

## SERVICIOS PÚBLICOS, LEGITIMADORES DE LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS ESTABLES

Yuri PAVÓN ROMERO

*Al pequeño Yuri Alexey*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Parte conceptual*. III. *Doctrina aplicativa*. IV. *Conclusiones*. V. *Fuentes*.

### I. INTRODUCCIÓN

El servicio público hacia la sociedad dista mucho de ser exclusivamente la labor técnica especializada, continua y uniforme que nos explican como concepto en las aulas de la carrera de derecho. Ejemplo de lo anterior es el concepto que nos proporciona el doctor Acosta Romero, distinguido académico, en sus aportes a la doctrina administrativa, quien al respecto del servicio público nos dice que es “una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares”.<sup>1</sup>

El concepto de servicio público, al día de hoy, por necesidad se está volviendo a reconsiderar, ya que los cambios que ha sufrido la prestación de los servicios públicos por particulares o por el Estado, en manifestación de monopolio, hacen reubicar lo que al respecto se tenía como concepto. Prueba de ello, las doctrinas europeas tienen la necesidad de pensar al servicio público ya no exclusivamente desde una perspectiva única estatal, sino además, con base en la unión que actualmente estos países confor-

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 15a. ed., México, Porrúa, 2000, p. 962.

man; por ejemplo, las páginas europeas tratan de concebir la idea de la carta de los servicios públicos determinando, de primera instancia, que:

La idea de carta de los servicios públicos corresponde al proyecto de un texto en el que se recogerían los derechos fundamentales y los principios reguladores de la prestación de servicios al público. Entre estos principios figurarían: la continuidad del servicio, la calidad, la seguridad de suministro, la igualdad de acceso, un precio accesible, la aceptabilidad social, cultural y medioambiental.

El artículo 16 del Tratado CE, introducido por el Tratado de Ámsterdam, consagra el papel de los servicios públicos en la Unión Europea. La política de la Unión con respecto a los operadores de servicios públicos sigue marcada por la voluntad de liberalizar los servicios públicos en red y ampliar el ámbito de la competencia en los mercados nacionales, ya sean los transportes por ferrocarril, los servicios postales, la energía o las telecomunicaciones.<sup>2</sup>

Respecto a la información anterior, José María Souvirón Morenilla manifiesta que

Ante esta crisis dogmática sobre la definición del servicio público, en principio nos encontraríamos ante una doble opción: o la vuelta a los orígenes, a la identificación del servicio público con la actividad administrativa y su organización, recuperando así la noción amplia al estilo de la tradición francesa iniciada por Jeze; o la insistencia en la necesidad de una noción de servicio público como categoría técnica específica, dilucidando, por lo demás, en este último caso la alternativa entre una noción subjetiva del servicio público, que cubriría la variedad de supuestos de actividad prestacional al público.<sup>3</sup>

Nosotros opinamos que el servicio público, como género, es una actividad estatal encaminada a la satisfacción de necesidades generales que no comparten homogeneidad en cuanto a su naturaleza, sus objetos o sus regímenes. Dicha satisfacción debe ser general, igual para todos, regular y continua, regulados siempre bajo un régimen minucioso del derecho.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> [http://europa.eu/scadplus/glossary/public\\_service\\_charter\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/public_service_charter_es.htm).

<sup>3</sup> Souvirón Morenilla, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, SL, 1998, p. 147.

<sup>4</sup> Pavón Romero, Yuri, *Los organismos autónomos constitucionales. Su doctrina e importancia en la administración pública*, tesis de maestría en derecho, México, UNAM, 2003, p. 28.

No obstante todo lo que se ha mencionado, el servicio público es más que la referencia doctrinal jurídica, pues, además, es un instrumento social de bienestar e indicador político del desarrollo en una comunidad, país o cualquier integración.

Los sistemas tienden a ser estables, en gran medida, gracias al desarrollo de la aceptación de los servicios públicos, porque éstos son los que provén el bienestar social a toda una comunidad; por el contrario, cuando los sistemas en sus servicios públicos son inexactos, o no provén lo que de ellos se espera con un mínimo de calidad, la administración y los administrados se inconforman hacia aquel encargado de prestarlos. Por lo cual, cuando los servicios públicos son prestados directamente por la administración<sup>5</sup> son factores propicios para la legitimación, eficacia y rendimiento en términos generales del sistema político existente. Por ello, el servicio público es un aliado para el desarrollo óptimo de una administración; por el contrario, cuando el servicio público se politiza o no es prestado como debiera, éste se vuelve un arma despiadada en contra de la administración, provocando factores incólumes a favor de la desorganización y la ineficacia, lo que propicia ilegitimidad.

