

## **SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES**

JOSÉ ALEJANDRO ZAPATA PEROGORDO

### **INTRODUCCIÓN**

Para estar en condiciones de abordar el tema que nos ocupa, se requiere analizar los antecedentes y la evolución de los servicios públicos, así como el desarrollo y transformación del modelo adoptado en la etapa moderna.

La crisis de la administración pública abstencionista que se empieza a presentar en el primer tercio del siglo XIX, viene a aflorar hacia la primera guerra mundial. Se hace evidente que el poder público no tiene ya respuesta absoluta para los problemas sociales y económicos, resultando indispensable la búsqueda de nuevas estructuras. Fueron las mismas necesidades de intervención pública producidas por los dos grandes conflictos bélicos y la progresiva complejidad posterior de la vida social, cuyo desenvolvimiento progresivo aun subsiste, derivado del desarrollo económico, científico y tecnológico, aunado a un proceso de globalización, lo que ha dado lugar a una implicación y responsabilidad creciente del Estado, en y por las condiciones de vida, con el consecuente crecimiento exponencial en cantidad e intensidad de las actividades públicas. La gran transformación de la estructura social, cuyas manifestaciones más visibles son la urbanización en gran escala y la concentración de la población en las ciudades, inducida por la dinámica del sistema capitalista-industrial, dio nacimiento al proletariado urbano e industrial, el

cual vivía en una situación de verdadera miseria y reclamaba la acción positiva del Estado.

En ese contexto, una de las primeras consecuencias fue la constatación de que no bastaba la igualdad formal, sino que era necesaria, a su vez, una igualdad material; lo anterior llevo a la puesta en marcha de reformas sociales encaminadas a permitir una acción positiva estatal.

El diagnóstico que los expertos habían dado acerca de la condición crítica del Estado durante la década de los años 80 había revelado como síntoma principal, la pérdida de gobernabilidad de la institución estatal, entendida ésta como la falta de la capacidad para gobernar, la cual a su vez se relacionaba con tres factores esenciales: Primero, el ya mencionado tamaño desproporcionado del Estado al que había llegado por causa de las presiones de la burocratización. Segundo, la ineficiencia para dar respuestas a las demandas ciudadanas, precisamente por haberse desviado su atención hacia el desarrollo de múltiples actividades secundarias en vez de darle cumplimiento a sus funciones esenciales. Tercero, la consecuente crisis fiscal a la que se había llegado. Esto se reflejó en los altos costos y en la baja calidad que acompañó la prestación de los servicios ofrecidos por el Estado.

### MODELO ADOPTADO

Bajo ese contexto, la tendencia estatal ha transitado de uno de naturaleza benefactora para convertirse en un Estado gestor, de cuya acción directiva y prestacional, necesita a la sociedad para su buen funcionamiento, rebasando el ámbito de los servicios públicos tradicionales y obligándose a asumir un importante papel e

iniciativa en la vida económica. De esta manera surgió lo que hoy se conoce como Estado social. Esta situación ha sido reconocida en jurisprudencia por nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Efectivamente, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un estado de derecho pasamos a un estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos. En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo [...].

Inmersos en el proceso globalizador, conscientes en que, para que una sociedad progrese, es necesario que se establezcan determinados requisitos macroeconómicos, entre los cuales, los básicos consisten en eliminar la inflación y lograr la estabilidad, con proyección en el mediano y largo plazo. Pero la vigencia de tales requisitos macroeconómicos constituyen medios, no fines en si mismos. Si tales medios son susceptibles de desencadenar pobreza o desocupación, aparece la manifiesta necesidad de ejecutar políticas sociales tendientes a atacar tales problemas. A este respecto, existe también consenso en que la responsabilidad primordial por la proyección y ejecución de las políticas sociales, corresponde al estado. Sin embargo, la posibilidad

de equilibrar las consecuencias de los requisitos macroeconómicos necesarios para el progreso de la sociedad con la necesidad de esas políticas sociales, depende en buena medida, del tipo de Estado que exista y sus relaciones con la Sociedad.

Con el advenimiento del Estado social y con el incremento de los fines por el asumidos, la administración pública se vio en la necesidad de hacerse cada vez más activa y efectiva, absorbiendo funciones y tareas que anteriormente ignoraba, tales como la comercial e industrial, pero de las cuales se responsabilizo en defecto de los particulares. De esta manera, a la exigencia de legitimidad en el acordar administrativo -derivada del Estado de derecho, en cuanto este impuso la existencia de una administración pública sometida y regida por el derecho-, se suma una nueva condición de legitimidad, consistente en la eficiencia y eficacia del actuar administrativo, en tanto que este debe llegar a alcanzar los fines reconocidos por el mismo orden jurídico , llevando a cabo una intervención pública empresarial en la vida económica y la dirección y ordenación de la economía en su conjunto, y añadiendo un despliegue imparable de un complejo de prestaciones sociales útiles e imprescindibles para la vida en colectividad.

Queda pues la función administrativa encargada no solo de realizar actos tendientes a aplicar la ley, sino de hacer efectivas en la realidad misma, las demandas políticas y sociales, para satisfacer las necesidades de la colectividad.

Así se ha visto la necesidad de rediseñar el Estado, y adecuarlo mediante los ajustes pertinentes a las exigencias sociales. Partiendo de la base que la democracia es el sistema adoptado por la mayor parte de la humanidad, para organizar

políticamente al Estado, existe en consecuencia un punto de partida para su modelo y organización.

Parece que ese rediseño requiere abandonar el Estado de la democracia weberiana, de carácter autocrático, ajeno a los ciudadanos y, en especial, con manejo discrecional de la información en cuya base se decidían las políticas públicas.

Hablamos ahora de “ abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndums, los ombusman, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos que hagan madurar recientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y la expresión de la sociedad civil”.

La progresiva afirmación del Estado social proporciona, como es obvio, un nuevo e importante impulso al proceso de expansión -funcional y orgánico- de la administración pública. El crecimiento llega a ser tal que obliga a una diversificación de las formulas organizativas e incluso a un replanteamiento de los grandes principios constructivos de la administración pública en su conjunto. Surgen así, como alternativas para el cumplimiento de los fines del Estado, la descentralización funcional de tareas y cometidos, y la descentralización por colaboración, con la cual se abre la puerta a los particulares para coadyuvar en el ejercicio de las actividades administrativas.

En este nuevo contexto, el actuar en la economía del Estado ya no sólo ha de encuadrarse dentro de las actividades reservadas a éste. Lo mismo sucede con el municipio, como orden de gobierno, con respecto a los servicios públicos;

ya no sólo ha de limitarse a la prestación de los mismos, sino que puede inmiscuirse en cualquier sector de la economía, siempre que lo haga en condiciones de igualdad competitiva.

