la sociedad moderna y en la misma, lo público se confundía con lo privado, con lo doméstico, lo patrimonial; pero con el advenimiento del mundo moderno, lo público se convierte en una esfera autónoma al igual que el espacio privado, hecho que se retoma para precisar mejor el vínculo de la sociedad con el Estado.

Sociedad Feudal



Identidad de lo público y privado en la sociedad feudal

Fuente: elaboración propia.

⁸ “Definición del Estado. Que es soberano y súbdito, y en ello radica la esencia del Estado que podemos definir así: una persona de cuyos actos se constituye en actora una gran multitud mediante pactos recíprocos de sus miembros con el fin de que esa persona pueda emplear la fuerza y medios de todos como la juzgue conveniente para asegurar la paz y la defensa común. El titular de esa persona se denomina soberana y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo.” Thomas Hobbes, *Leviatán*. Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Editorial Río Piedras, San Juan Puerto Rico, 1966. pp. 150-151.

En la medida en que la sociedad feudal agota los procesos de autoproducción y autoconsumo se acelera la fase en que la producción de mercancías ingresa al intercambio, iniciando con ello los orígenes de la sociedad moderna, que en lo fundamental combina mercancías, capital, intercambios y mercados. Estos elementos corroboran el advenimiento de la sociedad industrial en la cual las fuerzas productivas se renuevan de modo acelerado y constante para intensificar la reproducción del capital.

El hecho histórico que registra lo anterior, es la Revolución Industrial que se origina en Inglaterra durante el siglo XVIII, con el uso intensivo del sistema de máquinas, que disminuye el tiempo de operación para producir las mercancías, intensifican la producción y compiten sin cesar con la fuerza de trabajo.

1.2 Estructuración de la sociedad civil

La disolución de la sociedad feudal⁹ es un fenómeno que se origina a finales del siglo XV y en los albores del siglo XVI, cambian las condiciones que provocan el advenimiento de estructuras diferenciadas que anuncian el ingreso a la vida moderna. El ingreso a ésta responde a procesos que estimulan que éstos sean productivos y distributivos, orientados más por el intercambio mercantil, no por el aprovechamiento de la renta de la tierra que es propia de las relaciones feudales. Emergen, en este sentido, actividades relacionadas con la formación inicial del capital a partir de que los productos que se intercambian son portadores de valor de uso y valor de cambio.

Se modifica en consecuencia, la relación de las clases sociales, dando paso a una de ellas que vivía en los burgos y que se ocupaban de utilizar el dinero y el capital para estimular los procesos productivos. La forma de poder que corresponde en sus inicios a la formación de la sociedad moderna es la monárquica, la cual se asume como la base de los procesos de dirección política. Este hecho es fundamental para configurar un ambiente en el cual el

⁹ “[...] La sociedad feudal era una sociedad sustentada en los privilegios señoriales y en la práctica de la servidumbre; la vida política era considerablemente indiferenciada, porque el contrato de fidelidad facilitaba, hasta cierto punto, que la autoridad del monarca feudal se plasmara en el cumplimiento de actos domésticos y “oficiales” de los vasallos”. Ricardo Uvalle Berrones. *Op. cit.*, p. 34.

poder político descansa más en un sistema de poder centralizado y no en la fragmentación del mismo que sucedía en el modo de producción feudal. La lucha entre la aristocracia terrateniente y la emergente burguesía se localiza no en los honores y en las tradiciones de alcurnia, sino en la posesión de los medios de producción.

La burguesía se rige por el intercambio de las mercancías, mientras que la aristocracia proclama la inmovilidad de la propiedad. Esto significa que una característica de la sociedad civil moderna consiste en defender la existencia de propietarios y aunque en el Estado monárquico no se consolida su condición de clase, es claro que las relaciones de intercambio avanzan más de prisa que la economía del autoconsumo y la autoproducción que corresponde a la economía feudal.

La importancia de que existan propietarios responde al perfil de una sociedad que tiene como motor de su desarrollo a las actividades mercantiles, lo cual provoca una modificación sustancial en la organización y el aprovechamiento de los recursos. En este sentido, el inicio de la sociedad civil con énfasis en los siglos XVI y XVII, tendrá en el siglo XVIII un avance más significativo, porque es el tiempo en el cual la economía mercantil se transforma en economía de mayores intercambios.

El siglo XVIII refleja cómo el poder de la aristocracia terrateniente es desplazado con de los medios de producción, la circulación de las mercancías y la acumulación del capital que defiende la burguesía, como una clase social interesada en la renovación de las fuerzas productivas. Empieza a ganar terreno la condición de vida civil, lo cual implica el fin de las relaciones de servidumbre para dar paso a la formación de nuevos propietarios, que antes estuvieron confinados al pago del diezmo y al tributo que rendían a la aristocracia terrateniente.

Los nuevos propietarios eran los campesinos, quienes no tenían la oportunidad de intercambiar sus productos, ni ser detentadores de la tierra en condición de propietarios. Con el avance de las relaciones de intercambio ingresan a los circuitos de la producción y el consumo que tienen como eje principal la circulación de las mercancías.

Las mercancías son objetos que tienen valor porque se producen con el trabajo humano y, por tanto, son susceptibles de las operaciones de compra y venta, lo cual significa que son portadoras, no sólo de riqueza, sino de capital. Aquí se localiza uno de los puntos más importantes que en la sociedad civil estimulan su auge y desarrollo.

En efecto, la existencia de propietarios, sea en calidad de capitalistas o como propietarios de la fuerza de trabajo, implica que la visión de la propiedad estacionaria es infecunda en condiciones de vida que exigen procesos de intercambio. La propiedad móvil, es decir, la que se intercambia, es la que caracteriza a la sociedad civil moderna y con ello a las relaciones que se establecen en escala creciente a partir de que el capital es considerado como la palanca de la acumulación. Esto significa que la burguesía se consolida de modo importante en el seno de la sociedad civil, la cual es el reflejo no sólo de sus relaciones económicas, sino también civiles.

Por lo tanto, la naturaleza de la sociedad civil se nutre cuando sus miembros no son sólo personas, sino individuos que tienen el derecho y la oportunidad para ser sujetos activos en los procesos de intercambio. La condición de individuos significa que la economía capitalista necesita de propietarios libres para llevar a cabo la compra y venta de las mercancías. La condición de civil proviene de que las diferencias de clase no tienen su raíz en las relaciones de cuna o prestigio familiar, sino que tienen su razón de ser en el lugar que se tiene frente a los medios de producción.

La vida moderna necesita, en este caso, que los individuos de la sociedad se desenvuelvan en un plano de igualdad, es decir, de condiciones formales que garanticen que todos tienen la oportunidad de intercambiar. Se rompe así, la visión de que sólo unos cuantos tienen el derecho de estar en las relaciones mercantiles. Así pues, el logro de la sociedad civil consiste en que la orientación de mercado, es decir, de propiedades y propietarios que son la base de una economía, define sus relaciones sociales para llevar a cabo el intercambio productivo.

Con la acepción de lo civil se reconoce que el hogar es el centro de la familia y desde el punto de vista productivo, es el que favorece en un esquema de

acumulación y desarrollo, la incorporación a los mercados de individuos que, sobre el principio de igualdad, permiten la expansión de la riqueza y el capital.

Lo civil implica que la sociedad no es receptiva a prácticas de privilegio, sino que se erradica el reconocimiento de que los títulos nobiliarios son un pase para ocupar un lugar en la estructura de la propiedad y en los procesos productivos. En este caso, los individuos en su condición de civiles, responden al mundo de la igualdad formal que se proclama ante los viejos señorios.

La igualdad formal es condición fundamental para que la sociedad civil, entendida como una sociedad de propietarios, sea a la vez, una sociedad de oportunidades reconocidas para evitar la reproducción de las diferencias de clase o de los privilegios que favorecen la ostentación de unos ante otros.

Con este paso, la sociedad civil¹⁰ adquiere un perfil propio y diferente ante otros tipos de sociedad y se consolida como la sociedad moderna, que es la clave para entender la formación de las instituciones que regulan los procesos de intercambio, así como las relaciones sociales que con él se generan.

La sociedad civil moderna rige sus formas de vida invocando la existencia de propietarios privados, lo cual significa que tienen derechos y obligaciones reconocidos por reglas jurídicas que integran el sistema del derecho positivo. En efecto, con la sociedad civil moderna también se forma el derecho moderno, el cual tiene como lógica de su significado, que los propietarios privados, así como su derecho a la vida privada, son la clave que justifica la vigencia de reglas que autorizan y restringen los procesos del intercambio mercantil.