Como se ha afirmado, la politización de estos servicios deriva en inestabilidad política, poca eficacia en la administración e ilegitimidad en los servicios públicos. Pruebas de ello pueden ser el caso de la sección 22, en Oaxaca, ya que el servicio público de educación se transgredió por un acontecimiento de naturaleza política, que provocó ingobernabilidad, inestabilidad de los funcionarios públicos tutelares de las funciones públicas ejecutivas, etcétera; asimismo, podemos ver la problemática que representan al día de hoy los intereses de los sindicatos en la prestación

<sup>5</sup> La ejecución de los servicios públicos tiende a labores propias que pueden ser delegadas a los particulares porque se entiende que los servicios públicos no desarrollan una función de Estado o función pública, ya que en caso de desarrollar una función pública no serían servicios públicos; además, no podrían desarrollarla los particulares, pues, como se verá en el desarrollo del presente documento, las funciones de Estado o funciones públicas son actividades esenciales del Estado, y, en consecuencia, indelegables para los particulares, siendo que los servicios públicos sólo son actividades técnicas que no ponen en riesgo, de primera instancia, la existencia de la congregación Estado. Así, por ejemplo, podemos percatarnos de la existencia del servicio público de suministro de energía eléctrica, del suministro de agua potable, de la recolección de objetos sólidos y desechos orgánicos, educación, salud, transporte público, transporte carretero, servicios postales, de radio, etcétera.

de los servicios públicos; de suministro de energía eléctrica o de salud, en el caso del IMSS.

Para analizar los alcances del servicio público como legitimador de la administración pública es necesario analizarlo con base en la lupa crítica del intelecto múltiple, puesto que no creemos que todo se reduzca a un esquema de blanco o negro; sino por el contrario, para cada cuestión, los factores de decisión son tan variados, que puede existir una escala de grises.

El presente escrito se estructura con base en un aparato crítico, que se divide en las siguientes partes: conceptual, de doctrina aplicada y conclusiones.

Como se podrá observar, la primera parte trata de actividades estatales, las cuales, de acuerdo con su naturaleza, pueden o no ser delegadas a particulares. Lo anterior es debido a cuestiones de esencia para el Estado, sobre todo porque hay actividades que, sin demeritar a las otras, el Estado tiene que asignarles mayor prioridad, porque son de importancia evidente para que la estructura social marche como debiera.

La parte de doctrina aplicada se basa en el estudio de un autor reconocido en el mundo de la administración y la política, con gran influencia en el derecho y la economía; sin embargo, poco visto en los temas de derecho; no obstante que algunos de sus estudios enarbolan un sustento de los sistemas democráticos, tan recurridos por los especialistas y pocas veces explicados como debieran ser; es decir, con base en un sistema plural interdisciplinario.

Es así como se analizan de manera amplia las visiones de Lipset respecto a la legitimidad democrática de todo gobierno, por lo cual enseguida analizamos, aunque no definimos, ideas como legitimidad, legitimidad por rendimientos, eficacia, servicio público y sistema democrático estable. Incluso también se analiza la visión de Habermas, ya que sostiene más o menos la misma teoría de Lipset<sup>6</sup> cuando habla de la legitimación en el capitalismo avanzado, debido a que Habermas determina que el sistema político requiere de un *input* de lealtad de masas lo más difuso posible, y el *output* consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. La crisis del *output* tiene la forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o ejecutables los imperativos de autogobierno que recibe el sistema económico. La crisis de *input* tiene la for-

<sup>6</sup> Bañón, Rafael, *La nueva administración pública*, Madrid, 1977, p. 56.

ma de crisis de legitimación en el cumplimiento de los imperativos de autogobierno, tomados del sistema económico, donde el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido.

