

MODERNIZACION ADMINISTRATIVA Y LEY DE RESPONSABILIDADES

José Chanes Nieto

LA reforma, revolución, innovación, modificación, racionalización, perfeccionamiento, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento o modernización de la administración, al igual que el establecimiento de un sistema de responsabilidades garante de la competencia, honradez y vocación de sus servidores, se remonta a nuestros orígenes. Han sido propósito desafortunadamente pocas veces hecho realidad de los gobernantes y exigencia de los administrados.

1. Referencias 1821-1982

Entre los múltiples antecedentes están los que a continuación se mencionan.

El Plan de Iguala destacó que únicamente deberían ser empleados públicos los *“que más se distinguan en su adhesión, virtud y mérito”*. El Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821 estableció entre las obligaciones de los ministros la de *“proponer a la regencia las reformas y mejoras que crean conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando, con los demás ministros, lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración”*. El

Decreto para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 16 de noviembre de 1824 preceptó que "el gobierno tiene facultad de enviar visitadores a los puntos que crea convenientes con las facultades necesarias para residenciar a los empleados de la federación, examinar sus cuentas, suspenderlos con arreglo a la ley, y entregar al tribunal competente a los que resulten culpados".

Valentín Gómez Farías ofrece el 1o. de abril de 1833 "establecer una buena administración... una economía prudente, y... pureza y fidelidad en el manejo de los caudales". Bustamante, el 31 de diciembre de 1839, señala que "la inmoralidad de algunos empleados, la codicia insaciable de los que hacen su fortuna de las necesidades de la patria, y la corrupción de muchos jueces... han hecho subir a muy alto punto las desgracias del país" y solicita dos años después al Congreso, medidas para que "se haga efectiva con pureza y prontitud la responsabilidad de los que intervienen en el manejo de los caudales públicos". En el mismo año, 1842, López de Santa Anna informa que ha "ido introduciendo las reformas y mejoras más perentorias en los diversos ramos de la administración pública".

José Joaquín de Herrera, al protestar como Presidente interino el 15 de diciembre de 1844, prometió "reorganizar todos los ramos en la administración, destruir arraigados abusos, vencer las resistencias que ellos crían, y cicatrizar muy profundas heridas" y el 1o. de enero de 1845, dedicó "todo su celo en restablecer la moralidad en la recaudación y manejo de los caudales públicos donde se halle alterada; en que la administración sea económica y la distribución proporcional y equitativa", en virtud de "que el sistema administrativo es un verdadero caos, una mezcla confusa de disposiciones legales y medidas arbitrarias del momento y poco meditadas, en que acaso en lo que menos se pensó fue en el bien público". José Mariano de Salas manifestó el 6 de diciembre de 1846 ante el nuevo Congreso Constituyente que "al través de todas las cuestiones de política y bajo la influencia de todos los sistemas de gobierno, se reconoce la necesidad de un orden administrativo; porque en su lugar, en México, no tenemos más que un caos en que han perdido la administración de justicia, la

acción del Ejecutivo y, sobre todo, el Erario, víctima de una bancarrota, cada día en aumento", sin embargo, "imposible era a un Gobierno provisional de sólo cuatro meses de duración y rodeado incesantemente de difíciles y variadas atenciones, el emprender una reforma tan vasta, complicada y difícil".

Manuel de la Peña y Peña pone de relieve ante el Congreso, el 7 de mayo de 1848, que "se necesita una legislación rigurosa y justa que haga desaparecer entre nosotros los abusos, que no pueden ser conciliables ya con ningún género de gobierno. Obstinaros en seguir el mismo sendero, y no apelar a las saludables reformas que hace tiempo se piden en la administración pública, sería perdernos para siempre, hacernos indignos de la gratitud de la nación, y manchar los títulos que adquirió en 1821".

José Joaquín de Herrera, al jurar como Presidente el 2 de junio de 1848, destacó que "la crisis que acaba de pasar nos ha aleccionado lo bastante, y todas las opiniones están de acuerdo en la primera necesidad del país: administración pública; a organizar ésta sólidamente se dirigirán mis pensamientos y los de los ciudadanos que ocupen los Ministerios. Esta reforma primordial será lo bastante para dejar tranquilos los sentimientos de bienestar y de honra nacional".