La racionalidad del derecho en la visión de la sociedad civil significa que la esfera de lo privado, ha sido reivindicada como un ámbito de exclusividad,

¹⁰ “La noción de sociedad civil tiene sus raíces en la filosofía social de los moralistas escoceses como Ferguson, quienes contrapusieron a las sociedades militares tradicionales y las sociedades industriales pacifistas; tiene asimismo raíces en la distinción que establecieron los filósofos alemanes entre ‘Staat’ y ‘Gesellschaft’, e incluso reverbera en ella el famoso grito de batalla de la Revolución Francesa. La sociedad civil es una comunidad de ciudadanos, de individuos que disfrutan de igualdad ante la ley, así como de un conjunto de derechos fundamentales, y cuya libertad de perseguir sus metas privadas sólo están restringidas por el mismo derecho de los demás, y por los derechos de la *res* pública que derivan de su condición de ciudadanos. Una sociedad civil no puede existir donde hay gran desigualdad social; es incompatible con una estructura de Estado feudal, con la esclavitud y la división de la población en castas”. Renate Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. En: *Revista Reforma y Democracia* No. 21, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, octubre 2001. p. 13.

esto es que los propietarios tienen como ámbito de referencia lo doméstico, es decir, lo que pertenece al hogar. Este hecho provoca que la sociedad civil moderna sea más de carácter individualista, dado que los individuos son valorados como el centro que la vida institucional debe proteger y salvaguardar, lo mismo que su propiedad.

No hay duda pues, que la sociedad civil se formaliza con el derecho y las reglas procesuales que se aplican para garantizar el orden y la certidumbre en su seno. Así, la sociedad civil es entendida como una esfera de individuos que tienen el reconocimiento de que pueden dedicarse a las actividades que más les convienen, sin afectar a otros individuos.

La importancia de lo civil en la sociedad es la pauta para que cualquier pretensión encaminada a proclamar privilegios de antaño, no tenga cabida en un sistema de reglas impersonales y aceptadas. El triunfo de la burguesía sobre la aristocracia terrateniente favorece que la sociedad civil sea aceptada como una sociedad que formaliza la existencia de propietarios sujetos a las reglas del derecho civil, el cual establece incentivos y sanciones para evitar los abusos o las formas de destrucción cuando no se consiguen los acuerdos mercantiles que conllevan a la realización de las mercancías en capital.

Lo civil en este caso, no es sólo una condición de vida, sino también un modo de convivir, intercambiar, comprar y vender con base en los fundamentos de una sociedad y una economía que se forman no obstante las presiones de las relaciones precapitalistas alentadas, en lo fundamental, por la economía agrícola.

El reconocimiento de lo civil fortalece a una sociedad que se integra por capacidades individuales que son indispensables, para que las relaciones económicas sean más eficientes e interdependientes en un esquema de voluntades expresas. El reconocimiento de lo civil se vincula con los objetivos que definen al mundo moderno como un lugar de intercambios crecientes, debido a la renovación constante de las fuerzas productivas y a la voluntad de intercambiar las mercancías.

1.3 Esfera privada y esfera pública

La esfera pública de la sociedad moderna es otra faceta a destacar en la estructuración de la vida moderna. Si la esfera privada es uno de los substratos

de la sociedad civil, la pública es importante dado que en ella los privados – individuos propietarios– también se desenvuelven, pero más allá del hogar, la economía doméstica y las relaciones familiares.

La esfera pública es un lugar abierto, compartido, visible e interactivo que tiene dinamismo creciente, debido a que la suma de voluntades y capacidades tienen formas de actuación para la atención de los problemas y necesidades comunes. Esto significa que la esfera pública no es antagónica a la privada, sino otro sitio de realización que tiene valores y reglas que la sustentan.

Los valores se encaminan por el lado de lo compartido, lo solidario y la cooperación para hacer posible, con esfuerzos y recursos compartidos, la superación de las restricciones que impone la vida moderna. Ejemplo de esta situación son las peticiones que se hacen a la autoridad para que sean atendidas. Otro caso es que las necesidades colectivas relacionadas con las condiciones de vida como la limpieza, el uso del agua, la seguridad, el cuidado del patrimonio y la dotación de los servicios públicos, implica que el sentido de comunidad y participación sea vigoroso.

Las reglas se refieren a que la convivencia pública tiene que realizarse con base en acuerdos¹¹ que se han de respetar, sobre todo en lo que concierne a los costos y los beneficios. Nada en la esfera pública es gratuito. Todo tiene un costo que debe asumirse por los miembros de la vida asociada. El cuidado de la esfera común necesita del pago de impuestos para financiar los gastos y presupuestos públicos.

En este caso, las necesidades públicas tienen su origen en las insuficiencias y carencias que los individuos resienten y que con sus recursos y capacidades privados no tienen los elementos materiales ni los recursos financieros para atenderlos. Es el caso de la seguridad pública, la vigencia del orden público, los instrumentos de defensa, la vigilancia sobre la propiedad y el resguardo de las actividades que se conectan para dar paso a formas de participación y coordinación en la sociedad.

¹¹ “El Leviatán es, para Hobbes, la instancia que da orden y seguridad a la conflictiva vida de los hombres, ya que éstos han convenido en ceder sus derechos particulares en un pacto social que tiene como base y garantía un poder común fortalecido [...]” Hobbes, *Op. Cit.*, p. 67.

Los beneficios, por su parte, se relacionan con las ventajas que se derivan de vivir en comunidad y se relacionan con la vigencia de los servicios públicos, la limpieza, el confort, la recreación, el esparcimiento, el goce de la propiedad, de los parques y la seguridad de que las operaciones económicas que dan vida al intercambio, tienen un orden y un sistema de autoridades que se encargan de su regularidad, es decir, de funcionamiento ordinario.

La vida pública moderna que se desarrolla con la urbanización y la industrialización, plantea retos importantes que sólo de manera colectiva es posible atender y procesar. En ella la tarea de las autoridades es por demás relevante, porque a través de diferentes organismos administrativos, se atienden y estructuran las soluciones a los problemas que se definen. En este caso, el Estado, con el auxilio de los organismos administrativos correspondientes, tiene la capacidad de hacer frente a condiciones adversas de vida.

Para ello es necesario que los presupuestos públicos se nutran con el pago de impuestos que las personas en condición de privados, realizan a la hacienda pública. Es decir, tanto los valores como las reglas propias de la esfera pública, son indispensables para crear un ambiente que permita la convivencia entre las personas, los grupos y las organizaciones en términos de una interacción productiva y respetuosa.

Es fundamental en la visión de la esfera pública,¹² que los diferentes modos de vida sean asegurados con la vigencia de reglas comunes y que sean cumplidas

¹² “Lo significativo en cuanto a la relación entre *esfera pública* y *espacios públicos* es que tanto la reflexión como los atributos otorgados a la primera en la filosofía política y la teoría social contemporáneas, resultaron trasladados a los segundos, bajo la forma de la construcción de una suerte de *tipo ideal* que remite a un conjunto de atributos propios de *los espacios públicos* de la ciudad moderna, a saber: espacios asignados al uso del *público*, es decir no reservados a nadie en particular (eso es a individuos específicos o pertenecientes a una determinada categoría, estamento o clase social); de libre acceso –sea irrestricto como en el caso de los parques y las calles *públicas*, sea sujeto a la satisfacción de ciertas condiciones, como el pago de una cuota de entrada (estadios, teatros, cines)–; donde se admite y además se presenta como rasgo dominante, la copresencia de extraños y por consiguiente todos y cada uno de los copresentes gozan legítimamente del *anonimato*, es decir del hecho de ser uno más entre un conglomerado de individuos que permanecen juntos en un lugar o transitan al mismo tiempo por él por razones circunstanciales, razones que sólo atañen a cada quien; donde impera la condición de *iguales en la diferencia*, es decir, donde todos tienen derecho a estar presentes y a ser respetados en su integridad, intimidad y anonimato independientemente de sus características individuales [...] por todo lo anterior, funcionan como lugares donde el ciudadano-ciudadano hace la experiencia de convivir pacífica e igualitariamente con los otros diferentes, e incluso está en la predisposición de disfrutar el eventual encuentro con un extraño o la ocurrencia de lo inesperado”. Duhau, Emilio y Giglia, Ángela, *Las reglas del desorden: habitar la metrópoli*. Siglo XXI, UAM Azcapotzalco, México, 2008. p. 46

con la certeza de que es la única manera de superar carencias y necesidades compartidas. La esfera pública se integra, además, por proyectos compartidos desde la visión de la nación, entendida como la suma de ciudadanos que dan vida a la comunidad, por la disposición de que los miembros de la misma estén convencidos de que se han de cumplir las reglas que sustentan tanto el principio de autoridad, como las oportunidades de realización individual y grupal.

Lo importante en la esfera pública es que la conservación y el desarrollo de los sistemas productivos necesitan de la autoridad y de los miembros que la integran para su mejor aprovechamiento. Es el lugar en el cual se organizan los esfuerzos colectivos para racionalizar mejor los recursos disponibles. Por eso la cooperación de esfuerzos en la esfera pública es fundamental, a fin de avanzar en la atención y solución de los problemas compartidos.