En el apartado de conclusiones se pretende explicar las percepciones sociales, económicas y políticas de un sistema que al carecer de legitimación y eficacia tenderá a caer.<sup>7</sup> Es importante notar que el presente escrito se realiza con base en la visión de investigación y aplicación de conceptos jurídicos y políticos, y no con base en intereses o tintes partidistas, ya que la labor académica debe ser plural interviniendo como analista de los factores sociales y no sólo como norma fría e insensible del sistema que la creó.

## II. PARTE CONCEPTUAL

### 1. *¿Cuáles son las actividades de la administración pública y en qué consisten?*

Las actividades que la administración pública realiza, de acuerdo con una excelente labor de recopilación, perfectamente bien plasmada y resumida por el doctor Fernández Ruiz, se concretan en las labores de policía, fomento y servicio público.<sup>8</sup>

Con base en lo anterior se toman tres conceptos emergidos de los géneros antes descritos, los cuales se analizan, porque los mismos tienden a ser confundidos con la idea de servicio público;<sup>9</sup> sin embargo, sus dife-

<sup>7</sup> Ejemplos al respecto pueden ser los casos de los Duvalier con su régimen nepótico, y Aristide, en su segundo mandato, ambos en Haití, o, incluso, el caso de Franco en España. A este último, aunque no fue derrocado, su credibilidad en los servicios públicos, al final de su vida, no le hubiera dado para sostenerse en la prolongación del tiempo, siendo que los servicios públicos que fundó no eran eficientes, generando con ello una nula o casi nula legitimidad por rendimientos.

<sup>8</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1999, p. 79. Determina que “un sector importante de la doctrina encabezado en Italia por Errico Presutti, en Francia por Roger Bonnard, en España por Luis Jordana de Pozas y en México por Andrés Serra Rojas, reconoció tres modalidades dentro de la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público; después admitió la gestión económica”.

<sup>9</sup> Dicha confusión proviene por una escasa profundización de los temas en los libros que los tratan o en los cursos donde se imparte dicho conocimiento; además, porque las referidas actividades tienen en común que proveen eficacia y legitimidad por rendimientos a la administración pública y se cree que todo aquello que provea estos elementos son servicios públicos.

rencias son palpables. Estos conceptos son: 1) funciones públicas; 2) servicios públicos, y 3) obra pública.

Con base en lo anterior tenemos que explicar en qué consiste cada una de esas actividades estatales y cuál es la importancia que reviste cada una de éstas.

## 2. *¿Qué es una función pública?*

Las funciones públicas o funciones de Estado son las actividades que se consideran esenciales para éste. La calidad de *esencial* genera, en consecuencia, que estas labores sean indelegables, por lo cual los particulares no pueden realizarlas, ya que en caso de que lo hicieran el Estado tendería a desaparecer.

Para reafirmar nuestra idea pondremos los siguientes ejemplos: ¿qué pasaría si los particulares proporcionaran alguna de las modalidades de la función pública de policía, como lo es la seguridad pública? Evidentemente, el Estado correría el riesgo de que en cualquier momento se generara un régimen de anarquía, lo cual provocaría, a la vez, un clima propicio para iniciar un movimiento abrupto que terminara con el sistema del Estado.

Otro ejemplo pudiera ser la transparencia, ya que al día de hoy el sistema a nivel federal es transparente porque lo propicia una institución de la administración pública, el IFAI, organismo descentralizado no sectorizado.<sup>10</sup> Como podemos ver, la información del Estado solamente puede ser publicitada por un ente del mismo, y jamás por un particular, porque ello implicaría que se corriera el riesgo de transmitir información clasificada a los particulares, lo cual pondría en peligro la seguridad del Estado y la de terceros; por ejemplo, planos de prisiones federales, la agenda del presidente, etcétera.

Los ejemplos anteriores pueden también ser trasladados a la función pública legislativa, ejecutiva o jurisdiccional. Así nos podemos preguntar de igual manera, ¿qué sucedería si el Estado delegara a un grupo de particulares específico y determinado, sin calidad de institución pública, que pudiera resolver cualquier controversia, o bien, imponer disposiciones generales abstractas e impersonales; es decir, leyes? La respuesta sería

<sup>10</sup> De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente y con la relación que sobre entidades paraestatales dictó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2006.

obvia: atenderían a sus propios beneficios, por lo que los gobernados administrados tenderían a manifestar su descontento en contra del *statu quo* prevaleciente con la intención de cambiarlo.

