

## Capítulo 2

Estado y sociedad . . . . .	43
Misión del Estado frente a la sociedad . . . . .	43
Garantías del Estado para el desarrollo de la sociedad . . . . .	45
Administración pública y sociedad . . . . .	46
Institucionalidad de la administración pública . . . . .	49
La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad . . .	50
Gobierno, administración pública, individuo . . . . .	52
Garantías del servicio público . . . . .	54
Nuevos ámbitos de acción del particular: del Estado administrador al ciudadano administrador . . . . .	55
Posiciones del ciudadano administrador . . . . .	61

---

# Estado y sociedad

“Ninguna persona física o moral puede ser desconocida como interlocutor ante la administración pública si funda su actuación en los medios legales y técnicos conducentes”.

*Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.*

## Misión del Estado frente a la sociedad

En términos axiológicos, no se ha llegado a una demostración plena de que el Estado deba asistir a una determinada consecución de fines que lo ubiquen frente a una misión cuasi institucional.

Frente a esta disyuntiva es necesario reconocer que, si bien el Estado en sus fines visibles (los construidos por los proyectos subjetivos de la voluntad humana, y las tendencias políticas de los grupos gobernantes y de los estratos sociales dominantes) responde a condiciones históricas dependientes de la composición estructural de la sociedad y de la coexistencia con otros estados, su carácter de organización política actuante, puede dar pauta al reconocimiento de algunos rasgos de la misión que hoy se plantea en tela de juicio, frente a las fuerzas sociales emergentes y el agotamiento de sistemas de gobierno totalitarios. Según el propio Hermann Heller “El Estado no es posible sin la actividad, conscientemente dirigida a un fin, de ciertos hombres dentro de él. Los fines establecidos por estos hombres actúan casualmente sobre otros hombres como elementos motivadores de sus voluntades. La realidad del Estado, el cual ha de ser supuesto aquí como unidad, consiste en su acción o función, la cual, tal como ella es, no precisa que sea requerida como fin, ni por todos los miembros, ni siquiera por uno solo... la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refiera a su fundamento jurídico.”<sup>29</sup> De esto se deriva

---

29 Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, op. cit., pág. 57.

que es más fácil identificar las funciones políticas, sociales, y aun económicas del Estado en un contexto histórico y territorial determinado que una selección de fundamentos teleológicos difíciles de demostrar sin ese contexto histórico. Complementariamente a esta aseveración, la acción objetiva del Estado es más sencilla de verificar por métodos de análisis científico, sin comprometer ni desmentir las posibles raíces filosóficas que lo sustentan.

En materia filosófica, hay dos concepciones básicas que hablan de la finalidad o la identificación de la razón de ser de las cosas: la primera que señala a la finalidad como la tendencia hacia una meta, y la segunda, que opta por identificarla con una idea de adaptación de las partes a un todo, sin duda estas dos tendencias dan muestra en el primer caso de un sentido cuasi mecánico o determinista y en el segundo, el concepto sobre un marco de relaciones hacia la consolidación de una estructura orgánica de relaciones intrínsecas entre procesos de tipo sistémico, ambas dan idea de una finalidad-intención, a lo cual debería contraponerse un sentido diferente de esos fines en términos de finalidad-armonía, tal debiera ser el camino para identificar la misión del Estado.<sup>30</sup>

Quizá el enfoque que puede comprometer con un fin máximo la figura del Estado, en el contexto de finalidad-armonía señalado, sea el definido por las ciencias jurídicas, las cuales señalan el sentido de la justicia, la solidaridad y el bien común, como los derroteros del Estado, en la consecución de un sistema de valores morales y sociales y de normas jurídicas que den razón, vigor y fundamento filosófico a un establecimiento. Según los principios del análisis jurídico, el Estado asume como propias las tareas del ejercicio formal de la autoridad y la coerción con base en principios y definiciones emanadas de un basamento jurídico. La construcción de este sistema jurídico recae necesariamente en un órgano del Estado investido de la autoridad formal para producir ese basamento legal (Poder legislativo). Por consiguiente, los derechos y obligaciones del gobierno y la sociedad civil se fundan en una relación regulada y garantizada por la ley, de acuerdo con los fines que objetivamente proponga el "acuerdo de voluntades" generado en el seno de la sociedad civil y encomendado legítimamente al Estado.

En una afirmación que hace extensiva la caracterización de los fines del Estado sostenidos por la ciencia jurídica, la misión de éste frente a la sociedad en un sentido determinista, es configurar las condiciones materiales y las relaciones políticas de la sociedad y frente a otros Estados, que sean propicias para salvaguardar el interés común y legítimo, sustentado por las normas jurídicas y por los principios de moralidad y solidaridad en la relación del Estado y la sociedad.

---

30 Wahl, Jean. *Tratado de metafísica*. Ed. FCE, México: 1986. 2a. reimp., págs. 340 a 345.

La oportunidad histórica del Estado para consolidarse como una organización enteramente democrática y apta para conducir la sociedad hacia un desarrollo participativo y corresponsable entre las instituciones públicas, las sociales y privadas, es hoy por hoy única. En la medida en que se reconozcan las fuerzas sociales como generadoras de posibilidades de organización y como instancias de consulta administrativa más que de un simple consenso político se estará frente a fines más generales y denotativos de la justicia social.

## Garantías del Estado para el desarrollo de la sociedad

Siguiendo los planteamientos del inciso anterior, el Estado actual está irremisiblemente inserto en una corresponsabilidad con la sociedad civil para propiciar condiciones de pluralidad, participación y legitimación conjunta frente a otros estados.