Lo distintivo de la esfera pública es que se integra para fines de atención y solución, por las necesidades públicas que se identifican en la calle y que tienen como raíz la vida doméstica. Lo doméstico pertenece al hogar y significa cuando rebasa el perímetro del domicilio, que no hay en la esfera privada los medios para su atención y respuesta oportuna. Es el caso de la salud, la seguridad, el orden y la justicia que se han convertido en la lógica de la vida institucional, en tareas generales que tiene a su cargo la autoridad.

Por otra parte, la importancia, además de los problemas compartidos, es fundamental que los desacuerdos, los conflictos y la lucha de intereses, tenga un sistema de respuesta pública para dirimir la intensidad de las diferencias con el concurso de la ley, los reglamentos y la aplicación de sus preceptos. La esfera pública tiene como alcance que todos los miembros de la sociedad caben en ella, pero eso no significa la ausencia de contratiempos y dificultades que demandan atención y solución.

La superación de los contratiempos y los problemas, fortalece el sentido de la esfera pública para entenderla como un sistema de intercambios que produce costos y ventajas. Estos elementos son irrenunciables en términos de la vida moderna, razón por la cual la tarea de la autoridad es por demás relevante para evitar que los conflictos le tomen la delantera a la cooperación.

En la esfera pública se localizan los fundamentos del poder en la vida moderna que incluye desde luego, la importancia de la esfera privada. En este sentido, las tareas de administración y gobierno responden a imperativos normativos que se construyen en diferentes momentos del quehacer institucional y que se relacionan con la existencia de los privados en calidad de público. Así pues, la categoría “ciudadano” que responde a la visión de lo compartido, tiene alcance jurídico y político a fin de destacar, en un marco de derechos y obligaciones, la importancia de la vida política, ésta responde a la *polis* y a la *comunidad*, lo cual indica que en la vida pública moderna se mezclan lo colectivo, la asociación, las reuniones y las formas de integración.

En efecto, la condición de ciudadano es propia de la sociedad moderna en el sentido de que los propietarios individuales, tienen otra forma de actuación que se relaciona con la esfera pública, que es la base para entender el significado de lo colectivo. En la esfera pública moderna, los ciudadanos tienen como elementos de protección y seguridad los derechos del ciudadano, que se relacionan con el voto universal, la representación política, la participación en los asuntos colectivos, el derecho a los cargos de elección y, sobre todo, el derecho a elegir quién debe gobernar los asuntos colectivos. De ahí que el ciudadano en la vida democrática no sea tan sólo una abstracción, sino que tiene la posibilidad de influir con su voto y participación en el destino de los asuntos públicos.

El ciudadano tiene un lugar en la comunidad, el cual se deriva de su pertenencia a la misma, es decir, en el marco de los derechos y las obligaciones, está protegido para que su esfera de actuación dada por lo público, tenga reconocimiento formal, jurídico y político. Esto significa que ocupa un sitio en la discusión de lo colectivo y es a la vez, un balance que las autoridades no desconocen cuando se valoran decisiones que tienen como destino la vida compartida. Lo relevante del ciudadano en la vida moderna es que deja atrás su condición de súbdito, para asumirse como una persona no sólo de carne y hueso, sino que tiene la oportunidad de participar en la definición de los asuntos colectivos.

A diferencia del súbdito que carece de esas oportunidades, el ciudadano moderno tiene libertades¹³ civiles y políticas que invoca y aprovecha para no ser una pieza más en la relojería de la política, sino un protagonista interesado y preocupado por el destino compartido. De hecho, la categoría “sociedad civil” implica que se integra por ciudadanos que tienen igualdad de derechos y obligaciones.

Lo civil deviene de *civitas* que es el origen de la categoría “ciudadano”. Por ello la esfera pública no se entiende sin la valoración de los ciudadanos que son los que además dan lugar a la categoría “pueblo”. Esta es otra forma de aludir a la existencia de ciudadanos en el plano jurídico y político, dado que *populus* alude a lo popular en un sentido amplio del cual se forma en la sociedad moderna la categoría “ciudadano”. De este modo, la esfera pública no es tan sólo el espejo de lo que sucede en la esfera privada, sino la condición de vida que se ejerce para evitar que el poder sea autárquico.

El ciudadano, en este sentido, es el mismo propietario que se reconoce en la vida privada, pero cuando ingresa a lo compartido y común que es la esfera pública, asume un papel en los marcos de lo colectivo y, por tanto, no sólo participa, sino que se organiza para llevar a cabo la defensa de los espacios a los que pertenece en la vida doméstica. Así, la organización de los ciudadanos en la vida moderna tiene como antecedente la necesidad de compartir y protegerse frente a los problemas que afectan a lo colectivo. La democracia moderna en este caso, es el ámbito espacial, territorial y geográfico, en el cual los ciudadanos se desenvuelven con apego a normas, procedimientos y agendas que indican la importancia de que su observancia sea real, no quimérica, para asegurar la cohesión de las formas de integración política, social y pública.

La vida política, en consecuencia, se nutre de los ciudadanos organizados y activos que a partir de identificarse, en razón de causas compartidas, dan origen a formas de organización que reflejan el modo de proteger su actuación

¹³ “Dentro de las causas sociales, se da una muy brillante época de producción ideológica, que fundamenta el nuevo concepto de libertad. Diderot, Voltaire, Montesquieu, Sieyes, Locke, etc., ofrecen conceptos revolucionarios como son: voluntad general, representación política, división del poder público, elección de gobernantes, etc., lo que permite establecer un nuevo sistema de Estado y gobierno”. Sergio R. Márquez Rábago. *Evolución Constitucional Mexicana*. Editorial Porrúa, México, 2002, p. 28.

en la vida pública. Se forman así, los partidos políticos, los sindicatos, los colegios, las cámaras y las confederaciones que dan cuenta de un cúmulo de sistemas de agrupación y defensa para la preservación de los intereses compartidos.

La esfera pública es así, no sólo un sitio para la atención de las necesidades compartidas, sino también, un lugar en el cual coexisten la diversidad y la pluralidad de la vida moderna, mismas que acreditan que lo heterogéneo, no lo homogéneo, caracteriza a la sociedad moderna en términos de diferenciación y complejidad. La esfera pública es a la vez, el lugar de los museos, las bibliotecas, los jardines y las plazas que son sitios de reunión que permiten no sólo la recreación, sino también la discusión y deliberación de los asuntos compartidos.

1.4 Sentido institucional del Estado moderno

La formación del Estado moderno es propia de un conjunto de procesos que se orientan y tienen como resultado, el establecimiento de estructuras de poder y autoridad que los caracterizan como la institución más importante de la vida colectiva. El Estado es un sistema de poderes y atribuciones que están organizados con base en reglas que autorizan sus acciones y que a la vez también las restringen.

En efecto, una característica del Estado moderno es que su fuerza y contundencia es objeto de regulación para evitar que sea un riesgo a las libertades civiles y las libertades políticas. Su ámbito de atribuciones se define a partir de lo que le corresponde a la esfera pública y en la misma se constituye en un sistema que se caracteriza por detentar poderes compulsivos, a través de los cuales aplican, tanto incentivos positivos como negativos. Unos y otros, son el medio que permite que se lleven a cabo las tareas que el gobierno desarrolla para cumplir con los imperativos constitucionales.

Los poderes compulsivos lo erigen en una organización que reclama con éxito el monopolio al uso legítimo de la fuerza física. Esto significa que es la única organización que exige obediencia de manera persuasiva o compulsiva. Lo específico del Estado en este caso, es que se asume como un poder indivisible

y soberano, lo cual significa que no admite poderes análogos y tampoco acepta compartir tareas y responsabilidades que pongan en riesgo su integridad.

El Estado por consiguiente, es el único que tiene los medios para llevar a cabo las tareas de gobierno, procurando en todo momento, el cuidado y seguridad de las esferas privada y pública. A la primera, le reconoce la vigencia de los derechos del hombre¹⁴ que son la base para situar la prosperidad y la realización de la economía doméstica, las relaciones familiares, así como los procesos de intercambio. La segunda esfera, la pública, es el universo en el cual se asienta para generar las condiciones y normas que permiten la convivencia de la diversidad y la pluralidad.

Lo relevante en este caso, es que la esfera pública del Estado se integra por órganos, poderes, autoridades, reglas y recursos que tienen como finalidad, utilizarlos como instrumentos de gobierno para regular las ventajas y conflictos que se originan en la vida moderna. La función del Estado es importante para evitar que el conflicto le tome la delantera a la cooperación. Así pues, le corresponde al Estado fungir como el centro principal que tiene a su cargo la seguridad y las libertades que la sociedad moderna reconoce para asegurar su propio desenvolvimiento.

1.4.1. Estado de Derecho

No hay duda de que la presencia del Estado en la sociedad es indispensable e insustituible. Esto significa que los problemas y las necesidades colectivas reciben tratamiento público–estatal, desde el momento en que la coordinación de órganos y áreas de responsabilidad son puestas en operación por mandato constitucional y legal. Lo distintivo del Estado es que por mandato público se ocupa de la atención de las carencias comunes, situación que le confiere la responsabilidad de atenderlas y procesarlas con la capacidad institucional que tiene.