Con lo anterior, nos percatamos de que las funciones de Estado son aquellas que no se pueden delegar, y que por ser, precisamente, funciones de Estado es que son funciones políticas. Dicho en otras palabras: sobre funciones públicas no podría jamás establecerse un servicio público.

### 3. *¿Qué es un servicio público?*

El presente concepto es de vital importancia para la legitimación de la administración pública, para la doctrina administrativa y constitucional, así como para las facultades esenciales del Estado.

Lo anterior es debido a que las fronteras del conocimiento de los conceptos que estamos utilizando es comparativamente de aplicación reciente; por ejemplo, la doctrina económica todavía no reconoce lo que es la función pública o la obra pública, ya que para ésta todo lo que realiza el Estado es servicio público.

Ante ello, es necesario delimitar muy bien qué es el servicio público; de esa manera éste se diferenciará automáticamente de las actividades función y obra pública.

El servicio público es una actividad técnica especializada que debe ser prestada de manera uniforme por el Estado o por los particulares cuando éste haya sido concesionado o delegado por cualquier instrumento.

Como nos podemos percatar, el servicio público es, en consecuencia, distinto a la función pública, porque su esencia radica en la actividad técnica que puede o no ser delegada a particulares, mientras que la función pública, por ser una función de Estado política y esencial para éste, jamás es delegada.

Entonces debemos entender que el servicio público es toda actividad técnica que el Estado tiene obligación de prestar y que no pone en riesgo su existencia; por ello, puede ser delegado a los particulares. Así, podemos ver que toda actividad del Estado que no sea esencial será servicio público; por ejemplo: el servicio público de recolección de objetos sólidos y desechos orgánicos, de educación, de salud, de suministro de energía eléctrica, de suministro de agua potable, de transporte carretero de pasajeros, transporte urbano, de telecomunicaciones, etcétera.

Ante ello, podemos ver que los servicios públicos, por ser generales, empapan toda la colectividad social, ya que todas las personas los necesitan, y por dicha razón éstos son el primer y principal acercamiento de la administración con sus ciudadanos.

Por ello, la eficacia de los servicios públicos es fundamental para que una comunidad social esté satisfecha y, por lo mismo, legitime el desempeño de la administración en turno. En caso de que los servicios públicos sean ineficientes, el descontento de la comunidad será puesta de manifiesto de una manera generalizada, ya que también los servicios son generalizados.

#### 4. *¿Qué es una obra pública?*

La obra pública, a diferencia de la función pública, no es esencial de primera instancia para el Estado, por lo que puede concesionarla a particulares; asimismo, la obra pública no es una actividad técnica como sí lo es un servicio público; por el contrario, es un objeto inanimado que no representa por sí misma una actividad; es decir, es una “cosa”, y como tal no representa movimiento.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas nos dice en su artículo 3o. que “se consideran obras públicas los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles”.

Como podemos apreciar de la anterior cita, la obra pública es la construcción en sí; es decir, es una *cosa* o, en su defecto, son los *trabajos* que impliquen una actividad, incluso una actividad técnica especializada para la construcción de la obra.

Es conveniente explicar que lo que hace ser a la obra pública es su actividad última, por lo que la obra pública no es otra cosa que el objeto del patrimonio del Estado, y no la actividad que para su construcción o su mantenimiento se realice, ya que lo realmente importante para el Estado es proveer un objeto de utilidad para la comunidad.

### III. DOCTRINA APLICATIVA

Se determina, de acuerdo con Lipset, que los elementos que proveen estabilidad en un sistema democrático son la eficacia y la legiti-

midad,<sup>11</sup> entendiendo por legitimidad la aceptación por la mayoría de la creencia de que las instituciones existentes son las mejores para realizar las tareas que tienen encomendadas.

De lo anterior se desprende que el proceso legitimador de las elecciones es un factor importante para la estabilidad de un sistema, ya que la administración nace legitimada o no, en primera instancia, no por sus actos de gobierno, sino por virtud de un proceso de elección de los ciudadanos votantes. Entonces, ante ello podemos ver que la legitimación la provee, en un inicio, la elección de los representantes de la administración y la creencia antes descrita.