Corresponde al gobierno, y particularmente a la administración pública, hacer efectivos los principios de la representación y las formas de mayor afinidad al ejercicio democrático directo. La vía idónea para garantizar este nuevo campo de relaciones es sin duda la jurídica, dentro de la cual se hace indispensable plantear los ajustes que hagan posible una desregulación de procesos burocratizantes, la descentralización y desconcentración de materias y procesos gubernamentales hacia otras instancias políticas, sociales y aun privadas, por medio de mecanismos de asociación y colaboración, la creación de organizaciones mixtas de prestación y gestión de servicios públicos, la introducción de instancias de consulta obligatoria sobre procesos administrativos de gobierno, la garantía de una información permanente, veraz y oportuna sobre la administración pública y sus procesos, la delimitación de responsabilidades inmediatas e imputables por parte de la sociedad frente a gestiones de servidores y autoridades públicas que resulten ineficientes en sus resultados, el establecimiento de mecanismos de vigilancia y supervisión directa de obras y servicios públicos, y la obligatoriedad del legislador de convocar a consulta pública la legislación que involucre materias de interés prioritario o estratégico en la vida de un país, entre otras posibles garantías del derecho para la propia sociedad.

El reconocimiento de estas garantías tenderían a resumir el sistema de medios de protección de los particulares frente a los actos de la administración en medidas preventivas más que correctivas, como funcionan en la actualidad al menos en México. La garantía de una gestión pública comprensible y controlada por la propia ciudadanía, lejos de violentar las formas de representación, las enriquecen con la inclusión de un concepto de

corresponsabilidad y solidaridad social en la definición y aplicación de políticas públicas.

Conjuntamente con la reorientación del sistema jurídico que fortalezca la participación de la sociedad civil en los procesos gubernativos, es necesario adaptar al aparato administrativo para que se adecue a las fórmulas de organización y servicio que se requieran en este modelo. Este sería un proceso gradual pero de alcances insospechados, sobre todo en países con sociedades ávidas de reconocimiento en sus potencialidades.

## Administración pública y sociedad

La relación entre el Estado y la sociedad civil adquiere un carácter material cuando se vincula con ésta mediante la administración pública. Es con el aparato público, en sus relaciones administrativas, con el que adquiere una interlocución preponderante y frente a quién se plantean las demandas materiales exigiendo el cumplimiento de las políticas públicas que plantea el gobierno. La sociedad adquiere una posición de desarrollo mediante la integración y resolución de sus propias fuerzas, el poder social se basa en su capacidad organizativa y de respuesta frente a lo estrictamente particular, al interés de sus grupos y a la preeminencia de estratos económicamente fuertes.

Las relaciones sociales en sí, están determinadas por las relaciones entre los individuos para sí, principalmente las de carácter social y económico, dejando al Estado la organización del poder público y la garantía de los intereses particular y común, mediante la aplicación del sistema jurídico, es decir, en términos de "contrato social" la acción y previsión del gobierno para el establecimiento de garantías sociales.

La sociedad es más fuerte siempre que tenga una mayor capacidad de representación e influencia en las decisiones públicas y siempre que su actuación esté apegada a un sistema de legitimación y a la normatividad que le de razón al propio Estado. En este contexto, de acuerdo con John Rawls, una sociedad bien ordenada se caracteriza como "una sociedad proyectada para incrementar el bien de sus miembros, y eficazmente regida por una concepción pública de justicia. Es pues una sociedad en la que todos aceptan y saben que los otros aceptan los mismos principios de justicia, y las instituciones sociales básicas satisfacen y se sabe que satisfacen estos principios."<sup>31</sup> La ponderación de este reconocimiento en la equidad, equilibrio y racionalidad de la justicia, como el conjunto de principios rectores del Estado y de las garantías para la sociedad, plantea también un concepto del aparato estadual, la presencia de un enfoque complementario a una simple racionalidad en los estados modernos es

31 Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Ed. FCE, México: 1978, págs. 501 y 502.

el reconocimiento del valor de la justicia. Esto conduce a la concepción del Estado contemporáneo como "*Estado de justicia*", descrito ya de diversas maneras, pero que desde el punto de vista normativo es definido de manera significativa, por el tratadista italiano Giacomo Perticone, como el Estado de Derecho en el cual la mera legalidad puede ser sustituida o acompañada de consideraciones sobre el contenido, apoyada no en los valores del individuo aislado sino en los de la persona asociada, los cuales pueden constituirse en un orden basado en la solidaridad.<sup>32</sup>

El basamento de un orden social en un contexto de solidaridad y justicia multidireccional en la relación Estado-administración pública-sociedad civil, adquiere hoy en día un impulso vigoroso al reconocer que al interior de la propia sociedad han surgido nuevas fuerzas de grupos no necesariamente tradicionales, que pugnan por un reconocimiento de los rezagos y demandas que históricamente no han sido resueltas en favor de los núcleos sociales.

Entre los movimientos de la sociedad que muestran un replanteamiento del papel del Estado y su actuación a través de la administración pública, pueden citarse: a) El planteamiento cada vez más frecuente de controversias públicas o de encuentros y debates entre interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil, con respecto a los fines y medios de movimientos sociales, b) La movilización de fuerzas civiles en pos de movimientos pacifistas espontáneos, c) La existencia de un nuevo paradigma planteado en movimientos sociales en sociedades auto-creativas, y d) La existencia y participación real en procesos políticos de los llamados partidos verdes o ecologistas,<sup>33</sup> entre otros ejemplos.<sup>34</sup>

El cambio planteado por las sociedades actuales adquieren rasgos de mayor autonomía en sus procesos organizativos, una mayor injerencia e interés por la cosa pública, la exigencia de la resolución y responsabilización por las externalidades producidas en la relación Estado-sociedad civil, un nuevo planteamiento valorativo de la democracia y sus procesos, la exigencia del derrocamiento de viejas fórmulas oligárquicas y de sometimiento social, la reprobación y avergonzamiento por las condiciones de pobreza de muchos

---

32 Citado por: Héctor Fix Zamudio. "Derecho, Constitución y Democracia". En: *La Revista del Colegio*. México: 1989, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año 1, núm 2, diciembre de 1989, pág. 196.