¹⁴ “[...] si se piensa en lo que los derechos del hombre y la democracia significan en su núcleo, a saber, la simple expectativa de no excluir a nadie de la comunidad política y de respetar por igual la integridad de cada uno y de todos, es decir, la integridad del otro precisamente en esa su otroidad o alteridad”. Jürgen Habermas, *Más allá del Estado Nacional*. Editorial Trotta, Madrid, 2001. p. 171.

En la visión de la sociedad moderna, el Estado se caracteriza porque su esencia política –reclamo de la dominación– está regulada por imperativos constitucionales, es decir, por normas que lo obligan a obedecerlas. El Estado impone normas, pero también está obligado a cumplirlas. Éste es el elemento distintivo del Estado moderno que le confiere su carácter de poder constitucional y legal para dar vida a un poder sujeto a limitaciones. Lo constitucional y lo legal lo definen como un tipo de organización que invoca la importancia de la razón jurídica para aludir a que el ejercicio del poder que lleva a cabo no es arbitrario o abusivo. Si incurre en alguna de estas situaciones, el afectado –el gobernado– tiene derecho a inconformarse con la autoridad que violenta la aplicación del mandamiento estatal.

La regulación del poder estatal implica que tiene como objetivo establecer el binomio atribuciones–limitaciones atendiendo a la lógica de la institucionalidad democrática, la cual tiene como postulado, limitar el poder para evitar daño o perjuicio a terceros. En este sentido, el Estado moderno debe entenderse como un Estado de Derecho, lo cual implica que atiende a la misma, la preserva y la ejecuta con el fin de asegurar las instituciones civiles y políticas. Cumplida la exigencia constitucional y jurídica del Estado, es importante destacar que también lo caracteriza la razón política, ésta consiste en que su derecho a la dominación para encontrar obediencia a sus mandatos, tiene como elemento simultáneo el reconocimiento de los gobernados a ser valorados no como súbditos, sino en calidad de ciudadanos.

El ciudadano demanda derechos políticos para que en la visión del Estado de Derecho, tenga la oportunidad de participar en los asuntos colectivos, en los cuales los relacionados con la representación política, le otorgan la ventaja de que a través de mandatarios electos por ellos mismos, tengan voz y decisión en la definición de las políticas que se discuten y aprueban con la intervención de representantes para formar la institucionalidad que permite los intercambios que se realizan en un marco de competencia.

Así, la compatibilidad entre Estado de Derecho y democracia tiene como eje central, las libertades de los gobernados, con lo cual el Estado moderno es la suma orgánica de libertades civiles, la esfera pública y la decisión de quién debe gobernar con el voto de los ciudadanos. Con ello se amplía la participación y la discusión de los asuntos colectivos que son motores esenciales para dar

paso a una convivencia más efectiva y productiva. Así, el nexo sociedad civil y Estado de Derecho tienen como elementos base, tanto a la diversidad como a la pluralidad, lo cual se manifiesta en una esfera privada activa y una esfera pública más participativa.

El Estado de Derecho es el espacio institucional que garantiza que las personas del ámbito de lo privado, también sean reconocidas en calidad de público ciudadano, al tener dos ámbitos de realización que se conectan y complementan: lo privado y lo público. Por lo tanto, es un Estado que al organizarse en términos constitucionales y legales, posibilita desde el ángulo de lo universal y lo general, que el principio de igualdad sea efectivo, por lo menos en términos formales.

Lo universal y lo general del Estado moderno es fundamental en la comprensión de cómo la sociedad civil proclama valores –utilidad individual, elección individual, asociación de intereses con fines grupales– que permitan su realización en condiciones que no encubren relaciones de privilegio dadas por la pertenencia al gremio o a la corporación.

Se forma con el Estado de Derecho,¹⁵ la categoría “sujeto jurídico”, el cual explica el mundo de los derechos y las obligaciones que en el marco de lo constitucional y legal se reconocen para que coexistan lo civil y lo político, aludiendo a condiciones de igualdad formal, que es fundamental para establecer tanto las preferencias como las decisiones con voluntad libre para asumir acuerdos y compromisos.

Por tanto, el Estado moderno es inexplicable sin referencia a la sociedad civil, así como a los fundamentos que ésta proclama para su organización. Una característica de la sociedad civil moderna es que postula la realización del individuo considerado como el centro de las acciones estatales. Se alude así, a las ventajas de la libertad para que las personas desarrollen sus capacidades en un ámbito de competencia e intercambio, que es propio de los ambientes que optan por las ventajas reales, no sólo colectivas y abstractas.

¹⁵ “[...] el Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento”. Friedrich A. Hayek, *Camino de la servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1990. pp. 103-104.

El punto vital del Estado de Derecho¹⁶ está dado por las condiciones de impersonalidad, certidumbre y previsión que los gobernados pueden y deben conocer, atendiendo al criterio de que es posible conocer con anticipación, cuál será el comportamiento de la autoridad con base en las reglas, normas y procedimientos que autorizan el ejercicio del poder, respondiendo a la lógica de lo previsible, a fin de diluir prácticas de incertidumbre que son contrarias a su razón institucional.

En este sentido, es necesario destacar en la óptica de la vida moderna, el vínculo Estado-Derecho en los términos siguientes: “Estado y Derecho, son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad; el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda, para encuadrar su actuación y limitar la acción del gobernado, el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presentan dentro del Pacto Social”.¹⁷

Como bien destaca Márquez Rábago, no es suficiente que impere la vigencia de la ley en la visión del Estado de Derecho porque “el Estado desde su nacimiento, ha sido regido por el Derecho, pero no todos los estados han regido su actuación conforme lo que actualmente conocemos como un Estado de Derecho. El que una sociedad viva de acuerdo a sus leyes, a su Derecho positivo y vigente no le garantiza el vivir en un ‘Estado de Derecho’, eso resultaría una visión muy estrecha, ya que lo anterior solamente reconoce un ‘Estado de Legalidad’”.¹⁸

Con base en lo expuesto se infiere que el Estado de Derecho en la sociedad moderna se caracteriza por lo siguiente:

¹⁶ También “[...] puede caracterizarse como Estado de Derecho todo Estado que respete sin condiciones el Derecho objetivo vigente y los derechos subjetivos que existan. Esto significaría legitimar y eternizar el *status quo* vigente y tener por más importantes los ‘derechos bien adquiridos’ –sea del individuo, sea de cualesquiera asociaciones y corporaciones– que la existencia política y seguridad del Estado”. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional, México, 1981. p. 130.

¹⁷ Sergio R. Márquez Rábago, “Estado de Derecho en México” en *Revista Lex . Difusión y Análisis*, No. 145, Tercera Época. Año XI. Editora Laguna, México, Julio de 2007, p. 1.

¹⁸ *Ibid.*, p.1.

1. Es una organización con atribuciones y poderes limitados, a fin de garantizar la libertad, el patrimonio y la acción de las libertades individuales;
2. Se organiza y funciona bajo la premisa de la división, la colaboración y el control de los poderes;
3. Se rige por el principio de certidumbre institucional y jurídica, dado que es posible prever la actuación de la autoridad, en razón de las atribuciones y limitaciones que reconocen las normas escritas;
4. Reconoce la vigencia de libertades políticas para que los ciudadanos participen en asuntos relacionados con su forma de representación, el voto universal y el derecho a ser electos para los cargos públicos;
5. La justicia que se procura y administra, tiene como elementos de orientación la imparcialidad y el principio de igualdad jurídica;
6. Existen formas de control para los poderes del Estado. Ejemplo la rendición de cuentas implica exigir responsabilidad a las autoridades y servidores públicos que tienen a su cargo la administración de los asuntos comunes;
7. El cuerpo directivo y operativo del Estado denominado burocracia gubernamental, tiene atribuciones formalizadas para que, a través de reglas y procedimientos específicos, se garantice la vigencia de la constitucionalidad y legalidad de las instituciones del Estado;
8. La Administración Pública, como parte del poder constituido se rige por el principio de legalidad, el cual implica lo siguiente: “[...] El órgano del poder público (la autoridad) sólo puede hacer aquello que la ley le faculta, el gobernado todo aquello que no se le prohíba”;¹⁹
9. El reconocimiento de las libertades civiles y políticas a favor de las personas, implica a la vez que asuman deberes y responsabilidades para establecer un balance razonable entre lo que pueden hacer y lo que deben cumplir en términos de la vida moderna.

En este caso, el Estado moderno dirige a una sociedad que reclama con energía que las capacidades sean el eje que facilita el desarrollo de la sociedad, no a partir de la felicidad abstracta, sino de la felicidad que se sustenta en el utilitarismo. Esto significa que el mundo de lo colectivo se entiende a partir

¹⁹ *Ibid.*, p. 8

de las decisiones individuales²⁰ que son a la vez, el resultado de elecciones y preferencias que se forjan en cada persona.