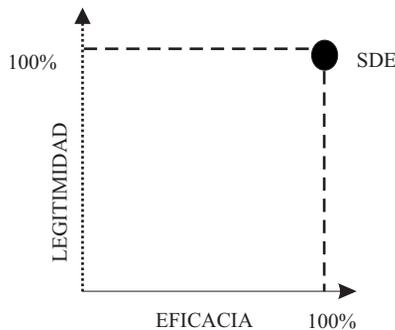
La eficacia es el máximo grado de rendimientos que provee la administración con respecto a los servicios y funciones públicas que presta.

Ante ello se puede decir que, de acuerdo con la explicación anterior, el sistema más estable será aquel que reúna en su óptimo máximo la eficacia y la legitimación; sin embargo, eso es prácticamente imposible; de hecho es algo idealizado, ya que difícilmente habrá un sistema en el mundo que haga creer a su comunidad que las autoridades existentes son las más apropiadas para desarrollar sus funciones, y menos creíble es que toda la comunidad crea que los servicios públicos que prestan son incólumes a defectos.

Siguiendo con el esquema de Lipset, observamos que pueden presentarse una serie de combinaciones que producen un resultado específico.

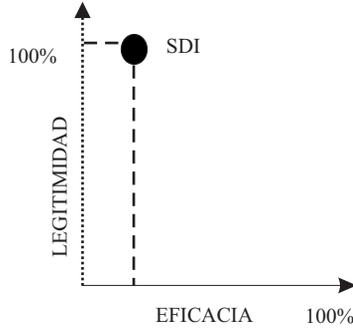
Por ejemplo:

Mayor eficacia y mayor legitimidad = sistema democrático altamente estable.

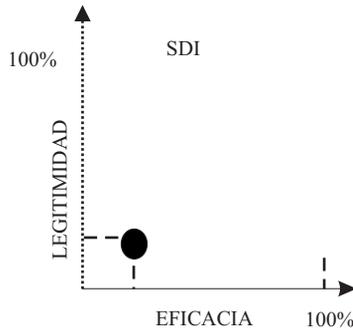


<sup>11</sup> Lipset, Seymour Martín, "Conflicto social, legitimidad y democracia", *El hombre político, las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 67.

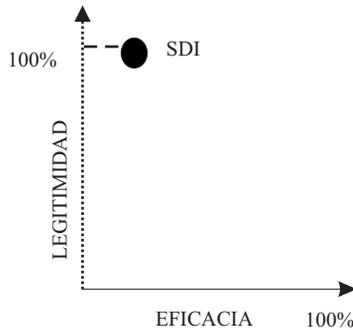
Alta legitimidad, pero baja eficiencia = sistema inestable.



Alta eficacia, pero baja legitimidad = sistema más estable que aquel que tenga baja eficacia.



Baja eficacia y baja legitimidad = sistema altamente inestable, y ante ello sólo se puede sostener por virtud de factores de fuerza (fuerza represiva).



Con base en lo anterior, toman importancia relevante los servicios públicos para toda administración pública, ya que éstos, como ya se explicó, son una actividad generalizada así prevista en la ley; por ello, en caso de no satisfacer, como debiera, las expectativas de la sociedad, se vuelven un arma en contra del sistema, ya que la eficacia del Estado está reflejada principalmente en los servicios y en las funciones públicas, pero, reiteramos, los servicios públicos son establecidos para la satisfacción de las necesidades de la sociedad, no para la operación de un Estado, como sí es el caso de las funciones públicas.

Por lo anterior, la creencia de que un servicio público es óptimo genera la idea de que quien lo presta está cumpliendo con su deber, por lo que la población lo acepta.

En contrario, cuando un servicio público no tiene los alcances debidos, la población genera en su proceder un rechazo hacia la administración, lo que causa, a la postre, una falta de legitimación de la administración pública, y esto puede ser en extremo perjudicial para los sistemas presidenciales, ya que el presidente se erige como el representante y titular de la administración pública.

Dicho en palabras elocuentes: cuando fallan los servicios públicos, fallan los ejecutivos encargados de organizarlos.