En el ejercicio de la actividad económica, la iniciativa de los municipios puede recaer dentro de cualquier actividad lícita, siempre que sea directa o indirectamente de interés y utilidad pública y se encuentre dentro de su marco competencial. Esto puede comprender cualquier acto de producción industrial o de servicios que beneficien de alguna u otra forma a los habitantes de la entidad municipal, aunque sólo sea para crear fuentes de empleo o para la obtención de recursos cuyo destino se ocupe en satisfacer las necesidades públicas.

Existen diversos esfuerzos y criterios que han intentado calificar a las actividades, en cuanto a su naturaleza, como propias del Estado o como privadas; sin embargo, no hay acuerdo doctrinal al respecto. La razón es que no existe un criterio material suficientemente convincente que establezca en definitiva qué actividades deben encuadrarse en alguno de los dos marcos referidos, es decir, que determine cuáles, por su naturaleza, son públicas y cuáles no. Es claro que todo dependerá del régimen político y de su reflejo en el sistema normativo.

En un régimen de corte liberal, la tendencia será permitir la actuación del particular, desvaneciendo las barreras jurídicas de entrada, en toda actividad que sea rentable y susceptible de generar una utilidad económica. En este tipo de sistema político-económico sólo se deja en manos del sector público las actividades que la iniciativa privada no está dispuesta a realizar por no significarle una retribución. Así, por ejemplo, en 1940 el gobierno de España nacionalizó la

industria ferroviaria, pasando del sector privado al público, en virtud de la ausencia de rentabilidad e incapacidad del mercado.

En un régimen de corte socialista, las actividades que implican un mecanismo de control, como las finanzas y las grandes industrias, tienden a ser concentradas por el Estado. Así, por ejemplo, en el transcurso de los últimos años, Venezuela ha llevado a cabo un proceso de nacionalización de las industrias que antes habían sido confiadas a la iniciativa privada.

La posición de las naciones es dinámica. Constantemente se mueven de un polo al otro, aunque la gran mayoría se encuentran entre ambos. En este sentido resulta pertinente mencionar que durante la mayor parte del siglo XX el Estado mexicano tendía a ser más intervencionista y, por ende, tenía bajo su dominio actividades que, gradualmente, a partir de la década de los ochenta ha ido privatizando: los servicios de telefonía, los aeropuertos y muchas otras empresas paraestatales.

Por otro lado, también es de observarse el sistema de controles de la autoridad a través de los órganos reguladores del Estado en el cual, a través de un proceso de reforma, se han privatizado servicios que antes eran prestados por el propio Estado, el proceso de diferenciación se ha especializado mas profundamente. En consecuencia resulta menester el establecimiento de una autoridad supervisora, vigilante y representante, de la comunidad para que se cumplan y observen los objetivos y fines del servicio.

En definitiva, definir si una actividad se enmarca como función pública, servicio público —con posibilidad de ejecutarse por los particulares—, o de libre competencia, depende

del régimen e ideología inmersa en el sistema normativo respectivo.

### POTESTADES REGLADAS Y DISCRECIONALES

En su actuar público, el comportamiento del Estado se manifiesta en distintos grados respecto al contenido de sus actos. En algunos casos, la norma lo restringe a que los actos se ajusten a parámetros predeterminados, y en otros, le otorga un grado de discrecionalidad y libertad en cuanto a su determinación.

Cuando las atribuciones de la administración pública están específicamente predeterminadas en la norma jurídica, su actuar se encuentra vinculado, por lo que son funciones que se encuentran regladas: las normas predeterminan el contenido particular que la administración debe dar a sus decisiones, por lo que la tarea de ésta se limita a verificar si el supuesto normativo es actualizado y, en caso afirmativo, a atribuir la consecuencia normativa prescrita, emitiendo a su vez un acto administrativo creador de una norma jurídica.

En contraste, cuando las atribuciones otorgan a la administración la facultad de definir su propia política de actuación, permitiéndole elegir y adoptar su determinación entre diversas decisiones, dentro del marco de la legalidad, estamos en presencia de potestades discrecionales.

Las potestades discrecionales otorgan a la administración la libertad de optar, por lo que asume la definición del sentido que habrá de dar a sus actos para satisfacer los intereses generales objeto de los mismos; es decir, es la administración la que precisa sus propias políticas de actuación determinando su contenido.

Mediante las atribuciones de este carácter, la administración pública está facultada para determinar libremente los intereses generales y lo que conviene para su mejor satisfacción. La condición de su existencia es que el legislador, formal o material, al delinear las facultades de la administración, deje ese marco de libertad en su favor.

Si las normas programan completamente la política que habrá de seguir la administración, la discrecionalidad se suprime, pues el legislador ya ha apreciado las acciones para la satisfacción del interés general. Por consiguiente, el grado de discrecionalidad depende de la densidad con que el legislador considere las actividades que habrán de satisfacer dicho interés.

En la totalidad de sus actuaciones, independientemente de que sean funciones públicas, servicios públicos, actividades de fomento o actividades socioeconómicas, el Estado ha de apegarse a la juricidad, es decir, debe respetar el principio de legalidad imperante en materia administrativa. En algunos casos, sus actividades son más regladas y en otros, tienen un grado de discrecionalidad y, por tanto, de libertad para determinar el contenido que dará a sus actos.

## DISTINCIÓN DE ACTIVIDADES MUNICIPALES

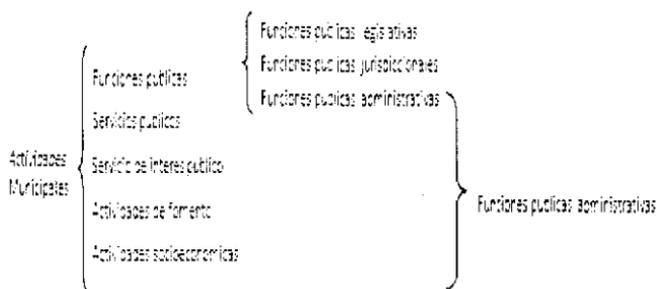
Es necesario distinguir doctrinalmente las actividades en las que interviene o puede intervenir el Estado y, para tal propósito, hacerlo de manera específica en relación con el municipio como orden de gobierno. Las actividades que puede realizar las clasificamos en cinco categorías:

Función pública;  
Servicio público;  
Servicio de interés público;  
Actividades de fomento, y  
Actividades socioeconómicas.

La función pública, a su vez, se divide en funciones públicas legislativas, jurisdiccionales y administrativas. Es necesario aclarar que en las funciones públicas administrativas no se encuadra la totalidad de las actividades o funciones administrativas.

Por el contrario, las actividades administrativas comprenden a las funciones públicas de naturaleza administrativa, así como a los servicios públicos, a los servicios de interés público, a las actividades de fomento y a las actividades socioeconómicas en que interviene el municipio. (Ver figura 1)

Figura 1.- Actividades municipales



## FUNCIÓN PÚBLICA

El Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y para su legitimación tiene a su cargo una diversidad de funciones que por su naturaleza deben ser efectuadas por él. Entre ellas se encuentran la

seguridad, la defensa, el establecimiento y el cobro de contribuciones. En virtud de que para su ejercicio implican y requieren el poder estatal, dichas actividades sólo pueden ser prestadas por el Estado, sin que puedan ser delegadas y efectuadas por los particulares. Éstas tienen el carácter de funciones públicas.