Benito Juárez, al clausurar sesiones el Congreso el 31 de julio de 1861, expresó haberse ocupado "en purificar la Administración Pública del virus de corrupción que hace tiempo la tiene inficionada" al efecto le comunicó el 30 de agosto del mismo año que llevaría "a cabo la inmensa tarea de la reorganización administrativa". En el Manifiesto y Programa de su gabinete se aclaró que "si el Gobierno logra que el acento de su voz haga comprender la firmeza, la profundidad, la penetración que hay en sus resoluciones, de crear y moralizar la administración pública; si logra que se perciba la novedad que tiene esa tendencia, por su carácter dominante y casi exclusivo; si logra que sus trabajos se consideren como un esfuerzo poderoso para satisfacer el instinto de orden y de reorganización que se ha formado en el país bajo el influjo de la experiencia y de las desgracias; si consigue que en esta manifestación se vea el anuncio del día, largo tiempo

esperando, y que debía llegar alguna vez, en que el espíritu de economía y reparación transforme lo que tanto tiempo ha sido en nuestra sociedad un caos donde no ha podido fructificar ningún principio político, está seguro de que las medidas con que inaugura su nueva marcha, después del alto que las circunstancias le han obligado a hacer por algunos días, serán consideradas no como un nuevo sacudimiento revolucionario, sino como el primer asomo de que las cosas en México comienzan a entrar en su centro y a colocarse sobre una base sólida”.

Sebastián Lerdo de Tejada consideró, al jurar como Presidente el 1o. de diciembre de 1872, “como objetos preferentes del Gobierno el orden y moralidad en la administración”. Porfirio Díaz, el 1o. de abril de 1877, precisó como “deber y muy sagrado de todos los funcionarios públicos procurar realizar a fuerza de probidad, de constancia y de patriotismo” la reconstrucción constitucional y años más tarde, 1888, que “toda reforma administrativa de trascendencia, requiere el trascurso del tiempo para llegar a un término satisfactorio”, informando en 1890 “que el sistema administrativo se depura y perfecciona... alcanzándose, siquiera sea con dificultad, el ideal de otras administraciones...”. Díaz, en 1905, se ufano de que “patentes, como lo están hoy, los progresos alcanzados en los diferentes ramos de la riqueza nacional, no es de extrañarse que a ellos corresponda un adelanto semejante en la administración pública, sobre todo si se atiende a los esfuerzos del Ejecutivo para mejorarla, teniendo por base la paz y el orden legal que felizmente reinan en toda la República”.

Por su parte, Carranza, al dirigirse al Congreso el 1o. de septiembre de 1918, destacó que “con la creación del Departamento de Contraloría se ha dado un gran paso en el perfeccionamiento de la Administración Pública, lo mismo en lo que toca a la fiscalización del manejo de fondos y bienes de la nación, que en lo concerniente a métodos sencillos y prácticos dentro de la contabilidad del Erario”; el año siguiente reconoció que “la Contraloría ha encontrado escollos mayores en la resistencia de algunos de los elementos afectados por la tarea moralizadora que en obsequio de la sociedad y de la Ley lleva a cabo el Departamento... El Ejecutivo ha prestado y continuará impartiendo a la Contraloría el apoyo indispensable y

las facultades bastantes para conseguir la depuración administrativa, aspiración trascendental de la República. Es de considerarse que la creación de este departamento es el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa por el Gobierno emanado de la Revolución, para controlar el buen manejo de los fondos públicos". Sobre el mismo tema Adolfo de la Huerta, en 1920, refirió que "además de los obstáculos que toda reorganización administrativa presenta, máxime si es en grande escala, como lo fue la que tuvo que llevarse a cabo con la instalación de la Contraloría, tropezó este departamento con escollos de cierta resistencia en el desenvolvimiento de su organización, por parte de varios elementos que no penetrados, seguramente de la tarea moralizadora encomendada a la citada Contraloría, estimaron que sus acciones o facultades, se perjudicarían, o sufrirían algún detrimento al ejercitarse tal función fiscalizadora".