33 Vid. Hegedus Zsuzsa. "Movimientos sociales y cambio social en una sociedad autocreativa: nuevas iniciativas civiles en la arena internacional" y Eckersley, Robyn. "Políticas verdes y la nueva clase: ¿egoísmo o virtud? En: *Vertientes de la modernización (perspectivas de la modernización política)*. México: 1990, PRI, págs. 123 a 161.

34 A este respecto podría agregarse la organización de la sociedad por ella misma en situaciones de emergencia o alteración del orden público, como se manifestó en los sismos de 1985 en la ciudad de México y en otro tipo de catástrofes naturales o de contingencias urbanas ocurridas en algunas partes del país.

estratos sociales en múltiples o en la mayoría de las naciones, entre los más relevantes.

“Las fuerzas sociales han construido más canales para entenderse entre ellas y con el Estado. Sobre todo, ha aumentado el número de individuos y organizaciones que reclaman participar en las decisiones que les conciernen, tener control sobre ellas y ser libres en la elección de los organismos, agentes, mecanismos y modalidades para tratar con el Estado sus asuntos particulares y los asuntos públicos de la comunidad política (municipios, Estado, Estado nacional)... Este promisorio giro en las relaciones entre la sociedad y el Estado bajo el signo de la pluralidad y la autonomía obviamente ha complicado el sistema político y el sistema administrativo. Hoy pierde significación y eficiencia la otrora simplicidad del mando político que agregaba intereses, encuadraba conflictos, promovía la estabilidad, a través de un conjunto específico y escalonado de organizaciones sociales que alcanzaban naturaleza política y gubernamental al estar incorporadas directa y subordinadamente al Estado...”<sup>35</sup>

En este mismo sentido, para caracterizar las tendencias de la relación Estado-administración pública-sociedad, Claus Offe identifica algunos de los rasgos característicos del “nuevo paradigma”<sup>36</sup> de la participación social, entre los cuales destacan:

Como actores:	Grupos socioeconómicos que no actúan como tales, pero que creen en las atribuciones colectivas
Problemas:	Preservación de la paz, del ambiente, derechos humanos, y formas de trabajo no enajenantes
Valores:	Autonomía personal e identidad, como opuestos del control centralizado
Modos de acción:	a) Interna: informalidad, espontaneidad, bajo grado de diferenciación horizontal y vertical  b) Externa: políticas protestantes basadas en demandas formuladas en términos negativos

35 Aguilar Villanueva, Luis. *op. cit.*, págs. 235 y 236.

36 Tomado de Offe, Claus. “Los nuevos movimientos sociales: retos a las fronteras de las políticas institucionales”. En: *Vertientes de la modernización ...*, *op. cit.*, pág. 194, figura 2 “Características principales del ‘viejo y nuevo’ paradigma en la política”.

Evidentemente lo que más preocupa de este panorama es la forma de acción protestante mediante demandas de corte negativo señalada en el último párrafo del cuadro. Es cierto que la sociedad civil adquiere mayor vigor, pero en ocasiones este desborda la propia capacidad organizativa de la administración pública cuando no se encuentra preparada para atender un tipo determinado de demanda o está frente a irrupciones emergentes no previstas en los viejos patrones de organización del aparato público.

Frente a estas tendencias se plantea aquí la existencia de un movimiento definitorio de nuevas formas de relación entre la sociedad y la administración pública, mismos que a la fecha no han adquirido un perfil acabado, sino que están en pleno proceso de adecuación. Uno de los campos en que se vislumbran posibilidades de avance es en materia de una reorganización de los sistemas burocráticos en favor de una capacidad de respuesta y atención diligente que gestione en forma adecuada las demandas y peticiones de la sociedad y de los particulares. La capacidad de interlocución se debe basar en principios de una comunicación bidireccional entre el Estado y la sociedad, en igualdad de sentido e intensidad, que abone por vía del diálogo el desarrollo de la autonomía y corresponsabilidad de la sociedad frente al propio Estado.

## Institucionalidad de la administración pública

En una consonancia directa con la creación de condiciones organizativas y de tipo jurídico que den apertura a las fuerzas sociales en la conducción del gobierno, es preciso reconocer que la administración pública no tiende a ser un simple instrumento ejecutor de las voluntades de la sociedad emancipada, sino que se debe al propio Estado y a la relación con los demás poderes, más aún, el planteamiento de nuevas modalidades de organización de los poderes del Estado implica reconocer otras alternativas de relación entre el aparato administrativo como ejecutor y otros órganos de gobierno. Esto se puede apreciar citando como ejemplo, el modelo propuesto por el tratadista alemán W. Stefani "Quién distingue las siguientes categorías (para la organización del poder): a) división temporal, o sea, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; b) la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la central y las regionales o locales; c) la división decisoria; y d) la división social de poderes, entre los estratos o grupos de la sociedad."<sup>37</sup>

Frente a estas posibles manifestaciones, la administración pública requiere de un sentido institucional que la haga responsable no solamente de una participación en políticas estatales, sino en la definición y procuración de

---

37 Citado por Héctor Fix Zamudio. "Derecho, Constitución y Democracia", *op. cit.*, pág. 194.



políticas públicas que garanticen una acción ejecutiva permanente con respecto a la sociedad, y un enlace de gestión y coordinación frente a otros poderes, tal y como puede ocurrir en el caso de sistemas federativos, con una relación nacional, regional y local. De hecho, la existencia de los planos nacional y local hace del aparato público un sistema que se manifiesta en varios ordenes de gobierno, dicho en otros términos, en aparatos paralelos entre lo federal y las entidades federativas y lo nacional frente a gobiernos locales en Estados centralistas. En el caso de México se reconocen orgánicamente la administración federal (y dentro de ésta una circunscripción territorial propia, ejercida a través de un departamento administrativo del Distrito Federal), la administración estatal y la administración municipal, todas ellas participes de las funciones del Estado en sus respectivos campos y ámbitos de competencias.