Por función pública se entiende “a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de la soberanía, que conlleva al ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde proviene su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público”. De esta definición se desprenden los siguientes elementos:

a) Es una manifestación del poder del Estado; implica el ejercicio de su imperium, es decir, de su potestad de mando a la cual están sujetos los gobernados, independientemente de su voluntad. El acto estatal en ejercicio de esta función debe ser obedecido y en caso contrario, el Estado tiene la facultad legítima de ejercer la coerción.

b) Es unilateral, pues el Estado la ejerce sin requerir de convenio o voluntad externa.

c) Es indelegable, en tanto que el Estado no está en la posibilidad de transferirla a otro para su ejercicio.

De esta manera, las funciones públicas son actividades esenciales del Estado y su finalidad es garantizar el interés público. Debido a que implican el imperio, deben estar siempre a cargo del Estado, por lo que son intransferibles e indelegables. Su ejercicio trae aparejado el poder público, que, a través de ellas puede imponerse y establecer deberes a los particulares.

A simple vista, se podría pensar que el municipio se limita a funciones de naturaleza meramente ejecutiva. Sin embargo, es bien sabido

que dentro de sus competencias ejerce, además de ejecutivas, funciones materialmente legislativas y jurisdiccionales.

Las actividades legislativas y jurisdicciones estatales son siempre funciones públicas. La actividad administrativa, en cambio, puede serlo o no. Entre las funciones administrativas soberanas encontramos la defensa, la policía y la imposición de tributos. En la medida en que la función pública alude a las actividades esenciales del Estado, las cuales implican su imperium, todas ellas, en su calidad de actividades soberanas, no son susceptibles de ser prestadas por un particular.

A pesar de lo anterior, es de observarse que globalmente está presente la tendencia privatizadora de actividades que, tradicionalmente, la doctrina había considerado como soberanas y exclusivas del poder público. Algunos órdenes jurídicos nacionales han ido cediendo para que la prestación de dichas funciones se lleve a cabo mediante la gestión indirecta, es decir, por los particulares. Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de la seguridad privada y del arbitraje privado; incluso, en algunos países, parte de los servicios penitenciarios son prestados a través de gestión indirecta por los particulares.

La diferencia entre función pública y servicio público es capital. Por su carácter soberano, doctrinalmente la titularidad y ejecución de las funciones públicas siempre corresponde al Estado. Asimismo, la titularidad de los servicios públicos también se encuentra en manos de éste, mas no necesariamente su ejecutabilidad, puesto que puede ser transmitida a los particulares mediante la gestión indirecta, a través de las fórmulas de organización administrativa de descentralización por colaboración. La posibilidad de delegar la

ejecución de los servicios públicos a favor de particulares se explica porque no implican una función soberana, además que debido a razones técnicas y económicas son susceptibles de ser prestados, comparativamente, con mayor eficiencia a como lo haría el aparato burocrático.

Las funciones públicas son necesarias para la creación y prestación de los servicios públicos. La norma formal y materialmente legislativa, ya sea una constitución o una ley, es la que crea el servicio público. Obsérvese que el acto legislativo es en sí mismo una función pública, por lo que es mediante ésta con las que se le da origen. Asimismo, la regulación de los servicios públicos se realiza a través de normas de carácter general —todas las cuales nacen de un acto público en ejercicio de la función pública—, ya sean leyes, reglamentos, circulares u otro tipo de disposiciones, así como por medio de normas jurídicas individuales, tales como la concesión, en caso de que sea atribuida su prestación a un particular. En consecuencia, se puede afirmar que sin funciones públicas no hay servicios públicos.

Dentro de las funciones públicas del Estado, destaca la potestad organizativa de la administración pública municipal, misma que lleva implícita la potestad de imperio y que es necesaria para que en cada momento el municipio adapte su aparato de organización administrativa a las exigencias sociales.

## SERVICIOS PUBLICOS

Del estudio de múltiples definiciones de servicio público elegimos, por considerar que es la más completa y atinada, la de Jorge Fernández Ruiz, quien da cuenta del concepto en los siguientes

términos:

“Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona”.

Los servicios públicos son considerados como actividades propias del Estado por cuestiones de índole económica, social y política. Son establecidos por el legislador, son obligatorios e implican una prestación positiva a favor de los particulares.

### SERVICIOS DE INTERES PÚBLICO

También conocidos por la doctrina como servicios públicos impropriamente dichos, servicios públicos impropios o servicios públicos virtuales, los servicios de interés público son actividades que satisfacen una necesidad de interés general. Estos pueden ser prestados por el Estado o por los particulares, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos reglados.

Si el legislador llega a considerar a algún servicio de interés público como servicio público, éste dejará de pertenecer a la primera categoría y pasará a formar parte de la segunda, es decir, en lugar de servicio de interés público será considerado servicio público.

A diferencia de los servicios de interés público, los servicios públicos propios son aquellos cuya titularidad está atribuida al Estado, que los presta directamente, por sí mismo, o indirectamente,

a través de la gestión de los particulares. Como ejemplos de servicios públicos encontramos los atribuidos a los municipios en la fracción III del artículo 115 constitucional, entre ellos: los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público y otros.

Por su parte, la prestación de los servicios de interés público está abierta a los particulares. Al resultar de interés general, para la defensa de los intereses públicos, en algunos casos el Estado reglamenta su prestación por parte de la iniciativa privada y puede incluso llegar a establecer sobre los particulares la exigencia de obtener una autorización como condición para prestarlos.

En tanto conllevan un interés público, los servicios públicos impropios son actividades sobre las cuales la administración ejerce poderes de intervención y control, hecho que conlleva una sujeción de los particulares. Este tipo de servicios no implican en ningún caso la asunción de una exclusiva titularidad por parte de la administración. Entonces, si encontramos servicios cuya titularidad no esté reservada al Estado, estamos en presencia de un servicio público impropio.

En principio, la prestación de servicios públicos, no admite una pluralidad de gestores indirectos —particulares. Por el contrario, en los servicios de interés público (impropios) interesa que haya un conjunto de personas que los preste, con miras a lograr cierta competencia.

Los servicios de taxi, transporte colectivo y estacionamiento público son ejemplos de servicios de interés público.

Con base en lo antes expuesto, un servicio público es aquel cuya titularidad está reservada al Estado —a pesar de que su gestión se encuentre en

la potencialidad de ser realizada de forma indirecta por medio de los particulares, si así lo determina el orden normativo—; mientras que un servicio de interés público conlleva una actividad que cumple con ser de interés general, es decir, que con su prestación se beneficia a la colectividad; está reglamentada y la facultad de su prestación está abierta a los particulares.