Al iniciar el Congreso General sesiones extraordinarias el 7 de febrero de 1921, Alvaro Obregón indicó que "el momento histórico por el que atraviesa la República, es verdaderamente excepcional por todos conceptos, pero principalmente porque significa una oportunidad de primer orden para llevar a cabo, no sólo la reconstrucción del país, sino la moralización de la Administración Pública en todos sus ramos". En el mismo acto agregó: "El Ejecutivo entiende que la moralidad política y administrativa ha de comenzar en los altos funcionarios y extenderse a todo el cuerpo de servidores de la nación. De ahí que, en la convocatoria, figure preferentemente la ley que fija las responsabilidades del Presidente de la República y de sus secretarios de Estado. Con ello se persigue conseguir que los altos representantes del Poder Ejecutivo queden sujetos en todos sus actos al imperio de la ley y la justicia, y no gocen de franquicias que repugnan a las conciencias honradas, y al amparo de las cuales se han cometido tantos delitos. En la verdadera democracia, el funcionario público debe dar cuenta de sus actos, sea cual fuere la categoría que tenga y su poder legal, pues mientras mayor sea éste, mayores son sus deberes y responsabilidades. El Ejecutivo cree, por lo mismo, dar una prueba de espíritu democrático y de respeto al principio de la legalidad, iniciando la expedición de la ley

que fije las responsabilidades del Presidente de la República y de sus secretario de Estado”.

Plutarco Elías Calles, en el artículo segundo del Decreto que creó las Comisiones Especiales de Eficiencia, de 25 de agosto de 1926, les señaló como atribución cuidar “de que los empleados reúnan las características de eficiencia adecuadas a los puestos que desempeñan, y cuando no suceda propondrán al Secretario de Estado o Jefe de Departamento que corresponda, la remoción de los empleados ineficientes”.

Al asumir el cargo de Presidente, el 5 de febrero de 1930, Pascual Ortiz Rubio consideró que “son los técnicos los llamados a afrontar las graves cuestiones de nuestra integración nacional y a plantear y realizar las soluciones convenientes. Dentro del gobierno que presidiré, tendrán lugar preferente los hombres de ciencia eficientemente preparados, pero a condición de tener siempre su espíritu, su saber y su esfuerzo al servicio de los postulados de la Revolución”. En el último informe que presentaría, el 1o. de septiembre de 1932, Ortiz Rubio mencionó que “coherente en sus propósitos (la Secretaría de Agricultura y Fomento) formuló la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Agrarios, para sancionar toda burla a los derechos legítimos de los pueblos a las tierras y todo exceso ilícito que lesione al propietario de tierras, que legalmente no puedan afectarse”.

Lázaro Cárdenas, al rendir la protesta como Presidente el 1o. de diciembre de 1934, destacó que los servidores públicos deben ser “responsables por su preparación, de la eficiencia, de la rapidez y de la honestidad con que los negocios públicos deben despacharse”; Posteriormente, en 1938, subrayó que “necesitamos precisar ideas, dictar normas y exigir responsabilidades efectivas para que la administración pública sea honesta, eficiente, económica y de acuerdo con nuestra categoría de pueblo pobre”.

Manuel Avila Camacho, al tomar posesión el 1o. de diciembre de 1940, especificó que “la eficacia en el trabajo y la moralidad de los servidores públicos deben responder a las exigencias del pueblo”. Seis años después el