En cambio, cuando los servicios públicos son prestados de forma óptima, la administración se apunta un éxito, con lo cual se consolida al Ejecutivo de manera estable en la calidad de mandante, incluso si el representante de la administración hubiera arribado al puesto con escasa legitimidad se puede presentar el caso de que si los servicios públicos son eficientes se encuadrará el fenómeno de la legitimidad por rendimientos; es decir, se presenta un fenómeno de postlegitimación, ya no con base en votos de urnas, sino con base en votos de aceptación por la debida probidad de los servicios prestados.<sup>12</sup>

Como se podrá dar cuenta el lector, los servicios públicos, además de ser objeto de estudio de la ciencia jurídica, también son instrumentos de aplicación política interesante para la consolidación de un sistema, ya que si aquéllos no se presentaran de forma óptima, el sistema tenderá a ser cada

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 67 y 68. Después de que se ha establecido una nueva estructura social, si el nuevo sistema no es capaz de mantener las esperanzas de los grupos principales (sobre la base de eficacia) por un periodo lo bastante largo como para desarrollar la legitimidad sobre las nuevas bases, puede surgir una nueva crisis.

vez más inestable, a tal grado que la prolongación de la inestabilidad de los servicios públicos en el tiempo provocará la ruptura del sistema.

Por lo anterior, se entiende que la administración pública trata de mejorar sus servicios públicos y, de igual manera, que ejerza una revisión de aquellos que están en régimen de concesión.

Las problemáticas de legitimación respecto al servicio público afectan a las instituciones de acuerdo con su grado de cercanía con respecto al ciudadano; por ejemplo, cuando un servicio público es óptimo, beneficiará a aquella institución que sea más cercana al pueblo.

Lo anterior es muy palpable en las realidades europeas;<sup>13</sup> sin embargo, la realidad en México no es la misma, ya que el descrédito que tenemos a las instituciones hace que no se les dé credibilidad a éstas, sin importar que sea central, federal, local o municipal.

Al respecto, Lipset determina que “Mientras la eficacia es fundamentalmente instrumental, la legitimidad es evaluativa. Los grupos consideran un sistema político como legítimo o ilegítimo según la manera en que sus valores concuerden con los propios”.<sup>14</sup>

Lo anterior se traduce en que si los servicios públicos son mal prestados, la eficacia es mala; con ello, la legitimidad por rendimientos es nula o casi nula, lo cual genera que la legitimidad genérica se obtenga de otras maneras, como lo es la percepción de buena fe que una sociedad tenga respecto a su gobernante.

Un ejemplo de lo anterior es el último estudio que emitió Consulta Mitofsky antes de las elecciones federales del 2 de julio de 2006. En dicho estudio se respalda que el presidente gozó de altos grados de evaluación, ya que el estudio manifiesta que el presidente, antes de mayo de 2006, llevaba tres trimestres con más del 60% de aprobación, y que el nivel de 62%, en mayo de 2006 (el último estudio que podía emitir cualquier consultoría antes de las elecciones federales), recuerda al 64% que en el mismo parámetro obtuvo antes de las elecciones de 2003, con lo cual se concluye que el presidente en su elección, en las elecciones intermedias y en las elecciones finales del sistema político, gozó de relativa alta legitimidad.

<sup>13</sup> *Cfr.* Bañon y Carrillo, *op. cit.*, nota 6, p. 69. Referente al interesante gráfico comparativo de legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento, en donde se demuestra que la administración central obtiene mayores rendimientos que la unión europea, no obstante obtiene menos rendimientos que las administraciones de las comunidades autónomas y, estas últimas, menos rendimientos que las administraciones de los gobiernos locales.

<sup>14</sup> Lipset, Seymour Martín, *op. cit.*, nota 11, p. 67.

Sin embargo, la baja eficacia se manifiesta cuando en el mismo estudio arrojan datos como el de la percepción económica propia del ciudadano, que manifiesta que en ese mismo mayo, por primera vez en tres años, los mexicanos tuvieron una percepción positiva sobre su economía. Respecto al parámetro de la percepción económica del país, se observa que se tiene una percepción negativa, ya que el 54% creen que el país está peor que hace un año (mayo de 2005). Respecto al rumbo del país, sólo el 36% cree que México va por buen camino; en cambio, un 53% creen que va por mal rumbo.<sup>15</sup>