### ACTIVIDADES SOCIOECONÓMICAS

Existen ciertas actividades que el Estado lleva a cabo en concurrencia con los particulares, a las que se denomina socioeconómicas.

En ejercicio de su potestad discrecional y dentro del marco de la legalidad, los municipios tienen la libertad de intervenir en la economía y concurrir con los particulares en su desempeño. Mediante estas actividades, el municipio actúa en competencia con los particulares en la provisión de bienes y servicios. Así, por ejemplo, el municipio puede decidir participar en alguna empresa privada para el desempeño de las actividades que considere oportunas, sin que esto signifique la exclusión de los particulares y sin gozar de privilegio alguno.

Las actividades socioeconómicas en principio pueden ser desempeñadas por cualquier persona y, por regla general, realizarlas no requiere de autorización previa: su ejercicio está abierto a la iniciativa privada. En consecuencia, si el municipio las lleva a cabo, lo hace en concurrencia con la iniciativa privada.

En este sentido, los municipios pueden efectuar y desempeñar cuantas actividades socioeconómicas consideren necesarias, ya sea que tengan como fin la obtención de utilidades, el rescate de una fuente laboral o el equilibrio del mercado de bienes y

servicios, entre otros, y sólo de manera secundaria el beneficio colectivo.

La actividad empresarial socioeconómica que realiza el municipio se ejerce bajo el régimen de libre concurrencia, razón por la cual, al asumirla, lleva a cabo una actividad privada. Sólo la decisión de iniciativa de participación y la gestión del grado de participación constituyen actividades administrativas y se rigen por el derecho administrativo; el resto son actividades que se regulan por el derecho privado.

En este orden de ideas, un municipio, en ejercicio de una actividad socioeconómica, puede crear una empresa de participación paramunicipal para, por ejemplo, comercializar las grandes cantidades de frijol que se producen en su territorio con objeto de coadyuvar con los productores a la distribución y venta, provocando así una derrama en la economía interna que fomente el desarrollo económico de la localidad.

Todas las actividades que no sean funciones públicas o servicios públicos, propios o impropios, pueden prestarse libremente por la iniciativa privada y por el Estado, siempre que se justifique su actuar para el beneficio colectivo directo o indirecto y, por ende, se ajuste al sistema normativo que lo rige en términos del principio de legalidad administrativa estatal y la discrecionalidad que éste conlleva en la realización de actividades de tipo socioeconómico.

Es pertinente señalar que existen ciertas ramas de la economía que el Estado se reserva de manera exclusiva por considerarlas estratégicas en el desarrollo nacional. La propia Constitución o las leyes emitidas por el Congreso de la Unión las determinan y entre

ellas encontramos, por ejemplo, la acuñación de moneda y emisión de billetes, el petróleo, la energía nuclear y la electricidad, entre otras.

Estas actividades estratégicas, a diferencia de las socioeconómicas, sólo pueden ser prestadas por el Estado y no por los particulares. Además, por regla general son desempeñadas por órganos de la federación.

### ACTIVIDADES DE FOMENTO

En múltiples circunstancias, ciertas actividades conllevan la satisfacción del interés público, pero los particulares no consideran intervenir en ellas. Con miras a incitarlos a participar, el Estado les otorga una serie de beneficios o ayudas para realizarlas a través de las actividades denominadas de fomento.

Las actividades de fomento no tienden a alcanzar las finalidades públicas de manera directa, sino que lo hacen de manera indirecta o mediata por conducto del actuar de los particulares sin que intervenga coacción alguna, pero sí un incentivo para que las lleven a cabo. A través de ellas se encamina a la protección y promoción de ciertas actividades por parte de los particulares que satisfacen necesidades públicas o de utilidad general, sin usar la fuerza ni crear servicios públicos.

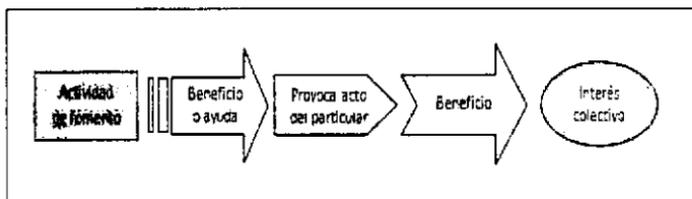
La administración las utiliza para encauzar y orientar la iniciativa privada en ciertas actividades cuando sea insuficiente.

El catedrático español Luciano Parejo Alonso se refiere a las actividades de fomento como aquellas dirigidas “a conseguir, mediante medios indirectos y no imperativos, la autorregulación de la actividad privada, de la acción de los ciudadanos o particulares, en función de fines y objetivos de

interés público fijados por la Administración”.

Por medio de éstas, la administración incentiva o estimula conductas privadas, mediante el otorgamiento de ayudas a los particulares para encaminarlos a la realización de acciones con las que se beneficia al interés público; es decir, el propósito es provocar la acción de los particulares para lograr la satisfacción de necesidades de interés general. (Ver figura 2)

Figura 2.- Actividades de fomento



Es pertinente apuntar que el beneficio de la actividad de fomento no es directo a la colectividad, sino indirecto, ya que implica la actividad del particular como medio.

En las actividades de fomento encontramos las características siguientes:<sup>1</sup>

a) Son de carácter administrativo y son realizadas por la administración pública.

b) Tienen como objeto indirecto alcanzar fines de interés público, es decir, la satisfacción de necesidades colectivas.

c) Son indirectas, por lo que por sí mismas no satisfacen un interés general, sino que lo logran mediante el impulso de las actividades de los particulares.

d) Protegen o promueven actividades de los particulares para la satisfacción del interés público mediante medios no coactivos.

1 ESCOLA, J. H., *op. cit.*, vol. II, pp. 858 y 859.

e) Como consecuencia de éstas, los particulares realizan actividades por iniciativa propia y voluntariamente.

En cuanto a su contenido, las actividades de fomento se clasifican en:<sup>2</sup>

a) Beneficios o estímulos honoríficos: inciden sobre el honor de los particulares (por ejemplo: reconocimientos, calificaciones, distinciones de calidad, etcétera).

b) Beneficios o estímulos económicos: son ventajas pecuniarias para los particulares (por ejemplo: subvenciones, exenciones, bonificaciones, etcétera).

c) Beneficios jurídicos: actúan sobre la situación jurídica de los particulares (por ejemplo: preferencia para obtención de concesión, cambio de uso de suelo que por regla general no es posible, etcétera).

Mediante la instrumentación de las actividades de fomento, el Estado incentiva a los particulares a realizar determinadas funciones que habrán de tener un impacto sobre el interés público. Con su ejercicio y su consecuente beneficio al particular se logra incentivarlo para que realice una actividad que beneficie al interés de la colectividad.