nuevo depositario del Poder Ejecutivo Federal precisó: "Los funcionarios designados... tienen bajo su cuidado la atención, trámite y resolución de los problemas encomendados a cada una de sus ramas (de la administración pública) y a ellos compete en primer término la responsabilidad del buen éxito en las resoluciones que se dicten. La moral es un patrimonio del pueblo tan importante como la riqueza material. Queremos, por eso, insistir en los conceptos de responsabilidad ciudadana y moralización pública que serán normas fundamentales del gobierno. Los funcionarios serán los primeros en el cumplimiento de estos propósitos. Cada uno de ellos al aceptar su nombramiento ha contraído el compromiso de velar por la eficacia y honestidad en la dependencia que se le ha encomendado. Mis colaboradores deberán considerar que las obras públicas y los demás contratos con la administración no son privanza de personas favorecidas, sino medio para realizar los propósitos gubernamentales y satisfacer las necesidades colectivas". En 1947, el mismo Miguel Alemán, manifiesta que "consecuente con nuestra decidida determinación de lograr la moralización pública y el estímulo de quienes colaboran en la administración, igualmente someteré al conocimiento de la Representación Nacional Legislativa la reforma de los artículos... de la Constitución General de la República, que se refieren a la responsabilidad de los funcionarios, con objeto de que todos sepamos que al mismo tiempo que el pueblo se siente satisfecho de nuestro comportamiento, tendrá la seguridad de que sabremos responder de nuestra conducta"; insistió, en 1948, "en el principio de la moralización pública como una de las bases del gobierno. Por eso, cuando parezca que alguno de mis colaboradores se aparta de esa normal, la acusación será investigada. De la verdad esclarecida se pasará a la aplicación de las sanciones". A continuación expresó que "la conducta de los hombres del Gobierno afecta no sólo a los intereses conectados con sus funciones, sino principalmente, a los intereses de la nación. Por eso es necesario estimularlos rodeándolos de las garantías que los pongan a salvo de ataques injustos o calumniosos".

Igualmente Adolfo Ruiz Cortines, al protestar como Presidente el 1o. de diciembre de 1952, aludió a la responsabilidad de los servidores públicos en los términos siguientes: "La colectividad en general debe coadyuvar

para que los funcionarios y empleados públicos procedan con la más absoluta honradez, y así lograr la moral administrativa y pública de México. Consecuentemente, obraremos con máxima energía contra los servidores públicos venales o prevaricadores... Reitero mi exhortación a la colectividad entera para que coadyuve a la moral administrativa y pública; y que seré inflexible con los servidores públicos que se aparten de la honradez y de la decencia". El 1o. de septiembre de 1953, insiste en que "la moral de los funcionarios públicos es obligación indeclinable, sobre todo por el necesario ejemplo que debe dar el gobernante al pueblo que le confió el poder. Mas también los diferentes sectores sociales deben normar su vida con igual honestidad, porque una y otra deben complementarse para el logro de la moral administrativa y pública".

En igual acto, en 1958, su sucesor, Adolfo López Mateos, se comprometió a que "al planear las labores administrativas, se tomarían en cuenta la orientación, la vigilancia y el control de los recursos que la nación invierte y ha invertido", así como a promover "reformas a la Administración Pública para ponerla en consonancia con la realidad actual del país".

Gustavo Díaz Ordaz, también al tomar posesión como Presidente de la República el 1o. de diciembre de 1964, indicó: "Quienes han aceptado compartir las tareas del Poder Ejecutivo conmigo saben, que somos mexicanos iguales a los demás y que no nos diferenciamos de nuestros compatriotas sino en que tenemos mayores responsabilidades y más obligación de servir; porque eso precisamente somos: servidores del pueblo; debemos serlo sin soberbia, sin desalientos, con lealtad, con eficacia, con honradez, como norma y, no como mérito y esperando, como única real compensación, la satisfacción de haber cumplido con nuestro deber". En su primer informe anunció: "Se ha iniciado un severo examen de la Administración Pública, con objeto de proponer las reformas que hagan de ella un instrumento más eficaz para el desarrollo económico, social y democrático de nuestro país". Al año siguiente, 1966, manifiesta nuevamente su propósito de "iniciar una reforma a fondo de la administración pública, que sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades

entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz que sirva mejor a los intereses del país". Aclaró, al informar en 1968, que "no se trata, simplemente, de cambiar de nombre a algunas dependencias o de hacer modificaciones superficiales. El programa abarca los distintos campos en materia de organización y funcionamiento de las entidades del sector público; las normas que las rigen; sus sistemas de coordinación; los elementos materiales con que trabajan; el adiestramiento del personal, con pleno respeto a sus derechos, y el sistema de planeación y programación". Afirmó asimismo: "Existen graves dificultades técnicas que no serán insuperables; barreras legales, que está en nuestra mano modificar convenientemente sin necesidad de alterar la esencia de nuestra estructura constitucional; intereses que resultarán perjudicados, pero que no nos detendrán en el propósito de modernizar el sistema administrativo del país, imperativo de la etapa actual de nuestro desarrollo". En su último informe consideró que la reforma administrativa era "una acción renovadora de largo alcance que requería de años de preparación y de años para llevarla a cabo".