Como otro ejemplo, podemos ver la redacción de la editorial del periódico *El Universal*, en donde determina haciendo referencia al sexenio de 2000 a 2006 que: “El sexenio está llegando a su fin con una aguda crisis en los servicios públicos, notoriamente en seguridad, pero también en suministro de agua potable, en cobros inauditos de consumo de electricidad y hasta en recolección de basura”.<sup>16</sup>

Como hemos dicho en contraposición a la realidad europea, la política mexicana ha hecho que toda institución de desconcentración territorial goce de descrédito apoyándose en la ineficacia con que se prestan los servicios públicos. La editorial citada continúa diciendo:

La vida cotidiana en la República es un caos. Sobre todo en el Distrito Federal resulta una aventura sortear la delincuencia callejera, los inflados recibos de luz y la pugna con el estado de México por el agua...

En cuanto a seguridad, estamos igual. En el Centro de Investigación y Docencia Económica, el director de la Agencia Federal de Investigación, Genaro García Luna, y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Miguel Ángel Yunes, reconocieron que el modelo policiaco vigente no funciona...

No sólo es el Distrito Federal; Cuernavaca tiene casi un mes cubierta por la basura. Nueve mil toneladas se han acumulado desde que el 26 de septiembre la comunidad de Tetlama impidió el paso de los camiones con desecho de siete municipios al tiradero local porque el gobernador anterior, panista, incumplió sus compromisos para seguir usándolos.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> [http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/13\\_eva\\_pdf/00\\_nal/evalua\\_nal\\_22.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/13_eva_pdf/00_nal/evalua_nal_22.pdf).

<sup>16</sup> Editorial “El caos de los servicios públicos”, *El Universal*, México, 24 de octubre de 2006, p. A 16.

<sup>17</sup> *Idem*.

## IV. CONCLUSIONES

Como se desprendió de la tesis de Lipset, los sistemas democráticos sólo podrán ser estables cuando en ellos mismos se conjuguen las variantes de legitimidad y democracia; por lo tanto, los Estados siempre tenderán a tratar de conseguirlas en su valor más alto.

Al respecto, la variante de eficacia cobra una fuerza mayúscula para cualquier organización, debido a que ésta genera acuerdo para la legitimación de las autoridades políticas y administrativas por la vía de los rendimientos.

Entonces, es menester e interés del Estado prestar los servicios públicos a favor de la sociedad, y que éstos se mantengan en el punto máximo de eficacia.

Por lo anterior, los servicios públicos deben ser prestados con sus características esenciales;<sup>18</sup> es decir, ser prestados con generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.<sup>19</sup>

Para lo anterior, el Estado, con base en su función de policía, debe instaurar una supervisión y control eficiente sobre todos los servicios que se ofrecen a los ciudadanos administrados, sean por los particulares o el propio Estado, y, en consecuencia, establecer aquellos que hagan falta, porque hay que recordar que el Estado tiene la obligación de prestarlos de forma óptima, debido a que es una necesidad general.

Si la administración pública acentuara la prioridad que en realidad tiene el proveer de servicios públicos eficientes a la población, el desarrollo del sistema nacional será estable y eficaz.

No obstante lo anterior, los sistemas no se comportan siempre de acuerdo con los cánones indicados; ello puede ser por efectos variados; sin embargo, de tal afirmación bastante concurrida sólo se puede prever que se provoca una nula atención a los servicios públicos, lo cual genera un golpe drástico a la creencia de legitimidad de los políticos gobernantes, reconsiderando la gran importancia que tienen los servicios públicos para con lo político.

<sup>18</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 8, p. 108.

<sup>19</sup> *Idem.* Generalidad o universalidad, se entiende como la posibilidad que toda la gente lo use; igualdad o uniformidad, manifiesta el trato igual que deben recibir todos los usuarios; regularidad, se traduce en que la prestación no se realice de manera arbitraria; mientras que la continuidad es la oferta permanente y la correlativa posibilidad de usar un servicio público dentro de los horarios y las condiciones predeterminados.

Lo anterior hace redimensionar las obligaciones de los políticos para con el pueblo que los colocó en dicho lugar, sobre todo para efectos de generar una administración pública eficiente, ya que es ésta la que en verdad soluciona las necesidades de corte general para la población, a través, entre otras cuestiones, de la ejecución de servicios públicos.