El sentido de la institucionalidad de la administración pública conduce al reconocimiento de su organización comprometida con las funciones y fines del Estado, lo cual la hace dependiente de los principios de organización social y legal que se legitimen para tal efecto. En cuanto a su participación en la conducción de políticas estatales y de políticas públicas, es necesario resaltar que es la preeminencia y evidencia de una actuación material, lo que la hace más visible que el legislativo o el judicial. La administración pública adquiere un potencial de acción comparativamente mayor que el de otros poderes. Esta es una razón por la cual el ejecutivo, que es el órgano responsable de la administración pública, adquiere una preeminencia frente a otros poderes reconocidos en el Estado.

Esto también ha sido el antecedente para que en muchas ocasiones se desencadenen procesos de concentración del poder y centralización de atribuciones en detrimento del equilibrio de fuerzas entre el ejecutivo, legislativo y judicial. Es precisamente esta tendencia la que debe contrarrestarse en el proceso de participación social en la gestión pública.

## La función administrativa del Estado y su relación con la sociedad

El Estado concreta las políticas y decisiones gubernamentales en actos tangibles por medio de la administración pública. Una importante función administrativa del Estado se da en la prestación de servicios públicos y en el ejercicio de sus atribuciones de intervención en procesos de la vida económica, así como en la regulación de las actividades de los particulares. Esto puede constatarse en la atención y prestación de servicios públicos en los ámbitos federal, estatal y municipal, en la organización del sistema fiscal, y en las actividades propias de la planeación que, en México, alcanzan rango

constitucional mediante el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por este sistema se pueden recoger en primera instancia las necesidades y problemas de la población, sirviendo de contacto directo entre el Estado y la sociedad.<sup>38</sup>

Existen otras muchas funciones administrativas a cargo del Estado en las que el particular podría participar directamente, pero resalta en este punto una de trascendental importancia: la reglamentación, que por excelencia, ejerce el poder ejecutivo en los ámbitos de gobierno federal y estatal y por los ayuntamientos en el ámbito municipal. La reglamentación que aquí interesa es la de los derechos y obligaciones ciudadanas, algunos de los cuales están contenidos en la Constitución, misma que marca las directrices generales y da la pauta para regular la actividad de los órganos estatales y la propia actividad de los particulares "en la medida en que la administración sirve a la existencia vital, administrando trabajo, vivienda y materias primas y prestando servicios permanentes, de los cuales el individuo depende necesariamente."<sup>39</sup> La relación de ambos se localiza en una dependencia mutua y constante.

La función administrativa del Estado, en tanto se manifiesta de manera material en obras y actos, en cumplimiento con el principio de la separación de poderes, ofrece bases de actuación compartida con los propios particulares. De hecho este es el espacio "natural" de los derechos administrativos.

Reconsiderando los alcances del Estado y la sociedad en sus relaciones materiales, el derecho administrativo sirve como un enlace entre el Estado y los particulares, constituyéndose en una relación recíproca y actuante, que en la actualidad cobra gran importancia por la nueva red de procesos dinámicos y relaciones entre la sociedad y el propio Estado. El Estado por su parte, debe seguir creando medios para consultar a la sociedad y garantizar que sean atendidas las demandas y requerimientos de la sociedad, organizando y disponiendo de los entes administrativos que le son propios y que sean pertinentes, de otra manera, la sociedad le seguirá arrebatando por vía de sus propias fuerzas las soluciones a gran cantidad de problemas previsibles y solucionables por parte del sector público.

---

38 La experiencia en este campo tiene que ver entre otros mecanismos con los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal como órganos consultivos para el proceso de toma de decisiones de los programas de gobierno y la realización de foros de consulta directa a la sociedad para la integración del Plan Nacional de Desarrollo.

39 Boquera Oliver, José María. "Derecho administrativo y socialización". En: *Estudios Administrativos*, España: 1965, Ed. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, núm. 25, pág. 134.

## Gobierno, administración pública, individuo

En un sentido teórico-práctico y de acuerdo con Carlos Sierra, la sociedad se da una organización para el bien común pero, para organizarse constituye un gobierno, el cual, originariamente, proviene del pueblo. Por tal motivo, tiene que cumplir y satisfacer las necesidades planteadas por aquel, mediante directrices y políticas.<sup>40</sup>

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación..." Bajo este precepto, se reconoce la forma de gobierno republicano, y por extensión la forma de soberanía radicada en el pueblo, por analogía, ordenada y manifiesta por parte de la sociedad.

El rasgo de República democrática, conduce al Estado a establecer principios de actuación representativa por parte de los gobernantes, y obliga al establecimiento de un régimen jurídico que ampare garantías sociales e individuales, principalmente bajo el cuidado y responsabilidad de las autoridades públicas. Esta premisa es la base de la relación entre el gobierno, la administración pública como medio ejecutor y los propios particulares.

Esta actuación del gobierno, a partir de un órgano ejecutivo, se debe también a un principio constitucional contenido en el artículo 49, donde se habla de la división de poderes: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...". Sin entrar en mayores detalles, se dará por un hecho la preeminencia, en términos reales, del poder ejecutivo, sobre la actuación de los otros poderes, al menos en las relaciones que a diario establece con amplios sectores, grupos e individuos de la sociedad.

Al centrarse en este reconocimiento y en los principios del derecho administrativo, que son base para la organización del ejecutivo, se puede coincidir en que: "1) El ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y traza directrices (a futuro) y sobre la marcha; 2) El legislativo trabaja esencialmente a futuro y el judicial funciona en su mayor parte, retrospectivamente."<sup>41</sup>

De esta manera, la actividad de la administración pública es continua y por ello tiene mayor responsabilidad frente a la sociedad. De aquí que la carga más

---

40 Sierra Olivares, Carlos. "Presentación". En: *Modernización de la administración pública. Reuniones preparatorias de consulta popular para la planeación sobre la modernización de la administración pública*. México 1982, PRI, págs. 237 y 238.