✓ Sobre los servidores públicos, Luis Echeverría dijo, el 1o. de diciembre de 1976, ante el Congreso de la Unión: "La carrera del funcionario es incompatible con la del negociante. Aquel que emplea en su propio beneficio los bienes o la autoridad que se le han confiado, traiciona a su país. Aquel que no se entrega a las tareas públicas hasta el límite mismo de su capacidad y energía, defrauda al pueblo. La obra máxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad, en todos sus niveles". Al mismo Poder Legislativo Federal, el 1o. de septiembre de 1971, le comunicó que "desde los primeros días de nuestra gestión nos empeñamos por mejorar el funcionamiento del aparato administrativo y hemos modificado, deliberadamente, procedimientos que se creían inmutables a fin de alentar, en todos los niveles de gobierno, una actitud decidida hacia la innovación". Al año siguiente recalcó que "la honorabilidad en el ejercicio de un cargo público, como en cualquier otro, no es sólo abstención de conducta ilegal; es también res-

ponsabilidad y valentía"; además expuso que "la mejor de las políticas puede ser esterilizada por una mala administración. Mientras más diversificada es una sociedad más orgánica ha de ser su autoridad. Para ser eficaz, el Gobierno requiere coherencia ideológica y operativa. La reforma administrativa, cuyos primeros pasos apenas estamos dando, no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos; debe ante todo generar un cambio de mentalidad en los servidores públicos". En 1973 informó que "se pretende que el servidor público desempeñe sus labores dentro de mejores sistemas de organización y con mayor espíritu de servicio, a fin de que se transforme en el más activo agente de la reforma administrativa". En el informe de 1974 refiere que "se continúa la reforma administrativa, tarea permanente en la que hay que vencer la resistencia natural al cambio creador y la inercia producto de hábitos de trabajo envejecidos"; un año después consideró que "la reforma administrativa busca garantizar la realización de los programas que llevamos al cabo, mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales". Al informar por última vez recordó: "He dicho que la obra de la nación requiere depurar la conducta, elevar permanentemente la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad en todos sus niveles. Hoy, como entonces, señalamos que el servidor público está obligado, más que nadie, a desempeñar con integridad su tarea, sin mancillar jamás su investidura con el abuso del poder o la claudicación de sus principios; que la carrera del funcionario público es incompatible con la del negociante; que aquel que emplea en su propio beneficio los bienes que se le han confiado o la autoridad que se le ha conferido, traiciona a su país y que quien no se entrega a las tareas públicas, hasta el límite mismo de su capacidad y de su energía, defrauda al pueblo"; señaló además que "se crearon las bases jurídicas e instrumentales de una reforma administrativa permanente y se pusieron en marcha programas prioritarios, de acuerdo con las exigencias de nuestra etapa de desarrollo", para ello, "convencidos de que ningún propósito racionalizador puede ser viable sin la participación comprometida, capacitada y responsable de los hombres, pusimos énfasis en la necesidad de contar con sistemas de personal que respondieran tanto al imperativo de elevar aptitudes y el rendimiento del servidor público, como al asegurarle condiciones justas de vida y de trabajo". Al respecto,

concluyó señalando: "El mejoramiento de los sistemas administrativos ha permitido ubicar con mayor precisión las irregularidades y los abusos de poder en los diversos ámbitos de la organización estatal, así como descubrir a quienes desde la actividad privada llevan sus prácticas insanas y su subdesarrollo cívico y moral a las oficinas de Gobierno".