Lo anterior es deseable, porque las administraciones en América Latina, y en consecuencia en México, son administraciones sometidas a la jurisdicción de un presidente,<sup>20</sup> que se erige como el mandante de la misma, de tal modo que la autonomía deseable para la administración en cuanto a proveer los servicios y obra pública no es óptima, como sí lo es en aquellos países donde la forma de gobierno es parlamentaria, y en donde el titular del gobierno está sujeto a la responsabilidad política, circunstancia que no sucede en los países latinoamericanos, lo cual genera un déficit de credibilidad a favor del sistema político y un déficit de eficiencia a favor de la administración pública. Lo anterior se debe a que los políticos encargados de echar a andar la maquinaria administrativa no se asumen responsables de sus obligaciones, con lo cual generan una indeterminación respecto a saber quién es el responsable de prestar los servicios públicos.

Al respecto, Leonardo Curcio ha dicho que

El Estado mexicano tiene graves problemas de funcionamiento. La democracia ha distribuido poder entre las fuerzas políticas, pero el uso del mismo no se ha complementado con una asunción plena de las responsabilidades. El principio de autoridad se ha diluido porque la eficacia administrativa es deplorable y porque el cálculo político pesa más que el sentido de servicio al ciudadano. No es fácil encontrar a un funcionario que diga: yo soy responsable de esto. Todos los niveles de gobierno y poderes del Estado tienen siempre un pretexto para eludir su responsabilidad. En todo el territorio nacional se practica un “Poncio-Pilatismo” rayano en el cinismo, porque cuando hay éxitos son los primeros en colgarse medallas, pero a la hora de asumir costos, la culpa la tiene el otro.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> América Latina presenta la forma de gobierno presidencial; sin embargo, Iberoamérica tiene en España a un representante del sistema parlamentario, que está encabezado por un presidente de gobierno que, para efectos explicativos, es equiparable a un primer ministro; aquí se observa una mayor libertad de la administración, mas no siempre así del presidente de gobierno.

<sup>21</sup> Curzio, Leonardo, “El lavadero de manos”, *El Universal*, México, 6 de noviembre de 2006, p. A 30, dicha columna también puede ser consultada en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35893.html>

Con base en lo anterior, hay que tener en cuenta que los servicios públicos, por ser distintos entre sí y ser una necesidad general de la población, son los indicadores de la eficacia y de la legitimación;<sup>22</sup> en consecuencia, los mismos son importantes para todo tipo de Estado, sea por que son la reducción de la actividad de la administración pública que genera estabilidad al sistema político y confianza a los sistemas de producción, o bien, porque reviste un carácter proteico siempre en pro del beneficio de la colectividad.<sup>23</sup>

#### V. FUENTES

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 15a. ed., México, Porrúa, 2000.
- BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto, *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, Textos Universitarios, 1997.
- CURZIO, Leonardo, “El lavadero de manos”, *El Universal*, México, 6 de noviembre de 2006, p. A 30.
- EDITORIAL, “El caos de los servicios públicos”, *El Universal*, México, 24 de octubre de 2006, p. A 16.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Panorama del derecho mexicano. Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1999.
- LIPSTE SEYMOUR, Martín, “Conflicto social, legitimidad y democracia”, *El hombre político, las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1987.
- SOUVIRÓN MORENILLA, José María, *La actividad de la administración y el servicio público*, Granada, Comares, 1998.
- PAVÓN ROMERO, Yuri, *Los organismos autónomos constitucionales. Su doctrina e importancia en la administración pública*, tesis de maestría en derecho, México, UNAM, 2003.

[http://europa.eu/scadplus/glossary/public\\_service\\_charter\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/public_service_charter_es.htm)

[http://www.consulta.com.mx/interiores/99\\_pdfs/13\\_eva\\_pdf/00\\_nal/evalua\\_nal\\_22.pdf](http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/13_eva_pdf/00_nal/evalua_nal_22.pdf)

<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/35893.html>

<sup>22</sup> *Idem*. “Me sorprende constatar que el debate de las dirigencias partidistas pasa siempre por los temas constitucionales y no se haya reparado en que uno de los ángulos más importantes de la reforma del Estado es precisamente darle al ciudadano servicios de calidad”.

<sup>23</sup> *Cfr.* Souvirón Morenilla, José María, *op. cit.*, nota 3, p. 145.