41 Pulido, Jorge. "Incorporación del Ombudsman a la administración pública federal". En: *Revista de Administración Pública*, México: 1979, INAP, núm. 37, pág. 53.

pesada del gobierno, recae sobre un aparato burocrático de acción, a cargo del presidente de la República, los gobernadores y los presidentes municipales. En virtud de la cotidianeidad del quehacer del ejecutivo y en razón de la amplitud de materias de administración y gestión que tiene a su cargo, en funciones sustantivas, adjetivas y técnicas, se hace imprescindible la actuación del derecho administrativo con el fin de otorgar garantías, tanto a la administración como a los gobernados, pero sobre todo para estos últimos.

Al tener la administración un carácter eminentemente ejecutivo, posibilita tener una idea general del contenido de las disposiciones jurídicas relativas a la misma, es decir la propia especialización de sus funciones da pie a la exposición clara y apegada al derecho de sus límites funcionales, sus alcances y necesidades de gestión, el papel que juegan en cada una de ellas el particular, y los respaldos que encuentran en el abanico de atribuciones del Estado, y más aún, en la identificación de los medios jurídicos idóneos para resolver problemas de interpretación y aplicación de otros derechos, por la actuación de la propia administración pública.

La vía reglamentaria es un elemento fundamental para concretar acciones y especificar las leyes generales, tocando al ejecutivo y los ayuntamientos llevar a cabo lo que la ley manda. Así, para el cumplimiento de los fines de la administración, es preciso que se dicten normas abstractas, con la suficiente generalidad y enfoque hacia la actuación de los particulares frente a la administración y de ésta para con ellos.

Si se analiza más a profundidad esta relación se identifican tres lazos diferentes: "1) Relación de los individuos con la administración como obligados; en donde deben realizar determinados actos u omitir otros con independencia de su voluntad, 2) Como usuarios; reciben prestaciones de la administración y el servicio público, y 3) Como colaboradores; aportan ayuda voluntaria al cumplimiento de las funciones administrativas."<sup>42</sup> Reafirmando este enfoque, la colaboración y cooperación del gobierno y los particulares son actividades necesarias para localizar y eliminar los posibles obstáculos que frenan y deterioran la administración, las políticas públicas e inclusive la imagen de los gobernantes.

En diversas ocasiones la administración entra en el campo de los intereses privados, siendo permitida esta intromisión por el temor de protestar y no tener un bienestar o gozar de un servicio en un futuro. Por esta razón, en variadas situaciones la administración hace caso omiso de las prohibiciones que la ley le impone. "El intervencionismo administrativo ha creado tal maraña entre los individuos y la administración que resulta muy difícil deslindar sus campos, premisa ineludible para que aquellos puedan luchar contra esta en defensa de

sus derechos”.<sup>43</sup> En esta intrincada relación surgen diversos problemas, y es precisamente aquí en donde se tienen que dar soluciones benéficas para ambas partes, lo cual requiere de una buena dosis de imaginación, buen conocimiento de la materia y la habilidad y sensibilidad política para manejar y dar soluciones certeras. Es aquí donde cobran fundamental importancia los derechos administrativos pues se convierten en reguladores, por parte de la sociedad, de la actividad gubernamental del Estado.

## Garantías del servicio público

De acuerdo con Germán Escobar Ramírez “el servicio público entendido como satisfacción de necesidades colectivas, atendidas por el Estado, o bien por personas particulares bajo el control y vigilancia del Estado, constituye el mayor espacio dentro del área de la función administrativa.”<sup>44</sup> De hecho una de las principales formas de contacto directo entre la administración pública y la ciudadanía la representan los servicios públicos, mismos que son un parámetro de medición de la sociedad para con el gobierno y sus acciones.

Uno de los modos de actuación administrativa que tiene un alto grado de intensidad en la intervención de las relaciones sociales son los servicios públicos. Por su parte, el derecho administrativo fue concebido durante mucho tiempo, como el derecho de los servicios públicos, pues es la administración la que se encarga directa o indirectamente con medios propios, de satisfacer, aún en la actualidad, gran parte de las necesidades públicas.

Recapitulando, el servicio público tiene como finalidad satisfacer necesidades públicas o generales en cantidad suficiente, con calidad y oportunidad, además de características genéricas como el hecho de ser constante, regular, prestarse a todos por igual, uniforme, confiable y general.

El servicio público no se debe valorar aisladamente, tiene que estar regulado por el derecho público estableciendo las condiciones para la prestación del servicio. Puntualizando en este rubro puede agregarse que en México los servicios públicos se prestan en los tres ámbitos de gobierno, correspondiendo exclusivamente a la federación algunos de ellos: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía, la comunicación vía satélite, entre otros.

A los Estados corresponde prestar los demás servicios que no son competencia exclusiva de la federación y a los municipios, según el artículo 115 constitucional, les compete la prestación de servicios como el agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto;

---

43 Boquera Oliver. *op. cit.*, págs. 134 y 135.

44 Escobar Ramírez, Germán. *Principios de derecho administrativo*. Ed. Solidaridad, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Tlax., México: 1988. Colección: Textos de apoyo académico, pág. 103.

panteones; rastros; jardines; y seguridad pública y tránsito, además de otros que les señale la legislatura estatal, pudiendo asociarse entre varios ayuntamientos para una más eficaz prestación de los mismos.

Como se puede observar, en esta materia de trascendental importancia, el contacto entre la administración pública y los particulares es sumamente estrecho e interdependiente, constituyéndose en un vínculo por medio del cual se mide el actuar administrativo con sus respectivas repercusiones.