Al igual que sus predecesores, José López Portillo, en su discurso pronunciado después de rendir la protesta como Presidente, hizo referencia tanto a la administración como a sus servidores, indicando que "para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país... Los fines que persigue la Reforma Administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficacia y honestidad", de ahí que "a mis colaboradores y funcionarios públicos, les pido que sientan conmigo el privilegio de servir y hacerlo con plena validez e inmaculada honestidad". En su primer informe, 1977, explicó que "Si administrar es, en esencia, servir con intensidad, nos comprometimos a no desperdiciar recursos ni esfuerzos y a ser mejores para alcanzar los fines de la nación, justificación trascendente de la carga que puede significar el gobierno"; en consecuencia "asumimos el compromiso de combatir la corrupción pese al escándalo y los posibles fiascos. El pueblo de México así lo pide. Seremos inexorables y así estamos dispuestos a que se nos trate, si así lo exige el caso". Al informar por segunda ocasión, aclaró que "la reforma administrativa... no debe ser pretexto para una nueva retórica, ni para establecer enclaves. Lo que se persigue con ella no es cambiar el modo de hablar, sino el de actuar. Que los hechos correspondan a las palabras, que los funcionarios actúen como un todo, con idénticos fines"; señaló que "la corrupción no es exclusiva de la administración pública. No hay prevaricador sin cómplice, ni cómplice, ni costumbre, sin tradición. El mal que padecemos, tal vez desde hace siglos, es causa y consecuencia de nuestro atraso, pero si todos nos empeñamos, no es irremediable". El 1o. de septiembre de 1979 reafirma que "la moralidad y eficacia de los funcionarios públicos, asegura la marcha de nuestras instituciones y es sustento del consenso colectivo de confianza que impulsa la acción". Reafirma en 1980 que "concebida como un proceso continuo, la Refor-

ma Administrativa seguirá siendo instrumento de adecuación al servicio del desarrollo nacional". Por quinta ocasión informa y dice que "la nueva Ley de Responsabilidades... se aplica inexorablemente para proteger a la sociedad de los abusos de funcionarios inmorales que investidos de poder, llevan a cabo en perjuicio del Erario Federal". En su último informe afirmó que "con base en una reforma administrativa, proyectamos, programamos y presupuestamos el gasto público. Fijamos en forma expresa objetivos en planes sectoriales y convocamos a todas las fuerzas nacionales para que democráticamente concurrieran"; señaló igualmente que había "combatido la corrupción hasta llegar al escándalo... La catarsis actual es su resultado".

2. Nuevo marco jurídico

No obstante que la moralidad de quienes sirven en la administración y la eficacia de ésta han sido objetivos de los gobernantes, temas estudiados por especialistas de diversas ramas, regulados jurídicamente, exigencia permanente de los ciudadanos, los resultados no han correspondido a las expectativas y a los esfuerzos desplegados para alcanzarlos.

En el mensaje que dirigió a la nación al tomar posesión del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid Hurtado destacó que la "Renovación Moral de la Sociedad será compromiso y norma de conducta de mi gobierno. Aspiro a inducir con el ejemplo del gobierno, empezando con el mío, el compromiso de todos los mexicanos, de todos y cada uno de los sectores, de todos los gremios, para fortalecer nuestros valores". Aclaró que "la guía fundamental de esta renovación moral será el Derecho, síntesis de la moral social, de la moral republicana, democrática y revolucionaria que hemos venido formando los mexicanos. Actualizaremos las bases constitucionales de la responsabilidad de los servidores públicos y promoveremos una nueva ley sobre la materia y reformas y adiciones a la legislación penal y civil; introduciremos nuevas formas sobre la gestión pública para prevenir, detectar, corregir y, en su caso, sancionar conductas inmorales de los funcionarios y empleados públicos". Preciso que "la renovación moral de la sociedad es reto de todos los mexicanos.

No podemos permitir que la nación se debilite y decaiga: nuestros problemas son tan graves, que sólo con una moral renovada lograremos vencerlos. El pueblo mexicano es profundamente moral, y me exige que persiga toda forma de corrupción. Así lo haré. Gobernaré con el ejemplo”.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al Título Cuarto y a los artículos 22, 73, 74, 76, 94, 97, 127 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, reconoce que “para prevenir y sancionar con efectividad la corrupción no bastan leyes idóneas. Además, son necesarias una voluntad política firme y una administración eficaz... Pero si las leyes e instituciones que se da el pueblo no reflejan esa voluntad política, y no abren el camino para esa eficacia administrativa, la voluntad será derrotada, y el camino estará cerrado”. Palabras que entrañan el concepto de que mejores servidores harán una administración eficaz y en que una eficaz administración es garantía de mejores servidores públicos; por lo tanto, agrega en la misma iniciativa: “Hay que establecer las normas que obliguen con efectividad al servidor público con la sociedad; para que sus obligaciones no se disuelvan y para que el comportamiento honrado prevalezca. Se necesitan bases nuevas por las que la sociedad recurra al derecho y no se vea forzada a quebrantarlo para obtener del gobierno lo que en justicia le corresponde, para que los recursos económicos nacionales aumenten el bienestar del pueblo”.