Así las instituciones²¹ de orden político y jurídico tienen como base, reglas que favorecen los ambientes competitivos, que son congruentes con los valores de la sociedad moderna y que el Estado reconoce con el establecimiento de normas regulatorias que se aplican sobre la base de incentivos y sanciones. En esto consiste el papel del Estado, es decir, en generar las reglas de la convivencia que, con el auxilio de las Constituciones políticas y el derecho positivo, favorecen condiciones de certidumbre para ventaja colectiva de las capacidades individuales. Lo colectivo, lo general y lo común que el Estado representa, es efectivo en la medida que los individuos tienen las oportunidades que permiten la realización de sus fines individuales y grupales.

La tarea del Estado en este caso, es producir y reproducir el orden público sobre la base de la libertad y la igualdad. El Estado moderno, por tanto, se convierte en la organización política de la sociedad, desde el momento en que consigue articular, estructurar y hacer vigentes los intereses públicos que son el referente de su razón de ser y de las acciones que lleva a cabo. La responsabilidad del Estado es en este caso, de la mayor envergadura, debido a que es la organización que tiene a su cargo la seguridad, protección y salvaguarda de los valores que defiende la sociedad moderna y que se relacionan con el modo de organizar la economía, la política y la vida comunitaria sobre las aportaciones de la democracia política que se forma con el advenimiento del laicismo y la secularización.

²⁰ “La argumentación liberal defiende el mejor uso posible de las fuerzas de la competencia como medio para coordinar los esfuerzos humanos, pero no es una argumentación a favor de dejar las cosas tal como están. Se basa en la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales [...]”. Carl Schmitt *Op. Cit.*, p. 64.

²¹ “[...] una institución puede definirse como un mecanismo que pone en vigencia reglas. Las reglas rigen la conducta de un grupo bien definido de personas mediante sanciones externas y formales. El contraste implícito aquí es con las normas sociales que impone reglas mediante sanciones externas e informales y con las reglas internalizadas [...]”. John Elster, *Tuercas y tornillos*, Gedisa, Barcelona, España, 1996. p. 146.

1.5 División y colaboración de Poderes

Uno de los aspectos básicos del Estado de Derecho es el relacionado con la división y colaboración de Poderes. En razón de un esquema liberal y democrático, la libertad individual es el punto cardinal que influye en la organización y funcionamiento del poder. El Estado en este caso, es la institución más comprometida con el respeto y la garantía de la libertad individual, motivo por el cual, el poder que detenta no puede ejercerse de modo unicentrado, sino de manera multicentrada, es decir, reconociendo que existen varios puntos que interactúan como centros dinámicos y, por tanto, es más importante su interacción, coordinación y contrabalance.

En este sentido, la división de Poderes se entiende como una condición eficaz que permite en la democracia, fijar límites al Estado. La categoría “límites” alude a que la fuerza y el poder del Estado en la vida moderna es imprescindible para evitar los riesgos de abuso o arbitrariedad. En consecuencia, la división de Poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– es un tipo de arreglo institucional que permite que el Estado no sea considerado un riesgo para los gobernados. La división de Poderes alude a cómo el poder se organiza en instituciones que tienen no sólo ámbito de acción, sino de responsabilidad para ejercer sus tareas.

En un planteamiento pragmático de la división de Poderes, es fundamental que el Estado pueda funcionar sin que se altere su contenido y sustento para que sea considerado la organización más relevante de la sociedad. La división de Poderes sin embargo, no tiene únicamente ángulo formal, sino también político. Se inscribe en la rivalidad del Ejecutivo y el Legislativo, que refleja a la vez, relaciones de tensión entre la sociedad y el Estado. El Ejecutivo es parte, junto con el Poder Judicial, del contenido material del Estado, lo que significa que son su núcleo a través del cual se concreta con acciones, la potestad del Estado.

En el caso del Ejecutivo, la rivalidad política que ha tenido con el Legislativo se inscribe en la dinámica de las revoluciones políticas en Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia. La lucha de la monarquía contra la visión liberal, así como la lucha de la república liberal y democrática contra el Estado unicentrado, son testimonio de cómo la lucha por los espacios democráticos

alienta la rivalidad del Ejecutivo y el Legislativo. Si el Ejecutivo es parte de la fuerza material del Estado, el Legislativo es la fuerza moral y política de la sociedad, con lo cual el esquema de la división de Poderes se articula sobre esta premisa fundamental.

Lo importante es cómo a partir de la rivalidad del Ejecutivo y el Legislativo se transita hacia la cooperación institucional para dar centralidad necesaria a las decisiones y acciones del Estado. La cooperación institucional es producto de acuerdos y compromisos que logran establecerse como procesos de negociación y la aceptación de los compromisos. De este modo, el Estado tiene en realidad, un esquema que lo organiza como la división bipartita de los tres Poderes, lo cual implica que el Poder Legislativo, más que un poder estatal, es un poder que responde a la sociedad y a los ciudadanos. Mientras que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, tanto por sus atribuciones y tareas, son los depositarios de la fuerza material del Estado. Es claro, en este sentido, que la división de Poderes tiene un ángulo estructural y otro funcional.

El estructural está dado porque la distinción Estado–sociedad necesita de centros de dirección que son diferentes y que deben colaborar con base en la visión constitucional y legal del propio Estado que establece lo que corresponde a cada poder. El funcional significa que los tres Poderes se coordinan y complementan para evitar el conflicto de competencias que altere y pueda desarreglar la eficacia institucional del Estado.

Así la administración, la legislación y la impartición de la justicia son parte insustituible del quehacer del Estado, con lo cual su eficacia institucional responde al esquema clásico de los medios y los fines. La colaboración de los Poderes garantiza un desempeño más efectivo del poder estatal desde el momento en que se asegura la funcionalidad orgánica de cada uno de ellos. Se conjuga así, la autonomía, la especialización y la responsabilidad de cada poder para que el Estado moderno sea entendido en la visión del equilibrio dinámico, que se alimenta a la vez, de la relación intraorgánica que se acredita con la vigilancia, la supervisión y el control.

Lo importante en el Estado de Derecho consiste en que el poder no es una autarquía, sino que es objeto de regulación puntual para evitar el desbordamiento de sus atribuciones. La acción del Estado, para que sea

efectiva, requiere unidad y centralidad, mismas que se consiguen cuando los tres Poderes no sólo se respetan, sino que convergen en el funcionamiento que el propio Estado necesita.

Diríase que la división y la colaboración de los Poderes en los marcos del liberalismo, el republicanismo y la democracia da cuenta de cómo el Estado de Derecho es un fino arreglo institucional que se sustenta en la división social del trabajo y en el diseño de sus atribuciones, atendiendo al criterio de que su eficacia funcional es la que garantiza las tareas de administración y gobierno.

Si el Estado está orientado a fines intencionales, calculados y prácticos, sus áreas institucionales responden a ese objetivo, con lo cual se acrecienta su tarea básica: fungir como la organización política de la sociedad, lo cual implica que el único centro de la vida política con tareas y responsabilidades es el Estado, motivo por el cual, conjuga con éxito los ámbitos de lo administrativo, lo político y lo judicial.

Ahora bien el diseño institucional del Estado de Derecho respecto a la división y la colaboración de los poderes, es producto de la noción “cálculo del poder”, que significa que cada uno en sí, es portador de atribuciones y responsabilidades que se han de conjugar para garantizar el funcionamiento cooperativo de los diversos ámbitos de la gestión institucional.

Las premisas que permiten el diseño institucional del Estado de Derecho son:

- 1) Vigencia de las libertades;
- 2) defensa de la soberanía;
- 3) capacidad de autodeterminación;
- 4) el principio de igualdad, y
- 5) la defensa de los gobernados ante el abuso de las acciones institucionales.

Estas premisas dan cuenta de cómo el poder se controla para evitar su desgaste y deterioro, situación que provoca incertidumbre y pérdida de confianza en el orden establecido con los procedimientos de la democracia.

1.6 Poder Ejecutivo, administración y burocracia

Una característica del Estado moderno es, sin duda, que la actividad administrativa que desarrolló queda adscrita al Poder Ejecutivo. En la óptica de la división de Poderes, la especialización de las tareas estatales es un elemento a destacar, dado que es un imperativo definir los ámbitos de competencia que se traducen en el ejercicio de las responsabilidades públicas. Un aspecto importante en el Estado del Derecho, es que el poder no se centraliza como en el tiempo de las monarquías absolutas, lo cual implica que la categoría “límites” es fundamental para la vigencia de un poder sujeto a controles y vigilancia. En este sentido, la función ejecutiva se identifica con la titularidad de los órganos administrativos, a fin de que desarrollen las actividades que se relacionan con el interés público. En este caso, la Administración Pública, entendida como la actividad organizada del Estado en la sociedad, se encarga de comunicar al Estado con la sociedad y de ese modo es factible atender y solucionar las demandas colectivas.