A diferencia de los servicios públicos, las actividades de fomento son potestativas; es decir, su prestación no es obligatoria para la administración, por lo que los particulares no pueden hacerlas exigibles, sino sólo solicitarlas. En algunos casos son utilizadas con una finalidad de promoción económica. En opinión del renombrado administrativista argentino Manuel María Díez “la actividad de fomento representa la primer

---

2 PAREJO ALONSO, L. *et alt.*, *op. cit.*, pp. 519 y 520; y ESCOLA, J. H., *op. cit.*, vol. II, pp. 860 y 861.

actuación del Estado en la vida económica del país, entregada al juego de la libre competencia, para impulsar el desarrollo económico”.<sup>3</sup>

## PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Los municipios tienen la obligación constitucional de prestar ciertos servicios públicos. En la fracción III del artículo 115 de nuestra Norma Fundamental se establece:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;  
Alumbrado público.

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos:

Mercados y centrales de abasto.

Panteones.

Rastro.

Calles, parques y jardines y su equipamiento;

Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

## REGIMEN DE SERVICIO PÚBLICO

Dar cuenta de los significados que se han atribuido a la noción de servicio público es una tarea que sería digna de un tratado. Hay tantas

<sup>3</sup> DIEZ, M. M., *op. cit.*, p. 232

nociones de servicio público como estudiosos del tema. Esto se entiende pues su conceptualización ha ido evolucionando en la medida en que lo han venido haciendo los diversos sistemas jurídicos.<sup>4</sup> No obstante y con base en el estudio del renombrado administrativista argentino Manuel María Diez, recuperamos tres conceptos relevantes en relación con el término:<sup>5</sup>

Conceptualiza el servicio público como toda actividad estatal que debe cumplirse por parte de los gobernantes, aportado por el jurista de la escuela de Burdeos León Duguit.

Define el servicio público como toda la actividad de la administración pública, enunciado por el jurista y catedrático Gastón Jéze.

Establece que el servicio público es sólo una parte de la actividad de la administración pública, conforme a la concepción de Maurice Hariou, jurista crítico de Duguit.

Como puede observarse, los conceptos mencionados, en el orden en que se encuentran, van reduciendo la generalidad del término. Así, mientras que la primera identifica al servicio público con la totalidad del actuar estatal, incluyendo el de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el segundo lo inscribe únicamente al ámbito de la administración, esto es, limitado a la realización de funciones atribuidas al poder ejecutivo; y, el tercero, sólo lo relaciona a cierto tipo de actividades administrativas. La generalidad con la que se entiende al servicio público ha ido disminuyendo, en la medida en que el estudio

---

4 KONINCKXX FRASQUET, A., *op. c'ü.*, pp. 177 y 178

5 QUIROZ RUIZ, Sara, "La función de policía de gestión en los servicios públicos municipales", *Boletín Informativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, núm. 17, México, 1985. DIEZ, M. M., *op. cit.*, p. 9.

doctrinario de los sistemas jurídicos estatales, y estos mismos, han ido evolucionando.

Hoy en día, la gran mayoría de los órdenes jurídicos nacionales acogen el concepto aportado por Maurice Hariou. Por consiguiente, la concepción que actualmente predomina del servicio público es la que sostiene que éste es sólo una parte de la actividad de la administración pública.

Las actividades administrativas comprenden a la totalidad de los actos de la administración pública, dentro de los cuales se incluyen además de los servicios públicos, ciertas funciones públicas,<sup>6</sup> servicios de interés público, actividades de fomento y actividades socioeconómicas.

El régimen de servicio público implica una actividad pública que es propia del Estado, más no el ejercicio del poder soberano, es decir, de actos de autoridad.<sup>7</sup>

## CONCEPCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Estamos en presencia de un servicio público cuando la actividad bajo la titularidad de la administración es prestada para satisfacer una necesidad de interés general, se caracteriza así: 8

Es prestado por la administración.

La titularidad es del Estado.

La gestión de la prestación puede ser directa

---

6 Cabe señalar que las facultades o atribuciones de naturaleza jurisdiccional y legislativa del municipio, son funciones públicas, pues siempre las realiza con calidad de orden soberano, mientras que las actividades administrativas, sólo en ciertos casos.

7 PARADA, R., *op. cit.*, p. 491.

8 Cfr. VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, t. III, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1951, p. 49. Cfr. MARÍA DIEZ, Manuel, *Manual de derecho administrativo*, t. I., 9<sup>a</sup> ed., Plus Ultra, Buenos Aires, pp. 17-20.

o indirecta.

Satisface una necesidad general.

Es regulado por un régimen de derecho público.

A continuación explicamos cada una de estas características.

Es prestado por la administración

Al ser atribuido el servicio público al Estado, éste se ve obligado a prestarlo. La prestación del servicio público no es una facultad, sino una obligación que el sistema normativo impone al gobierno estatal para la satisfacción de las necesidades generales de sus gobernados.

Es necesario tener presente el principio general del derecho que estatuye “nadie está obligado a lo imposible”, el cual implica que el Estado sólo está obligado a prestar los servicios públicos si cuenta con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacerlo. En este sentido, por ejemplo, un municipio sólo tendrá la obligación de prestar los servicios públicos que le han sido atribuidos si su capacidad se lo permite.

La titularidad del servicio público es del Estado

Por definición, la responsabilidad de prestación del servicio público está atribuida al Estado. La titularidad del servicio público es propia del mismo, pues el orden jurídico le impone la obligación de cumplir las prestaciones que acarrearán los servicios públicos. El Estado asume su titularidad y no está en la posibilidad de cederla a otra entidad de naturaleza privada o pública.

En cuanto a la responsabilidad, el servicio público tiene un doble ámbito: la titularidad y la ejecutabilidad. La primera, como ya hemos mencionado, corresponde al Estado y es intransferible. La segunda, es en principio de la competencia del Estado, pero susceptible de transmisión, ya sea a un ente de naturaleza pública o a los particulares, utilizando en el primer caso la forma organizativa de descentralización administrativa por servicios y, en el segundo, la de descentralización administrativa por colaboración.

La gestión de la prestación puede ser directa o indirecta

La ejecución del servicio público puede realizarse de manera directa o indirecta. Si la prestación es realizada por la administración o por alguno de los entes públicos, se considera que la gestión es directa; en cambio, si es efectuada por los particulares, es indirecta.

La gestión directa puede prestarse por la administración centralizada o por la descentralizada. En el primer supuesto son los órganos del ente central los que prestan el servicio, y en el segundo, son entes distintos. Este último caso tiene lugar cuando se descentralizan las funciones para que sean ejecutadas por un ente público, como lo son los organismos públicos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. A esta forma organizacional administrativa se le conoce como descentralización administrativa por servicios.

La gestión indirecta implica que el Estado transmite a los particulares la ejecutabilidad

de los servicios públicos mediante la fórmula organizacional de descentralización administrativa por colaboración, utilizando figuras tales como la gestión interesada, la concesión, el arrendamiento y el concierto.