El marco jurídico se transforma, desde sus fundamentos constitucionales, a fin de establecer... “las bases para que la arbitrariedad, incongruencia, confusión, inmunidad, inequidad e ineficacia no prevalezcan, no corrompan los valores superiores que debe tutelar el servicio público” y dejar bien claro que “los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguardas de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir los intereses del pueblo”.

Las nuevas bases constitucionales han quedado reglamentadas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en vigor a partir

del día primero de enero del año en curso y publicada el 31 de diciembre de 1982. Esta Ley, según se lee en la respectiva exposición de motivos, establece "las nuevas bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, que desnaturaliza la función encomendada, así como garantizar su buena prestación... Dichas bases son indispensables en tanto la responsabilidad de los servidores públicos no se da en la realidad cuando las obligaciones son meramente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad, o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas. Tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácil, práctica y eficazmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos".

La Ley en cita define las obligaciones políticas y administrativas de los servidores públicos, las responsabilidades en que incurrir por su incumplimiento, los medios para identificarlos y las sanciones y procedimientos para prevenirlo y corregirlo.

3. Sujetos

"Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", de conformidad con el artículo segundo de la misma Ley. Consecuentemente "se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones", tal y como lo dispone el párrafo primero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además "los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales" (párrafo tercero del artículo 108 constitucional).

4. Responsabilidades

El sistema establecido comprende cuatro modalidades de la responsabilidad:

1a. Responsabilidad civil, que se rige por la legislación común.

2a. Responsabilidad penal, que, en aplicación del principio de igualdad ante la ley, está sujeto a la ley penal, sin más requisito, cuando se trate de servidores públicos con fuero, que la declaratoria de procedencia que dicta la Cámara de Diputados.

3a. Responsabilidad política, derivada de las conductas que afectan a los intereses públicos fundamentales y a su buen despacho y cuya sanción es la destitución e inhabilitación. Al efecto, la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Acusación, instruye el procedimiento y sostiene la causa ante el Senado que, erigido en Jurado de Sentencia, resuelve en definitiva. Como innovación se incluye, entre las conductas que pueden redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, la que deteriora las finanzas públicas y afecta la buena marcha administrativa, es decir las "violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal" (artículo 7o. fracción VIII).

4a. Responsabilidad administrativa, en la que se incurre por actos y omisiones que afecten la legalidad, honradez, imparcialidad, economía y eficacia necesarias para el buen servicio público. La responsabilidad administrativa es independiente de la de naturaleza penal, política, civil o laboral.

5. Obligaciones

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el Capítulo I del Título Tercero, establece las obligaciones del servidor público

cuya inobservancia dará lugar al procedimiento y a las sanciones que corresponden a la responsabilidad administrativa. Dichas obligaciones deben salvaguardar la legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión, de conformidad con su artículo 47. Las sanciones en caso de incumplimiento son: apercibimiento, privado o público; amonestación, privada o pública; suspensión; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o su equivalente según la terminología en uso en otras instituciones, tienen además obligación de prestar declaración anual de su situación patrimonial (artículo 80), para que la autoridad competente haga las verificaciones pertinentes.

Como complemento de las obligaciones de imparcialidad y honradez se prohíbe a los servidores públicos recibir dádivas, obsequios o beneficios de personas vinculadas con las facultades de que están investidos.

6. Perspectivas

De lo expresado se desprende la existencia de una amplia tradición para moralizar y modernizar la administración pública en México, que ahora cuenta con un marco jurídico renovado y una deliberada vinculación de ambos aspectos. Esta afirmación se desprende del señalamiento contenido en la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual el presidente de De la Madrid, manifiesta que "el proceso de reestructuración de la Administración Pública... pretende que ésta actúe con eficacia y afilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado, y hacer las innovaciones indispensables. El aparato público se conducirá conforme a la previsión, al orden y a la más estricta responsabilidad de los funcionarios públicos". Reconoce en el mismo documento que la renovación moral de la sociedad es demanda reiterada del pueblo de México, que ha recogido como un compromiso de su gobierno; demanda y compromiso

que se traduce "inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales...: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera".