La Administración Pública, ubicada y reconocida en la esfera del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo la seguridad de la vida privada²² y pública, la procuración de justicia, la producción de los bienes y servicios públicos, las tareas de regulación, incentivos, sanciones, así como la vigilancia de lo que se desarrolla en la sociedad. Sus actividades son relevantes para llevar a cabo el cumplimiento de los fines del Estado, a fin de preservar la vigencia de los valores sociales y políticos que estructuran a la sociedad civil moderna.

En este caso, la Administración Pública se entiende por su ángulo de ejecución, realización y efectividad, es decir, por garantizar el cumplimiento de las

²² “Una primera acepción de la idea de privatización de los espacios públicos hace referencia a la proliferación de *equipamientos destinados al uso público pero jurídicamente de propiedad privada* y por consiguiente sujetos en principio a fines, usos y reglas de comportamiento definido y asignados por sus propietarios [...] Una segunda acepción [...] es la de *cierre, clausura, vigilancia y control privados de espacios* jurídicamente públicos [...] Una tercera acepción hace referencia a la *apropiación o control ejercido por grupos específicos sobre lugares que pueden permanecer o no físicamente abiertos y formalmente como jurídicamente públicos*, pero en los cuales los grados de apertura, libertad de circulación, congregación de un público socialmente heterogéneo y diversidad de usos, son limitados al ser apropiados en función de distintas formas de aprovechamiento privado [...] La cuarta acepción corresponde a la *producción y organización del hábitat, a diferentes escalas, como hábitat privado, cuyo uso es restringido a los residentes*. Amplios sectores de las clases medias y altas se autosegregan por medio de enclaves residenciales cerrados [...]”. Duhau, Emilio y Giglia, Ángela, *Op. Cit.*, pp. 60-62.

normas generales que aprueban los congresos o parlamentos, entendidos como la representación política de la sociedad y los ciudadanos. Tiene a su cargo la fuerza material del Estado dada por acciones ofensivas y defensivas; por el cobro de los impuestos, la conducción de las relaciones interiores y exteriores, la procuración de la justicia; en fin, cumple con acciones que se responsabilizan por la mejor calidad de vida en la sociedad.

El Estado, en el sentido material de contundencia y acciones organizadas, encuentra en la Administración Pública el medio que permite su manifestación efectiva en la sociedad y la economía. Lo relativo a la conducción y coordinación de los agentes sociales, es una de las tareas más relevantes que la Administración Pública lleva a cabo. Las tareas de gobierno se cumplen en lo fundamental con la Administración Pública y ésta tiene como punto de referencia al Poder Ejecutivo, el cual se encarga de asegurar la conservación del Estado, así como procurar que la fuerza indiscutible que tiene con carácter de monopolio sea recreada de forma sistemática.

Una característica del Poder Ejecutivo es que sus tareas se relacionan en lo fundamental con la vigencia de la soberanía del Estado y la protección de la sociedad. Esto significa que es un poder organizado para actuar en todo momento y en cualquier circunstancia, utilizando para ello, a la Administración Pública. Por tal razón, conviene hacer la diferencia analítica entre Poder Ejecutivo y Administración Pública.

El primero es una estructura organizada de poder que existe a partir de atribuciones legales y legítimas, que se encarga de asegurar la centralidad, la seguridad y la ejecución de las acciones estatales en términos de conservación y estabilidad. La Administración Pública por su parte, es el conjunto de actividades, operaciones y acciones que se orientan a garantizar en la sociedad el orden político y jurídico, la estabilidad institucional, la producción de bienes y servicios públicos, la regulación para todos los actores de la sociedad, así como la prosperidad de la vida pública y privada para que la cohesión de la vida comunitaria tenga como fundamento la razón pública del Estado.

El Poder Ejecutivo en esta lógica tiene a su cargo la conducción de la Administración Pública y según sea el régimen político –presidencial o parlamentario– colaboran en ella Secretarios de Estado o Ministros. Por otra

parte, existen ejecutivos propios del régimen presidencial, en el cual el mando de la Administración Pública es unitario como el caso de México, mientras que el de Estados Unidos de Norteamérica y Francia, el Poder Ejecutivo tiene doble titularidad.²³

En Estados Unidos coexisten el Presidente y el Vice-Presidente de la República, los cuales son electos y a falta del Presidente, el Vice-Presidente ocupa de manera inmediata la titularidad del Poder Ejecutivo. En el caso de Francia, el Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República y en el Primer Ministro, que es el Jefe de la Administración Pública, pero el Presidente es quién dirige los trabajos del gabinete.

En los regímenes parlamentarios, el Poder Ejecutivo también tiene doble titularidad a saber: un Presidente o un Monarca, así como el Primer Ministro que es el Jefe de la Administración Pública, misma que se organiza en el Consejo de Ministros. Es necesario destacar estos puntos para ubicar la importancia que se deriva de la relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública. En este sentido, el Estado de Derecho tiene ámbitos –órganos, atribuciones, responsabilidades– de actuación definidos para que los Poderes no sólo cumplan sus tareas, sino para que establezcan a la vez, formas de colaboración.

Ahora bien, también es necesario puntualizar quién tiene a su cargo el funcionamiento de la Administración Pública, en donde el cuerpo responsable de su operación es el burocrático, el cual se integra por niveles directivos y operativos que se encargan de cumplir las metas colectivas del Estado. La burocracia en el Estado de Derecho es un cuerpo de especialistas que con estudio y pericias, se ocupa con el dominio del saber administrativo, de materializar las acciones del Estado en la sociedad. Se estructura la burocracia bajo el principio de unidad de mando, disciplina, obediencia y jerarquía. En este sentido, el apoyo fundamental que el Poder Ejecutivo tiene para llevar a cabo la administración de la sociedad es el cuerpo de la burocracia, la cual está adherida a los valores del Estado y del orden vigente para asegurar la permanencia del orden jurídico y político.

²³ Sobre el tema de los regímenes políticos, tanto el presidencial como el parlamentario, consúltese a Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, pp. 97-132.

La burocracia es a la vez un conjunto de funcionarios que se responsabilizan de utilizar los medios administrativos del Estado para dar organicidad a las decisiones y acciones que impulsan los mandos directivos. Lo relacionado con el manejo de los expedientes, la prestación de los servicios administrativos, el cumplimiento de los procedimientos formales, la ejecución de las normas y la satisfacción de las necesidades públicas, es parte de las tareas que llevan a cabo los cuerpos burocráticos. Se ocupan en lo fundamental del trabajo administrativo y gubernamental que posibilita la vida de la sociedad y el mejor desempeño de la economía.

El saber administrativo es un saber profesional, lo cual implica que se aprende con método, conceptos y explicación causal. Este aspecto de la burocracia moderna encargada de la dominación legal²⁴ se manifiesta en todo su esplendor en el Poder Ejecutivo, dado que es el responsable de conducir al Estado para atender las demandas de la sociedad a través de las instituciones administrativas.

La burocracia del Poder Ejecutivo es de carácter especializado. En este caso, la gestión de la oficina es la tarea más importante que lleva a cabo y para ello aplica el saber especializado que domina, con el fin de establecer normas, procedimientos, reglamentos y prácticas que se encaminan a racionalizar los procesos que permitan la atención metódica de los problemas colectivos.

Con la burocracia se desarrollan prácticas que permiten el abordaje formal y material de los problemas al aplicar las rutinas que favorecen un ambiente en el cual la solución de ellos responde al valor de la eficiencia. Ésta significa que hay una relación óptima entre medios y fines, los cuales aplicados con oportunidad, favorecen la solución estructurada de los problemas colectivos.

En este sentido, el manejo del expediente se convierte en la fórmula que ordena, clasifica e institucionaliza los problemas con base en claves funcionales y operativas. Esto significa que la burocracia profesional tiene la capacidad de atender demandas, procesar problemas y diseñar soluciones, partiendo de

²⁴ “El tipo más puro de la dominación legal es aquel que utiliza un aparato administrativo burocrático. Solo el jefe supremo de la organización ocupa su puesto de dominación en virtud de apropiación o en virtud de una elección por haber sido designado como sucesor”. Max Weber, *Sociología del poder: Los tipos de dominación*. Alianza Editorial, Madrid, 2007. p. 72.

la premisa de la relación óptima entre medios y fines, que es requisito para alcanzar los resultados sobre la base de una lógica creciente de eficiencia.

Con la burocracia profesional, el Estado tiene garantizado²⁵ el conjunto de capacidades que permiten las tareas de gobierno y administración. Además, es un cuerpo leal a los intereses vitales que conserva y preserva como organismo político. La administración de los asuntos comunes permite que la oficina sea el lugar más idóneo para generar sistemas de racionalidad, bajo la óptica de que los asuntos públicos tienen solución efectiva. En la visión de la burocracia moderna, el manejo de la oficina es asunto de importancia central.

Esto significa que el trabajo administrativo no admite improvisados, ni aficionados, sino especialistas comprometidos con el modo de atender y solucionar las demandas de la sociedad. Otra cualidad de la burocracia, en términos modernos y racionales, es que se constituye en el centro de la dominación estatal, es decir es el sistema nervioso a través del cual el propio Estado asegura sus movimientos y acciones.