Para que pueda transferirse la ejecución de un servicio público se ha considerado necesario que la ley lo autorice, pues implica el traslado de ciertos poderes administrativos hacia un particular, aunque la titularidad del servicio permanezca en manos de la administración del Estado.

### Satisface una necesidad general

Por definición, el servicio público tiene como finalidad la satisfacción de una necesidad general, es decir, de una suma de la totalidad de las necesidades: cada uno de los particulares concibe, de alguna u otra forma, que con la prestación del servicio público se satisface su interés particular.

El ámbito material del interés general como concepto abstracto es imposible de precisar. Hay intereses generales que los individuos como tales están en la libertad de satisfacer; sin embargo, en lo que se refiere a los servicios públicos, los intereses generales objeto de los mismos son reservados a la titularidad del Estado, que asume la responsabilidad de prestarlos.

De un sistema jurídico a otro, y de una época a otra, hay servicios generales que son prestados por la administración estatal y, por tanto, adquieren el carácter de públicos, mientras que otros no, puesto que no han sido asumidos por dicha administración. Todo dependerá de la consideración pública de asumir su titularidad para la satisfacción de los intereses del pueblo.

## Es regulado por un régimen de derecho público

El servicio público está sujeto a un régimen exorbitante del derecho privado, pues es regulado por una normatividad de carácter público. En consecuencia, no es la voluntad de las partes la que habrá de regir en qué términos se ha de prestar.<sup>9</sup>

Además de las características mencionadas es preciso indicar que, doctrinalmente, el servicio público no implica un ejercicio de autoridad, por lo que si encontramos una actividad que la conlleva y a la que nominalmente se le conciba como servicio público, en sentido material no es tal, sino que estamos en presencia de una función pública, misma que debe ejercerse directamente por la administración sin que sea susceptible de gestión indirecta. La ausencia de actos de autoridad posibilita que los servicios públicos sean prestados por los particulares, quienes hallan un contenido económico que los incentiva a colaborar con la administración.

Sin embargo, los conceptos doctrinales y jurídicos dentro de su evolución han adoptado criterios bajo los cuales consideran a los prestadores de los servicios públicos, bajo ciertas circunstancias y modalidades, equiparables sus actos con los de una autoridad formal, ya que sin contar con el imperio que caracteriza al Estado, si

---

<sup>9</sup> “Hay un régimen jurídico exorbitante del derecho privado por encima de los acuerdos que establezcan el prestador y el usuario del servicio público, hay una normatividad; y lo vemos, lo advertimos con facilidad porque en el servicio público —para poner un ejemplo—, en general, el precio no lo convienen las partes. El prestador y el usuario del servicio público tienen que atenerse a un precio que es establecido por la autoridad, ésta determina la tarifa conforme a la cual se habrá de prestar el servicio público”. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Comunicaciones y transportes...”, *op. cit.*, p. 228.

llegan a realizar acciones donde el particular no solamente se ve afectado, sino además impedido para defender sus derechos. En esa consideración, la Constitución mexicana ha recogido e insertado dos conceptos que posibilitan la defensa de los ciudadanos o receptores del servicio, como son las acciones colectivas y la pertinencia del Juicio de Amparo en contra de actos de particulares cuando son equivalentes a los de autoridad.

## CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Continuidad, regularidad, igualdad, generalidad y obligatoriedad son las cinco características que debe reunir la prestación de los servicios públicos.

### Continuidad

El servicio público en su carácter de obligación estatal debe prestarse de manera continua, de tal forma que no haya interrupciones en su prestación.

Cabe preguntar qué sucede si la gestión del servicio público es efectuada de manera indirecta, es decir, cuando su ejecutabilidad es transmitida a un particular. Al respecto, es de indicarse que tal situación es ajena a la continuidad del servicio, pues el Estado, en su calidad de titular, debe asegurarla, independientemente de la forma de gestión y organización administrativa que elija para cumplir con tal cometido. En virtud de esta característica, si el particular incumple con la debida prestación del servicio público, la administración está obligada a prestarlo directamente, por órganos públicos, o indirectamente, a través de otro particular.

## Regularidad

La regularidad tiene que ver con la regulación. Con apego al principio de legalidad, los órganos de la administración pública deben prestar los servicios públicos conforme a la normatividad que rige su actuar.<sup>10</sup> Si el servicio es prestado mediante la gestión indirecta, los particulares deben cumplir con la totalidad de las disposiciones de índole jurídico-administrativa que rijan la prestación.

## Igualdad

La igualdad de los servicios se refiere al sujeto pasivo del servicio, esto es, a los particulares a los que va dirigido. La prestación del servicio debe realizarse en igualdad de condiciones para todos los sujetos que comprenden el ámbito personal de validez de las normas jurídicas que lo regulan. En estas circunstancias, el servicio público debe prestarse en las mismas condiciones a favor de todo aquel individuo que lo solicite, siempre que de acuerdo a la característica de regularidad indicada en el punto anterior, cumpla con los requisitos que la disposición normativa contemple. Así, por ejemplo, existen servicios públicos para cuya prestación el Estado exige el pago de una cuota; tal es el caso de la electricidad, misma que es de competencia federal.

<sup>10</sup> Conforme al principio de legalidad “los órganos administrativos sólo pueden realizar los actos jurídicos que las normas jurídico-administrativas les autorizan de acuerdo con su competencia. A pesar de que este principio es conocido como de *legalidad*, comprende no sólo a la ley sino a toda norma jurídica que regule la actividad de la administración pública. En este sentido, en lugar de denominarse principio de legalidad, debería de llamarse principio de juricidad”. MEADE HERVERT, O., *op. cit.*, p. 86.

Es innegable que en nuestro México, la característica de la igualdad está muy lejos de ser eficaz. Basta comparar cómo en algunos municipios los servicios públicos son prestados de acuerdo con el imperativo del constituyente, mientras que muchos otros distan mucho de prestarse conforme a lo instaurado en nuestra Norma Fundamental.

### Generalidad

De la mano de la característica de igualdad, está la de generalidad, conforme a la cual el servicio público debe prestarse a la totalidad de las personas sujetos del servicio, es decir, debe estar dirigido a todos y no a ciertas personas en lo particular. Al respecto, es importante recordar que, por definición, el fin del servicio público es la satisfacción de una necesidad general, por lo que cada uno de los particulares tiene derecho a ser beneficiario de su prestación.

La característica de la generalidad implica que el servicio ha de ser universal. Su prestación debe estar dirigida a la totalidad de los integrantes que conforman el ámbito personal de validez del servicio público, y no sólo a algunas personas en lo particular.

### Obligatoriedad

La obligatoriedad implica, como su nombre lo indica, que el municipio tiene el deber jurídico de prestar el servicio público. Teóricamente, los sujetos pasivos de la obligación, es decir, los particulares, tienen el derecho subjetivo público de exigir a la entidad jurídica pública responsable, la satisfacción del servicio público.