La idea de administración del Estado abarca tanto a las instituciones de orden público, como al conjunto de la actividad socioeconómica que este realiza, "tomando en cuenta particularmente la infraestructura en formas de red comercial y de servicios: los centros de salud, las escuelas, las instituciones culturales, las instalaciones comunes, las comunicaciones, en una palabra, todo lo que influye en el satisfacer todas las necesidades de los ciudadanos."<sup>45</sup> Es contrario al gobierno no sólo la acción en perjuicio del ciudadano, sino también la ausencia de acción en su favor, por esto, en la actualidad, se habla de una deuda social, puesto que el papel de servicio que juega la administración, para satisfacer las necesidades de los administrados, debe convertirse en un factor cada vez más importante, en donde se cubran las lagunas que existen hasta nuestros días en dicho rubro.

La deuda social hace referencia, principalmente, a los más desprotegidos y menos agraciados en términos económicos y sociales, y a todas las demás capas de población, puesto que con el nuevo papel que el Estado ha venido asumiendo, replegándose, en el sentido económico, pero tratando de consolidarse en el terreno social y político, parece ser que su ámbito de actuación extiende su influencia en lugar de disminuirla. El Estado requiere cubrir necesidades nuevas y sumamente cambiantes lo que, además, demanda un aparato lo suficientemente flexible para adaptarse con oportunidad a la celeridad vivida en la actualidad, tanto interna como externamente.

## Nuevos ámbitos de acción del particular: del Estado administrador al ciudadano administrador

La creciente injerencia de la sociedad en la función pública hace también que el particular asuma un carácter de agente activo en la ejecución de acciones normalmente reservadas o a cargo del sector público, principalmente aquellas de carácter administrativo.<sup>46</sup> Sin embargo, en función de la apertura a la participación social, a la recomposición de fuerzas entre gobernantes y

45 Janusz, Letowski. "Los deberes de la administración frente a los ciudadanos". En: *Revista de Administración Pública*, México: 1979, INAP, núm. 38, pág. 75.

46 A este fenómeno y nueva posición se denomina convencionalmente: "ciudadano administrador".

gobernados y por la creciente demanda de nuevos espacios de actuación directa de los núcleos comunitarios para darse a sí mismos condiciones materiales de desarrollo, se presenta una tendencia franca a la asunción de nuevas responsabilidades públicas por parte del ciudadano.

La extensión de la vida privada hacia una colusión con la vida pública hace de los particulares sujetos activos o pasivos de un área de influencia mixta, con visos sociales pero con un alto contenido público. Dicho en términos simples, la esfera de aislamiento de lo privado se irrumpe con obligaciones y posiciones, a veces no deseadas, de colaboración directa o de responsabilidades derivadas de mecanismos de participación social.

En este sentido, un particular puede ser notificado de su elección dentro de un consejo vecinal u organismo de representación comunitaria, a veces sin haberle consultado, o bien es gerente o gestor directo de servicios de seguridad pública que antes eran consignados en exclusiva para el poder público. Esta nueva posición del particular le compromete física, moral y en ocasiones patrimonialmente en el cumplimiento de esas funciones "cuasi administrativistas", sin tener el respaldo orgánico e institucional que ampara a un servidor público.

Podría afirmarse que este fenómeno es producto de la naturaleza misma de procesos de liberalización y apertura democrática en la gestión estadual, sin embargo debe precisarse con rigor los enclaves positivos de esta función administradora del ciudadano, así como también los riesgos de desgaste y dilución de la responsabilidad directa del Estado en la cosa pública.

- Lo anterior ha sido siempre punto central de la discusión sobre el carácter egoísta del interés privado y la subjetividad que reviste a título individual la noción del interés general y el bien común. El contrato social nace como un acuerdo de voluntades en el seno de la sociedad para erigir un sistema de representación, garantías y orden. Conforme esta noción se pierda de vista en los asuntos que el particular reclama para un ejercicio autónomo, se está ante un proceso de irresponsabilidad estadual de la cosa pública, o ante la irrupción de interpretaciones sesgadas de la justicia en favor de intereses privados. Consiguientemente, el Estado que permita una imagen desvirtuada de su misión en correspondencia a presiones de liberalización de procesos, se expone a una desintegración o polarización de su poder y soberanía.

En este reconocimiento de ventajas y desventajas de otorgar un radio ampliado de acción al particular en los asuntos públicos, puede plantearse pragmáticamente como ejemplo de "excesos" aquello que los analistas sociales

han visualizado como un proceso de "Feudalización del establecimiento", tendencia que se ilustra con el juicio siguiente: "[El golpe de mano del poder tecnológico (y la irrupción de grupos detentatarios del poder económico en el poder político) ha vaciado las instituciones y ha abandonado el centro de la estructura social]... observa Colombo, que añade que el poder se [organiza abiertamente fuera del área central y media del cuerpo social (y de las instituciones públicas) dirigiéndose hacia una zona libre de tareas y responsabilidades generales y súbitamente de carácter accesorio de las instituciones] ... Las apelaciones ya no son en términos de jerarquía o de función codificada, sino de prestigio y presión efectiva".<sup>47</sup>

Siguiendo este ejemplo, se identifica otra característica de una intervención extrema de los particulares en la vida pública: "En el juego de los intereses privados que se autoadministran y logran mantener compromisos y equilibrios recíprocos, servidos por policía privada y mercenaria, con sus propios centros fortificados de refugio y defensa, se asiste a lo que Colombo llama una progresiva vietnamización de territorios (vgr. Las casetas de vigilancia en conjuntos residenciales)."<sup>48</sup> En esta irrupción de lo privado en la seguridad pública se presenta también un fenómeno creciente de "inseguridad" de los particulares, que se manifiesta en medidas precautorias para no salir a determinadas horas de la noche o para no recurrir a ciertos lugares con características de una verdadera "tierra de nadie".<sup>49</sup>

En efecto, la persistencia de una fuerza social desencadenada y un Estado en repliegue franco de sus responsabilidades, tendería hacia una feudalización donde los grupos con mayor poder instaurarían un orden propio, quizá basado en la norma, pero decididamente contrario a los principios de la unificación política, territorial y administrativa del Estado-Nación.<sup>50</sup>

47 Furio Colombo, *Potere, gruppi e conflitto nella società neo-feudale*. Citado por Humberto Eco en: *La estrategia de la ilusión*. Ed. Lumen, Barcelona, España: 1986. Palabra en el tiempo 164, pág. 94.