En efecto, en la administración existen condiciones propicias a su inmutabilidad que deben ser destruidas. La proliferación de unidades administrativas, muchas veces duplicatorias, de reglamentaciones, procedimientos y controles originados en la desconfianza, al igual que la concentración de las decisiones; las inercias, feudos y rutinas; la deficiente información o su ocultamiento; la obtención o pérdida del puesto, cargo o comisión originada meramente en las relaciones o ausencia de ellas; el aislamiento entre las instituciones y el predominio de los intereses creados dentro y fuera de ellas, con concepciones contrarias o desigualdades entre las mismas; responsabilidades concretas no siempre claramente definidas; la vocación de servicio insuficientemente arraigada; la confusión de los fines con los medios o el desconocimiento de los objetivos que el pueblo ha señalado; las innovaciones por el prurito de aparecer moderno o las reiteraciones de errores invocando supuestas tradiciones; la tendencia a convertir organizaciones simples en complejas o a utilizar un lenguaje incomprensible para el administrado, por exhibir conocimientos técnicos en la mayoría de las ocasiones desvinculados de nuestra realidad, son entre muchos, factores que alientan deficiencias administrativas y corrupción en todos sus tipos, así como, lo que resulta más grave, el diferimiento del desarrollo y del ejercicio efectivo de derechos individuales y sociales.

En suma, existe una demanda social hecha compromiso por el actual gobierno y un marco jurídico renovado. También hay y ha habido ejemplos de capacidad y honradez de muchos servidores públicos dignos de emulación. Es preciso, sin embargo, impedir una conducta que se remonta a los albores de la independencia: el obedecer sin cumplir. Baste recordar que Benito Juárez, el 12 de diciembre de 1870, prohibió el nepotismo en las oficinas públicas, ratificando la vigencia de las prevenciones del 28 de enero de 1775, norma que ha vuelto a confirmarse por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el 11 de febrero del presente año, en

el acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades, en lo referente a familiares de los servidores públicos; disposición vigente desde antiguo pero no cumplida siempre. Para evitar el incumplimiento por ignorancia, debería elaborarse un manual que se entregaría a todos los servidores públicos, en el que se contengan los principios que fundamenten sus obligaciones y las normas jurídicas aplicables, además de hacerlas del conocimiento público facilitando, por las unidades establecidas al efecto, el manual a cualquier interesado en presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; igualmente sería apropiado introducir en los programas destinados a la formación y capacitación de servidores públicos un curso destinado a su análisis.

Es indispensable que todo servidor público comprenda que está ética y jurídicamente obligado a servir bien y honradamente a la comunidad; que el servicio público no es patente de impunidad para actos arbitrarios, ni oportunidad para disfrutar de privilegios; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la sociedad. Todo servidor público debe saber que está obligado a cumplir satisfactoriamente sus labores con apego a la ley, lealtad, honradez, imparcialidad, entrega y eficacia.

Para que así sea, es igualmente indispensable remover concepciones y prácticas sociales que impiden disponer en todos los casos de verdaderos servidores públicos. Los malos servidores pueden resultar no sólo de vicios de la administración, lo son también por vicios de la sociedad, de ahí que modernizar y moralizar a la administración pública, implica la renovación moral de la sociedad.

De perdurar el fracaso ético crecería dramáticamente la pobreza, continuaría la acumulación de poder político, económico, administrativo, cultural o de los medios de comunicación masiva, con la consiguiente multiplicación y ahondamiento de los abismos y tensiones sociales. Para evitarlo es preciso una actitud nueva, que no considere a la corrupción como triun-

fo de la inteligencia; a la acumulación de dinero y poder, o ambos a la vez, símbolo de éxito. Se requieren comportamientos que permitan la transformación de las estructuras y las mentalidades para asegurar el desarrollo material y espiritual de todos los mexicanos.