Pese a que en la teoría del servicio público, el Estado tiene la obligación de satisfacerlo, en la práctica la efectividad es un tanto compleja, entre otras cosas, por la ausencia de un mecanismo jurídico-procesal efectivo que permita exigirla, así como por la incapacidad presupuestaria y material de la que adolece el Estado para cumplirla.

De lo anterior se desprende que aun cuando un servicio público es obligatorio, éste sólo estará en la posibilidad de prestarse si se cuenta con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios. Como ya se ha indicado, existe un principio general del derecho instituye que “nadie está obligado a lo imposible”; por consiguiente, la administración pública no está obligada a prestar un determinado servicio si carece de los medios para hacerlo.

## CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Existen diversas clasificaciones doctrinales del servicio público. A continuación, indicamos las que consideramos más útiles, atendiendo al sistema jurídico mexicano, para los efectos de nuestro estudio.

*Uti singuli y uti universi.*

Por la forma de aprovechamiento, los servicios públicos se clasifican en *uti singuli* y en *uti universi*.

Un servicio público es *uti singuli* cuando sus usuarios se encuentran individualizados en lo particular y se puede determinar específicamente a quienes de ellos se presta. Un ejemplo de esta clase de servicios lo constituye el servicio público

de agua, en virtud de que al prestarlo se tiene la posibilidad de saber con exactitud, mediante medidores, quienes se benefician de la provisión del mismo.

Un servicio público es *uti universi* cuando no hay posibilidad de individualizar a los usuarios, ya que por su naturaleza sólo puede prestarse de manera universal, sin posibilidad fáctica de excluir a nadie de su gozo. Un claro ejemplo lo constituye el alumbrado público.

### Onerosos y gratuitos

Por razón de su cobro, los servicios públicos se dividen en onerosos y gratuitos. Son onerosos si el usuario que se ve beneficiado por la prestación del servicio debe pagar una tarifa o cuota para disponer de él, y son gratuitos cuando se prestan sin establecer a cambio la obligación de pagar una remuneración como consecuencia directa.

Un ejemplo de servicio público oneroso lo constituye el rastro; los usuarios del servicio deben pagar una tarifa a cambio de su prestación. Un ejemplo de servicio público gratuito es la limpia, ya que generalmente no implica el cobro de una tarifa; no obstante, en algunos casos sí se exige, caso en el cual adquiere el carácter de oneroso.

Teóricamente, en el caso de los servicios públicos onerosos, las tarifas deben ser suficientes para cubrir los costos de infraestructura, mantenimiento y operación. Sin embargo, para los sectores con menos recursos pueden determinarse subsidios o instaurarse fórmulas jurídico-administrativas que permitan su colaboración en la prestación.

## Constante, accidental e intermitente

Por su carácter de necesidad, los servicios públicos pueden ser constantes, accidentales e intermitentes.

Un servicio público es constante si debe prestarse continuamente y sin interrupción. Como ejemplo podemos mencionar al servicio público de drenaje, puesto que funciona en todo tiempo.

Un servicio público es accidental cuando solamente se presta en ciertas circunstancias, como en casos de emergencia. La prestación de un servicio público accidental tiene lugar, por ejemplo, cuando por mandato legal se determina proveer de alimentos a la población de un determinado territorio como resultado de una catástrofe natural que afecte la economía.

El servicio público es intermitente si se presta en determinados horarios y días específicos. Un ejemplo lo constituye la limpia, que sólo se presta en ciertos días y horas previamente determinados.

## Obligatorio y facultativo

En cuanto a la necesidad de su prestación, los servicios públicos se clasifican en obligatorios y facultativos. Son obligatorios cuando la administración está obligada a prestarlos y facultativos cuando la administración tiene la facultad de determinar si los presta o no.

Los servicios públicos son obligatorios por el simple hecho de que el legislador los instituya bien en la Constitución o en una ley. Debido a que por definición todo servicio público es obligatorio por ser calificado y previsto como tal, en principio no existen servicios públicos facultativos, salvo

que así se determine en ley. Ejemplos de servicios públicos obligatorios son los enumerados en la fracción III del artículo 115 constitucional: agua potable, drenaje, alumbrado público, limpieza, etcétera.

### Necesarios y voluntarios

En cuanto a su utilización, los servicios públicos se clasifican en necesarios o voluntarios. Si el usuario se beneficia de ellos y los utiliza, independientemente de su voluntad, estamos en presencia de un servicio público necesario; en cambio, si tiene la opción de beneficiarse y hacer o no uso del mismo, entonces éste es voluntario.

El servicio de alumbrado público es un claro ejemplo de servicio necesario, en virtud de que los usuarios independientemente de su voluntad se ven beneficiados con él. El servicio público de mercados es de carácter voluntario, pues cada usuario en particular puede decidir si acude o no al mercado a realizar sus compras.

### Exclusivo, coincidente y coexistente

De acuerdo a la titularidad del servicio, los servicios públicos se clasifican en exclusivos, coincidentes o concurrentes y coexistentes.

Un servicio público es exclusivo si el sistema normativo asigna su competencia exclusivamente a un solo orden de gobierno ya sea que se atribuya a la federación, a las entidades federativas o a los municipios. Como ejemplos podemos mencionar a todos aquellos a los que el artículo 115, en su fracción III, atribuye de manera exclusiva al municipio: limpia, recolección y traslado de

residuos, panteones, etcétera.

Un servicio público es coincidente cuando su competencia está atribuida por una norma formal y materialmente legislativa, ya sea constitución o ley, a dos o más órdenes de gobierno —federación, entidades federativa o municipios—, sin que ésta prevea por sí misma y directamente qué parte competencial corresponde a cada uno.<sup>11</sup> Un ejemplo de esta clase de servicios públicos lo constituye la educación.

Los servicios coincidentes pueden ser amplios, si su competencia es atribuida a dos o más órdenes de gobierno, sin que ésta sea dividida y sin establecer mecanismo alguno para distribuirla; es decir, el servicio puede ser prestado por todos en plano de igualdad. Son restringidos, cuando se establece a uno de dichos órdenes, generalmente al federal, la facultad de fijar las bases para la distribución competencial en cuanto a la prestación del servicio.

Un servicio público es coexistente si la norma general que lo prevé atribuye a dos o más órdenes de gobierno —federación, entidades federativas o municipios— competencia específica sobre una parte del mismo. Es decir, cada orden de gobierno tiene una competencia determinada en cuanto a la prestación.<sup>12</sup>

La diferencia entre los servicios públicos coincidentes y coexistentes radica en que la competencia de los primeros o no se indica, o bien se determina cuál de los órdenes de gobierno habrá de definirla; mientras que en los segundos, se precisa específicamente qué parte de la competencia corresponde a cada uno.

---

11 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos...*, op. cit., p. 123. Cfr. CARRIZO, Jorge, op. al., p. 96.