Un caso franco de esta apreciación es la movilización contestataria de la población de raza negra, ocurrida recientemente en la ciudad de los Angeles, en los Estados Unidos de Norteamérica, ante un juicio practicado a policías que golpearon brutalmente a un ciudadano negro, dejándoles en plena libertad y sin cometimiento de falta alguna. En este caso los polos de feudalización se dan en términos de un manejo arbitrario de la justicia por sobre la generalidad de la ley que prohíbe a la autoridad desplantes de violencia ante los individuos. Las agravantes de esta decisión de la corte adscrita en el caso se catalogan desde una flagrante violación a los derechos humanos, hasta una aproximación peligrosa a una interpretación arbitraria o "señorial" de la ley.

48 *Ibidem*, pág. 95.

49 "Un último toque al cuadro de la inseguridad colectiva resulta del hecho de que como entonces, y contrariamente a los usos establecidos por los estados liberales modernos, ya no se declara la guerra (salvo al final del conflicto, véase el caso de India y Pakistán) y no se sabe nunca si dos países se encuentran en estado de beligerancia o no". Humberto Eco, *Ibidem*, pág. 102.

50 "De esta nuestra nueva Edad Media se ha dicho que será una época de transición permanente, para la cual habrá que utilizar nuevos métodos de adaptación: el problema no radicará tanto en como conservar científicamente el pasado, sino más bien en elaborar hipótesis sobre la explotación del desorden, entrando en la lógica de la conflictividad". Humberto Eco. *Ibidem*, pág. 112.



Los planteamientos anteriores podrían parecer distantes al caso de México, por lo que debe reconocerse que, en efecto, se han presentado en el concierto de naciones desarrolladas, pero son muestra palpable de una injerencia poco regulada del particular en el ámbito público.

Frente a estas disyuntivas pueden señalarse algunos principios básicos para delimitar el papel del ciudadano administrador:

- El Estado es responsable directo del desarrollo material de la sociedad, los recursos públicos son el principal insumo de este desarrollo y no pueden canjearse o distribuirse entre los núcleos sociales para un ejercicio directo, sin que medie todo un sistema de regulación y control apegado en estricto sentido al derecho público.
- La prestación directa de servicios públicos no tiende a desaparecer por la afluencia de procesos de descentralización, corporativización o concesionamiento, por el contrario, entre mas servicios se presten indirectamente, el Estado tiene una mayor obligación de eficientar los que le corresponden directamente, incluidos los de carácter administrativo.
- La carga administrativa del Estado, por densa que sea no debe ser en si misma una justificación de irregularidades en la gestión pública, ni de ineficacia, ineficiencia o negligencia de la función pública y de los servidores adscritos en ella.
- Los principios de participación social que se avalen en la ley no deben desembocar en un repliegue de responsabilidades del Estado y un repunte de la fuerza política de estos núcleos, por el contrario, la autoridad debe inducir a dicha participación dentro de los cauces institucionales de gestión.
- Una política pública, por más que haya sido definida con una amplia participación social, no debe permitir el uso de recursos públicos fuera del control normativo del Estado, ni propiciar situaciones de irregularidad o ambigüedad jurídica en la aplicación de los mismos.
- La personalidad jurídica de los núcleos comunitarios tiende a diluirse conforme se asignan responsabilidades directas, por lo que debe prevenirse el efecto de "dilución o pulverización" de responsabilidades.
- La responsabilidad de la prueba administrativa debe ser compartida en partes iguales entre la autoridad y los particulares, por lo que, en caso de una actuación de ellos en grupos comunitarios, debe personalizarse en quién recae dicha carga.

- La función de ciudadano promotor debe anteponerse a la de ciudadano administrador, sobre todo en aquellos casos en que todavía el Estado sea el responsable directo de la dotación de los bienes y servicios que interesen a los ciudadanos y sus comunidades.
- Las fórmulas de participación social tienden a desgastar a sus miembros cuando no se reciclan en procesos rotatorios y democráticos en la asunción de cargos y responsabilidades, por lo cual, debe recurrirse a ellos en obras concretas y de duración preestablecida. En casos de prestación directa de servicios públicos, el Estado no debe desentenderse de ellos cuando se presten por parte de núcleos comunitarios, por el contrario, debe reasumirlos responsable y solidariamente, cuando se encuentren de nueva cuenta en superávit o buen funcionamiento.
- Por cada ciudadano o núcleo comunitario con carácter de administrador, debe haber una autoridad responsable directa y solidaria de los resultados de la gestión de aquellos. Ninguna autoridad puede desistirse de responsabilidad administrativa, ya que forma parte del cuerpo activo del Estado, que se basa en el principio de legalidad.
- Las fórmulas de autoadministración reciben una influencia semejante a las fuerzas del mercado, en este caso representadas por intereses políticos, económicos y sociales de los propios miembros de los núcleos participativos, por consiguiente, debe existir siempre una autoridad de primera instancia y autónoma del grupo, que dirima los posibles conflictos de ese proceso. En este caso siempre debe recurrirse a la autoridad local en la materia.
- Debe tenerse presente que la objetividad del Estado fuera de sus instituciones tiende a transformarse en subjetividad, por lo que los propios individuos de la colectividad autoadministrada pueden ver afectados sus intereses, colocándolos en un enfrentamiento directo con otras personas, de ahí que deben prevenirse y erradicarse procesos feudatarios con reglas y condiciones propias en la resolución de intereses.
- El reconocimiento de un papel administrador en uso y favor del ciudadano no significa una posición acomodaticia ni un sistema de gobierno basado en la desincorporación de funciones. En este caso debe recordarse que el poder del Estado no se delega, solamente se divide funcionalmente para el cumplimiento de los fines últimos del Estado, por lo cual ninguno de los llamados "poderes" puede desistirse de una responsabilidad pública ni situar parte de sus funciones básicas en los particulares.
- La idea del servicio público debe reconocerse en su exacta dimensión como un ejercicio del poder formal del Estado, en la procuración del bien común y en garantía al sistema de justicia social. Ningún particular tiene

como persona física o moral esa definición de fines, ni los medios materiales para lograr constituirla como propia.