La dominación legal y racional que se aplica con el concurso del derecho, la jurisdicción, los cargos, la selección de medios administrativos y la vigencia funcional de los órganos gubernamentales tiene a la vez carácter técnico y político. Técnico porque el diseño y la aplicación de los sistemas de gestión se apoya en la racionalidad de los procesos y los procedimientos que permiten aprovechar mejor los recursos escasos, desactivando al mismo tiempo, los problemas que se generan en la sociedad.

Lo técnico²⁶ es un tipo de saber mediante el cual se organizan los asuntos que el Estado atiende con base en reglas y procedimientos de alto valor racional. Lo político se refiere a que la dominación alude al modo en que el Estado se impone –hace cumplir la voluntad que tiene con fuerza y coacción– a los

²⁵ “Puesto que la burocracia constituye la forma de organización específica de la sociedad de masas, la historia del Estado moderno se identifica con su expansión del mismo modo que el desarrollo del gran capitalismo conlleva a la burocratización creciente de las explotaciones económicas”. Gina Zabudovsky, *Intelectuales y burocracia*. Ed. Anthropos, UNAM, FCPyS, México, 2009. p. 40.

²⁶ “El principal factor de superioridad de la administración burocrática es el papel del conocimiento especializado que la técnica moderna y los métodos económicos de producción de bienes han hecho imprescindible”. Max Weber, *Sociología* [...] p. 79.

demás para asegurar la supremacía de su poder. La dominación entendida como una relación de mando y obediencia se caracteriza porque la voluntad del Estado se impone con el auxilio de los medios administrativos, lo cual significa que se gobierna con normas universales que se han de cumplir, no obstante la resistencia de los gobernados.

La dominación eficiente²⁷ es el punto toral de la vida estatal y es la garantía que el propio Estado tiene asegurada para su conservación a partir de la operación eficiente de los cuerpos burocráticos. Parafraseando a Max Weber, el trabajo de la burocracia se sustenta en el cálculo, la precisión, la previsión, la disciplina, la estabilidad y la seguridad, lo cual convierte al Estado en una organización que ejerce la dominación eficaz, debido a la regularidad, los incentivos y las sanciones que aplica como centro supremo de administración, poder y dirección.

“La experiencia muestra que la administración burocrática [...] la administración que se rige por el expediente escrito y con una dirección unipersonal [...] es la más racional en el aspecto de la precisión de la estabilidad de la disciplina, de la seguridad, es decir que hace posible un elevado nivel de calculabilidad de sus resultados para la cabeza de la organización y para los administrados”.²⁸

Al unirse las categorías administración y burocracia,²⁹ se alude a una forma de organización estatal que desarrolla capacidades de gestión caracterizadas por la precisión y sincronización de los movimientos que desarrolla, a fin de realizar la dominación que permita la obediencia de los gobernados con el orden establecido. La obediencia significa la aceptación de los valores, las creencias y las prácticas que se producen para moldear la conducta de las personas, en relación a un sistema de poder, en el cual la burocracia se encarga de proteger desde el momento en que ejecuta las normas e instrucciones que son dictadas por los mandos superiores.

²⁷ “La administración –gracias al saber, a la especialidad, al servicio, la nivelación de intereses y la formación profesional– posibilita la existencia de un aparato de gran eficiencia en el cual las tareas se desempeñan con base en la exigencia de los reglamentos y en criterios utilitario-materiales en servicios de los dominados”. Gina Zabłudovsky, *Op.cit.* p. 41.

²⁸ Max Weber, *Op.cit.*, p. 78.

²⁹ “Administración burocrática significa dominación en virtud del conocimiento. Éste es el que le da su carácter racional específico. El conocimiento especializado genera una potente posición de poder”. *Ibid.*, p. 81.

De este modo, se construye el orden social legítimo que en el mundo moderno relaciona al mercado, los intercambios, la vida social y la efectividad del Estado. Cuando el Estado desarrolla la plenitud de sus capacidades para dar paso al orden social legítimo, cumple una de las tareas más importantes para que sea reconocido como una forma de organización y gestión exitosa, creando las bases y procesos de una vida regular y coordinada.

Este es el reto del Estado y los cuerpos burocráticos: formar las condiciones, procesos y relaciones que contribuyen a que la regularidad de la sociedad y la economía sea garantizada con el saber especializado de los servidores del Estado.

1.7 Institucionalidad de lo público

Considerando que lo público es centro de referencia para la vida del Estado, la Administración Pública y los ciudadanos, es conveniente definirlo como un elemento que permite asegurar la identidad, pertenencia y convivencia en un espacio común que se organiza en términos civiles y políticos, teniendo como su máxima expresión institucional al Estado³⁰ y la forma de gobierno denominada republicana.

En este caso, lo público puede entenderse como la esfera que comparten los gobernados en la sociedad en su condición de personas civiles y ciudadanos que son el motivo fundamental para que las instituciones del Estado se organicen de acuerdo a valores, creencias y atribuciones que se encaminan a que las personas y las organizaciones cumplan las tareas que tienen asignadas, atendiendo a la vigencia de las libertades civiles que alientan las decisiones económicas, laborales, empresariales y de servicios que más convienen a las personas que pertenecen a la vida comunitaria.

³⁰ “[...] el abordar el estudio del Estado moderno de derecho (Estado en sentido estricto y propio) en el que por primera vez, lo público se diferencia de lo privado y donde el gobierno jurídico-coactivo del Estado y la Administración Pública son las condiciones de posibilidad para que lo privado pueda constituirse en la trabazón intrínseca de la sociedad entera y pueda ocupar todo su ámbito”. Luis Aguilar Villanueva, “Los objetos de conocimiento de la Administración Pública”. En: *Revista de Administración Pública*, No. 54, abr-jun 1983, Instituto Nacional de Administración Pública, México. p. 366.

La esfera pública se integra también por los poderes públicos constituidos –legales y legítimos– que regulan y responden a la vida moderna y, por tanto, a la forma de gobierno democrática que se integra por ámbitos de institucionalidad, atribuciones, titulares y responsabilidades que se encadenan con la vigencia del interés público, para evitar que los individualismos y las prácticas antisociales se impongan por encima de las ventajas compartidas en términos de derechos y obligaciones.

En la esfera pública se reconocen tareas de orden general a cargo de la autoridad como el cobro de impuestos, la elaboración y aplicación de la ley, la procuración y administración de justicia, la conducción de las relaciones exteriores, la administración de la política interior, el orden, la justicia, la protección de las libertades civiles y políticas; la tareas de soberanía, autodeterminación y salvaguarda a cargo del Estado, la dotación de los servicios públicos, el cuidado del ornato, la limpieza de las calles, los servicios de salud, educación, recreación, la seguridad social, los programas de retiro, el estímulo a la cultura, los apoyos a la divulgación; la aplicación de reglamentos y de incentivos positivos y negativos, el estímulo a la ciencia y la tecnología; en fin, todo aquello que favorece un ambiente en el cual la sociedad puede desarrollarse de acuerdo a estímulos, certidumbre y confianza.

Por eso la esfera pública se forma tanto por el territorio como por las autoridades que representan al Estado para que lleve a cabo las tareas de gobierno y administración que son fundamentales para incentivar tanto a la vida individual como colectiva. Lo público es pues un conjunto de ámbitos en los cuales hay áreas de la sociedad y áreas del Estado que es importante articular para dar vida a la forma de gobierno denominada la república, es decir, el gobierno de la cosa pública. Las tareas públicas –orden, servicios, justicia, ejecución de la ley, aplicación de reglamentos, bienestar, equidad y cuidado de los bienes compartidos– a cargo de la autoridad se relacionan con el Estado, de manera específica con los tres poderes, destacando las que corresponden al Poder Ejecutivo y con él, a la Administración Pública y la burocracia gubernamental.

En la visión del Estado de Derecho, que responde a los valores de la sociedad moderna, esas tres instancias desempeñan un papel clave en la conducción de

la sociedad, así como en los sistemas de comunicación que se establecen para acercar a las autoridades con los ciudadanos, invocando no sólo el principio de obediencia, sino la factibilidad de que la deliberación sea un método para definir el trato y consensos entre los ciudadanos y las propias autoridades.

El espacio público³¹ es pues un sitio en el cual hay poderes y autoridades legales, políticas y públicas, a fin de que el poder estatal desarrolle las responsabilidades que tienen a su cargo, correspondiendo al Poder Ejecutivo, la Administración Pública y la burocracia gubernamental las actividades que se relacionan con la sobrevivencia, desarrollo y consolidación de la vida individual y la vida colectiva.

En este caso, la Administración Pública es la actividad que lleva a cabo la organización del Estado en la sociedad, mientras que la burocracia gubernamental es el conjunto de servidores públicos que se encargan de ponerla en acción para elaborar planes y políticas que se orientan a la generación de resultados colectivos que se vinculan de modo activo con las condiciones de la vida que demandan legalidad, eficiencia y certidumbre.