12 Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos...*, op. cit., p. 123. Cfr. CARRIZO, Jorge, op. cit., p. 96.

## Monopólicos o de concurrencia con los particulares

De acuerdo a la persona que los ejerce, los servicios públicos se clasifican como monopólicos o de concurrencia con los particulares. Si la titularidad del servicio está exclusivamente asignada al Estado, entonces el servicio es monopólico, mientras que si permite a los particulares su prestación, el servicio es realizado por el Estado en concurrencia con la iniciativa privada.<sup>13</sup> Generalmente, los servicios públicos previstos en el orden jurídico mexicano son monopólicos y, excepcionalmente, existen algunos que admiten la concurrencia de los particulares.

Esta clasificación tiene que ver con la titularidad del servicio y no con la ejecutabilidad del mismo, la cual, en el caso de los servicios públicos monopólicos, puede ser prestada por los particulares en el supuesto de que se decida que se prestará por gestión indirecta, es decir, utilizando una forma de organización administrativa de descentralización por colaboración.

Un ejemplo de servicio público monopólico lo constituye el agua potable, pues es al municipio al que le está asignada la titularidad del mismo; uno de concurrencia con los particulares es la educación, en virtud de que están facultados para prestarlo, ajustándose a las previsiones jurídicas aplicables.

## REFLEXIONES Y OBSERVACIONES FINALES

La sociedad contemporánea, llamada -dependiendo de las épocas-, “ la generación de la crisis” o “ la juventud cibernética “, ha venido empujando con mucho énfasis cambios,

13 DIEZ, M. M., *op. cit.*, t. II, pp. 15, 16 y 24.

transformaciones y ajustes en los sistemas políticos, en tanto que sus necesidades básicas o sus satisfactores para su desarrollo o desenvolvimiento, requieren respuestas y eficacia por parte del Estado. De ahí surgen los planteamientos de comprensión, asimilación y concreción del aparato estatal para llevar a cabo las adecuaciones en lo formal y material, para rediseñar el Estado, de manera especial lo concerniente al régimen político local o municipal.

Los procesos relativos a la democratización y a la defensa de los derechos humanos, han venido demandando la existencia de instituciones políticas más transparentes y responsables, así como de un poder judicial reformado y eficiente; en pocas palabras, de un verdadero Capital Social.<sup>14</sup> A esto se suma la creciente importancia que han adquirido las administraciones locales. El resultado de todo esto es el cúmulo de demandas para el cambio institucional. No obstante, la realidad es enfática en demostrar que la probabilidad de que se den estos cambios depende directamente de la forma en que el sistema político procese dichas demandas. Y esto implica vincular tanto a los distintos sectores sociales como a sus intereses de modo que los costos de las transformaciones requeridas resulten asimilables por y para el conjunto de la sociedad.

Es en este sentido que en primera instancia de la Reforma del Estado ha debido iniciarse a partir de una redefinición de los límites de su acción para poder aclarar cuales son sus competencias exclusivas en cuanto a garantizar la provisión y satisfacción equitativa de las necesidades básicas de la población, a la pronta y eficiente

<sup>14</sup> Putman, R.: *Bowling Alone. The Collapse an revival of American community*, Simon and Schuster, New York, 2000, Pag. 22

administración de justicia y a la salvaguarda del orden público, para que en ningún momento estas funciones puedan ser objeto de privatizaciones o de delegaciones contradictorias al sector privado. Por ello cabe afirmar que esta definición adicionalmente implica reconocer la importancia del desarrollo de los procesos que señala el ministro Bresser: a) la privatización de aquellos bienes y servicios que habían sido encomendados al Estado aunque su producción estuviera enfocada para el mercado; b) la 'Publicitación', es decir, la transformación de las entidades estatales en organizaciones sin ánimo de lucro que permitan la contratación externa de los servicios sociales y científicos; y, finalmente, c) la creación de un sector público no estatal o 'outsourcing' que permita la adquisición de los servicios auxiliares y de soporte del sector privado, sin que tenga que ser directamente prestados por parte del Estado.

Pero también un segundo componente de la reforma del Estado involucra la necesidad de reducir el grado y la ineficiencia de la regulación estatal al sector privado para potenciar la competitividad económica de las empresas nacionales a nivel internacional.

Además se establece como tercer componente de esta reforma estatal, la necesidad de fortalecer el gobierno, de modo que se garanticen indicadores de eficiencia y se desarrolle un proceso de ajuste fiscal, por lo que se hace necesaria una administración pública ya no basada en el esquema burocrático, en exceso viciado por la privatización del interés público y las presiones políticas externas, sino que, por el contrario, sea de corte gerencial y, por ende, mucho más técnico, eficiente, transparente y económico.

El cuarto componente, que se refiere a la

necesidad de recobrar la gobernabilidad, es el más importante y retante pues alude directamente a la dimensión política que deben cimentar e impulsar, en gran medida, los primeros tres componentes de la reforma. Así pues el objetivo principal que guía a este componente es el de recuperar el Estado para sus ciudadanos, devolverles ese voto de confianza que implica el contrato social originario, siempre entendido dentro de un marco democrático en el que el fortalecimiento de las instituciones de representación y de intermediación resulta prioritario.<sup>15</sup> Entonces al restablecerse la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, no parece existir una dimensión más propicia para el logro de este encuentro local. Allí los espacios para el desarrollo de la progresión democrática bien pueden llegar a ser mucho más concretos y viables.

Lo anterior supone que las instituciones deben ser producto de una acción colectiva. Pero para lograrlo, es fundamental disminuir la brecha existente entre los sectores socio-económicos de la sociedad de modo que las reformas puedan desarrollarse eficazmente. Surge así la necesidad de compensar a los sectores que indistintamente puedan resultar afectados para lograr que no obstaculicen las reformas.

Sin embargo, y teniendo en cuenta que las compensaciones consideradas sean insuficientes, resulta necesario fomentar procesos de intermediación de los intereses sociales. El problema radica en que ante la falta de organización de dichos intereses en América Latina, estos procesos tienden a complicarse significativamente.

<sup>15</sup> El libro de David Mathews, *Política para la Gente*, refleja claramente la importancia de este punto. Véase : Mathews, David: *Política para la Gente*, Kettering Foundation, Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín, Colombia, 2000

Surge entonces la necesidad inaplazable de evaluar los procesos de democratización que en la región se han desarrollado, de modo que se puedan determinar si han trascendido el campo de lo formal y retórico para registrar avances tangibles en lo que a las nuevas dinámicas de representación se refiere.

Por todo lo anterior resulta inaplazable fortalecer los procesos de transformación de las relaciones entre la esfera estatal y de la sociedad civil, de modo que se sienten las bases para poder desarrollar las negociaciones sociales anteriormente señaladas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Contribuciones, Konrad - Adenauer- Stiftung, Gabriel Murillo Castaño, Pag.85-87