- El derecho público, es la materia idónea para definir con precisión las condiciones, términos, límites y condiciones de prescripción y caducidad del papel del ciudadano administrador, de ahí la importancia de reconocer la importancia metodológica de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano.

Los enunciados anteriores no tienen como propósito restar bondades a la intervención del particular en la gestión pública, sino la de prevenir una intervención fuera de fundamento o regulación que altere las condiciones del servicio público y que provoquen daños a los intereses del propio particular.<sup>51</sup>

De lo anterior se manifiesta que la definición de los derechos administrativos del hombre y el ciudadano adquieren una importancia crucial para varios propósitos:

- La ubicación normativa y cultural del gobernante y servidores públicos en su exacta esfera de responsabilidades bajo los principios del buen gobierno.
- La posibilidad de esperar y exigir de primera instancia un desempeño eficaz, eficiente, diligente y con probidad de los servidores públicos.
- Asumir el papel de administrados en primer grado, sin desconocer bajo que condiciones pueden asumirse posiciones de ciudadano administrador.
- La socialización de procesos administrativos, en cuanto al conocimiento de su desarrollo, efectos y desenlaces, como medios de aprehensión de la realidad administrativa del país por parte del particular
- Evitar la discrecionalidad de los núcleos comunitarios autoadministrados en la disposición de medidas, responsabilidades u obligaciones que se distancien de la ley y comprometan a cargas administrativas a los ciudadanos.

---

51 Una estimación del tiempo que se invierte por un ciudadano común en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas así lo demuestra: Si se suma el número de horas destinado a pagos de servicios, gestiones por reclamaciones, aclaraciones, notificaciones, invitaciones, asunción de cargos de representación vecinal, juntas, trabajo a domicilio, etcétera, se está frente a un consumo insospechado de tiempo, con lo cual se afirma una carga administrativa que tiende a ser excesiva y sobre-impuesta al tiempo libre del particular.

Si bien los procesos de liberalización preconizan la no injerencia del Estado en múltiples procesos, no puede eximirse de sus responsabilidades administrativas. El papel del ciudadano administrador debe ser, en todo caso la de un gestor de intereses comunitarios, digna de crédito y respeto, pero con una caducidad adecuada que de sanidad a la esfera privada que le reclama también atención.

## Posiciones del ciudadano administrador

Finalmente, para tener una noción más apegada de estas potencialidades y aun de las cargas a las que conlleva esta posición del ciudadano se listan los casos siguientes:

- En la carga de la prueba administrativa, bajo la fórmula de obligaciones para la conservación de documentos, comprobantes y recibos.
- En función de la obligación anterior, el ciudadano se convierte en corresponsable del “Archivo administrativo” del Estado.
- En la asunción de cargos públicos honorarios en sistemas formales de representación, principalmente como delegado, Presidente de juntas vecinales, comisarías, ayudantías, subdelegaciones, jefaturas de sector, manzana, entre otros.
- En la comisión o encargo de funciones de autoridad auxiliar en procesos electorales.
- Como gestor y administrador directo de servicios públicos, sistemas de agua potable, mantenimiento de infraestructura, aseo y limpia, etcétera.
- Como vigilante en funciones de gendarmería, auxiliando en la seguridad pública, papel que en realidad responde a los apremios de una falta de seguridad en su integridad física, moral y patrimonial, ante las deficiencias de este servicio por parte de las autoridades.
- En la promotoría del desarrollo, como vocero de necesidades sociales y enlace entre núcleos comunitarios y autoridades.
- En el desempeño de cargos concejiles y comisiones pro construcción de obras.
- Como agente autoconstructor de obras, equipamiento, e infraestructura.
- Como agente de supervisión en la aplicación de recursos públicos.

- Como individuo promotor de denuncias sobre causales de responsabilidad del Estado.
- Como agente autoadministrado en problemas de tránsito y vialidad.
- Como instancia de interposición comunitaria ante la autoridad pública, frente a proyectos del desarrollo urbano promovidos por particulares, o como agente de revisión y validación del interés colectivo.
- Como vocero habilitado de comunicados emitidos por la autoridad local.

Puede resumirse que el campo de actuación del ciudadano administrador actualmente se orienta principalmente en la prestación de servicios públicos y en la gestoría de demandas con un sentido de representante.

Estas posiciones tienden a ampliarse a veces indiscriminadamente, ya que casi todos los programas gubernamentales en la actualidad consideran a la participación ciudadana para llevar a cabo obras y servicios, de manera directa o como coadyuvantes en su realización.

En este apartado se planteó someramente el nuevo papel del ciudadano administrador; sin embargo, se advierte en este enfoque la necesidad de retomarlo como objeto de análisis en trabajos posteriores, no obstante la escasez de lo que aquí se trató, podrían establecerse límites primarios para la gestión de este ciudadano, de tal manera que su trabajo se ciña a los campos normales de consenso (por ejemplo en la planeación y definición de políticas públicas) gestión autónoma de servicios públicos, seguimiento de programas gubernamentales, evaluación social de acciones de gobierno en materia de infraestructura, equipamiento y servicios, y otros renglones que le conciernan o afecten directamente como personas y colectividad. En todo caso se plantea como un límite para la actuación del ciudadano administrador, los campos reservados a la acción concreta de la administración pública, significando esto que ningún ciudadano puede desplazar ni en responsabilidad, ni en funciones legalmente atribuidas, a los gobernantes.