En este sentido, la regularidad del espacio público consiste en que las actividades productivas y de servicios se lleven a cabo de manera continua para que tanto la autoridad como la sociedad tengan los elementos fundamentales que les permitan convivir, intercambiar, desarrollar y asegurar la vitalidad de los centros que hacen posible que la vida institucional tenga los mejores apoyos para que sea efectiva.

En el mundo moderno, lo público se inscribe en la distinción de la sociedad y el Estado y es el camino para identificar que las atribuciones de la Administración Pública moderna son inexplicables sin referencia a él, así como a la cobertura que debe cumplir y asegurar. Por ello, la Administración Pública en relación a la dinámica de lo público, es aquella institución que

³¹ “El espacio público es un concepto jurídico (pero no únicamente): [porque se encuentra] sometido a regulación específica por parte de la administración pública, ya sea propietaria o posea la facultad de dominio sobre el suelo, la cual garantiza la accesibilidad a todos y fija las condiciones de desarrollo e instalación de actividades”. Jordi Borja, “La ciudad es el espacio público”, En: Patricia Ramírez (coord.), *Espacio público y reconstrucción ciudadana*. Flacso/Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. p. 65.

como bien lo señalaba Luis de la Rosa, “[...] tiene por único objeto satisfacer las necesidades más imperiosas y exigentes de toda sociedad; la seguridad personal y de las propiedades, y el decoro y honor de las familias; la salubridad e higiene pública, la abundancia de recursos necesarios para la subsistencia, la moralidad y las buenas costumbres; la instrucción pública; el socorro de las miserias y calamidades a que están sujetas las clases más menesterosas de la sociedad, y si es posible, el goce de todos los beneficios, de todas las comodidades y ventajas que proporciona al hombre la civilización”.³²

En suma, la Administración Pública tiene en los compromisos y acciones el ángulo de su mayor desarrollo para entender, en este sentido, el papel de la propia Administración Pública como la entidad que se encarga de asegurar, proteger y consolidar el orden general de la sociedad moderna.

1.7.1. Tipología de lo público

Con el fin de esclarecer la importancia de lo público en la sociedad y el Estado contemporáneo, es importante puntualizar una tipología que facilite su mejor comprensión y para ello se trabajará con las siguientes categorías: público estatal, público gubernamental y lo público social.

Lo público estatal concierne al universo del Estado entendido como la institución que se encarga de organizar y asegurar la vida colectiva. En este sentido, los elementos más conspicuos están dados por la división y colaboración de los Poderes, en este caso, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial son la esfera central en la organización y funcionamiento del Estado; también comprende las relaciones entre la centralización y la descentralización; el régimen político, ya sea parlamentario o presidencial, así como los órdenes de gobierno que permiten el desempeño de las instituciones en lo estadual y lo municipal.

Lo público estatal se fundamenta en la fuerza del Estado y se articula en autoridades, órganos, atribuciones y responsabilidad. Esto significa que es el

³² Luis de la Rosa, “Sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla”. En: *Revista de Administración Pública* Núm. 50, abril-junio 1982, Instituto Nacional de Administración Pública, México. pp. 115-116.

epicentro en el cual se estructuran las relaciones de poder que hacen posible la dirección y coordinación de los poderes que están en la sociedad y que es importante regular de manera imperativa.

Lo público gubernamental tiene dos facetas a destacar: una se relaciona con el significado del “gobierno en acción” que centra en el Poder Ejecutivo la base de la gestión del Estado. Se asocia este término más con la idea de Administración Pública adscrita a la rama del ejecutivo como cabeza del proceso de gobierno y por tanto, las instituciones administrativas tienen que hacer cumplir las normas generales con acciones específicas.

La otra faceta responde más a un enfoque de política pública y en ese sentido, lo público gubernamental relaciona a grupos de interés que desde la sociedad participan e influyen para que sus demandas tengan apoyo y credibilidad política para que ingresen a la agenda del gobierno y reciban, además de apoyos, tratamiento de problema público y por tanto, de solución colectiva. En este caso, lo público gubernamental se asocia más con la visión del proceso de gobierno, entendido como un proceso de políticas orientadas a la satisfacción de intereses colectivos.

Lo público social³³ comprende una zona que no es Estado ni mercado y denota que la sociedad civil es un planteamiento de autonomías, lo cual implica que tiene capacidad de autogestión para responder con lo mejor de sus capacidades a la atención y solución de los problemas colectivos. En este caso, hay actores sociales, económicos y políticos que ocupan posiciones clave en la estructura del poder y con base en su importancia y ubicación estratégica, asumen el liderazgo de la agenda pública para plantear en la misma, demandas que tienen su origen en diversos sectores de la vida comunitaria.

Al asumir el liderazgo, los actores con mayor capacidad de organización, recursos y movilización, lo público social se reactiva como fuente de propuestas y soluciones que tienen interés para ser tomados en cuenta en el

³³ “Buena parte de los malestares sociales que se expresan en sentimientos de inseguridad, pérdida de confianza, desarraigo, fragmentación y conflictividad tienen su origen en una desinstitucionalización del vínculo social que vacía el sentido de lo público [...]”. Innerarity, Daniel, *El nuevo espacio público*. Madrid, Espasa, 2006. p. 22.

juego del poder colectivo. La calle se convierte en el lugar donde lo público social tiene comportamientos polifacéticos que indican que la autonomía de las organizaciones ciudadanas es una de las tendencias más relevantes ante el poder organizado del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, la dicotomía público político tiene más carácter formal, es decir, no comprobable en términos empíricos ni factuales, dado que el Estado es unidad pública y política, lo cual implica que su naturaleza es de carácter no sólo institucional, sino pública y política. Esto implica que la organización y el funcionamiento del Estado es más una unidad, centralizada y descentralizada, pero no una dicotomía de lo público-lo político.

Si dicotomía implica bifurcación o división, no es el caso de lo público y lo político, dado que se entrelazan de manera diferenciada en razón de la complejidad de la sociedad y el Estado, pero no se separan, porque se rompe el binomio voluntad y fuerza que caracteriza al Estado moderno como el núcleo principal del poder organizado. Por su parte, lo público administrativo y en razón de la naturaleza del Estado, tampoco es motivo para explicarse en términos de una dicotomía.

Lo público es fundamento de los organismos a cargo de la Administración Pública; por tanto, es inseparable de lo administrativo que es la suma de medios que hace efectivos en la sociedad los fundamentos del poder desde la visión pública del mismo. Lo administrativo, es la clave para destacar cómo lo público no sólo son valores, sino también decisiones y acciones que se cumplen con la intervención directa de los medios de administración para ventaja de la vida colectiva.

Cuadro comparativo entre lo público estatal, lo público gubernamental, lo público administrativo (Administración Pública) y lo público social

Lo público estatal	Lo público gubernamental	Lo público administrativo	Lo público social
<p>Se refiere al universo del Estado, son las tareas generales que no pueden estar en manos de los individuos, no sólo por ser complejas, sino por el grado de especialización que demanda campos profesionales que son áreas estratégicas en la vida del poder estatal.</p> <p>Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Imposición tributaria b) La procuración y administración de justicia c) La seguridad nacional (como la seguridad civil) b) Las labores de inteligencia. <p>A esta parte de lo PÚBLICO se le denomina <u>lo público de la estatalidad</u>, lo que pertenece al Estado, entendido como la organización política de la sociedad.</p>	<p>Si gobernar implica convertir los problemas en tipos de solución factible, la Administración Pública responde a esa lógica y se encarga de procesar las demandas en <u>políticas públicas</u>, lo cual implica que lo PÚBLICO de la Administración Pública la caracteriza como una institución que es común, general y accesible a todos los habitantes de la sociedad.</p>	<p>El objeto de estudio de la Administración Pública en la vida contemporánea no es una visión formal en sí misma, se acredita con hechos, problemas, soluciones que reflejan el contenido de una vida pública más organizada, más activa y productiva que no significa que las autoridades resuelvan todo y menos sin la intervención de los actores administrativos, sociales, políticos y económicos.</p> <p>Lo PÚBLICO de la Administración Pública deviene en que se ocupa de entender y satisfacer necesidades colectivas, produce bienes que son para toda la comunidad civil, ejerce el presupuesto y el gasto público para generar ventajas, incentivos y distribución de beneficios.</p>	<p>Lo público social es todo aquello que es distinto pero no adverso al Estado y está dado por espacios comunes, sitios abiertos y convivencia plena con sujeción a reglas de orden general y universal. Una vez que el espacio público se consolida como un espacio de todos, la práctica de la publicidad emerge para que los ciudadanos puedan exigir al poder que sea abierto y más comunicativo para erradicar las luces y sombras que son propias de los Estados re-nuentes al control y vigilancia de lo que realizan en “nombre del interés público”.</p>

Fuente: Elaboración propia.