

En este sentido, la población ha asumido la responsabilidad en la toma de decisiones respecto de las personas que quieren que las gobierne y han puesto, por medio de la rendición de cuentas, un límite a los excesos y desviaciones gubernamentales que caracterizaron a la administración pública en otras épocas. Su descontento por ese tipo de actitudes se ha dejado sentir y, en consecuencia, se han reencauzado las políticas públicas y se ha innovado la esfera gubernamental, lo que nos permite vislumbrar nuevos tiempos y actitudes de los servidores públicos.

En el contexto general, la globalización ha llevado a los gobiernos de las naciones a modificar esquemas y estructuras gubernamentales con miras a dar mayor transparencia y efectividad a las acciones que tienen que ver con la satisfacción colectiva de los gobernados y con la salvaguarda de sus derechos individuales en el contexto de la democratización del país. "Antes de que termine este siglo el mundo cultural habrá completado el reajuste de las instituciones políticas pasadas e intentará la creación de nuevos sistemas que, alejados de los dogmatismos anteriores o de ilusorias doctrinas, coloquen al hombre en la forma de gobierno que corresponda a las condiciones sociales del futuro".⁴⁴

⁴⁴ Enrique Tierno Galván, prólogo al libro *Introducción del derecho político*, de Pablo Lucas Verdú, Barcelona, Bosch, 1958.

II El control interno y externo al poder Ejecutivo: una nueva filosofía en la rendición de cuentas

La Secretaría de la Función Pública como órgano de control interno del poder Ejecutivo. Enfoque preventivo y de profesionalización

Consecuencia de la acción legislativa inspirada en las necesidades ciudadanas y considerando que "el mundo de las grandes masas está llamando a nuestras puertas y no puede ser gobernado por leyes caducas que en la actualidad nos gobiernan, ni por débiles instituciones en transición perentoria, ni por gobernantes que periódicamente han hecho del poder público un lastimoso *modus vivendi*",¹ es importante mencionar que a la luz de la tendencia democrática que recorre el mundo, en México se han impulsado importantes cambios legislativos que están trasformando de fondo las políticas públicas encaminadas al establecimiento de acciones de control de la labor pública para que los recursos del pueblo sean administrados con honestidad y eficiencia.

En el marco de esta nueva filosofía se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,² la cual señala en su artículo segundo transitorio que se derogan los títulos primero, tercero y cuarto en materia de responsabilidades administrativas, tercero y cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente en lo que respecta al ámbito federal y que las

¹ Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 16.

² *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2002.

disposiciones de la misma seguirán aplicándose a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

Esta nueva ley es una innovación a la forma de ver y de hacer las cosas, esto es, de hacer más eficiente la labor gubernamental en la administración pública, ya que, como señala Carrillo Castro: "estamos convencidos de que una deficiente organización política así como una ineficiente, alambicada y en ocasiones corrupta administración pública, afecta negativamente la vida y el funcionamiento de una sociedad... por lo tanto su mejoramiento y puesta al día debe ser motivo de atención y alta prioridad para quienes tienen a su cargo las decisiones de orden político o gubernamental".³ En este sentido, los cambios que se han operado se refieren a una visión que reforma integralmente estructuras, operación y mecanismos tanto para ingresar al servicio público como para ejercer adecuadamente las labores de control y supervisión.

La función encomendada a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se reorienta con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁴ en sus artículos 26 y 31, adiciona tres fracciones y modifica dos de las ya existentes, con lo cual se da vida a la Secretaría de la Función Pública. Por tanto, todas aquellas disposiciones legales que hagan mención a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se deberán entender referidas a esta nueva secretaría.

El cambio de denominación no modifica en esencia el objeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ni las atribuciones conferidas a la extinta Secretaría de la Contraloría; por el contrario, le otorga nuevas atribuciones.

Cuentan, entre las nuevas atribuciones que se le confieren, dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal, además de promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

Este cambio de nomenclatura y adición de funciones reconfirma a esta secretaría como el órgano interno de control del poder Ejecutivo y, por tanto, recibe de su titular órdenes y debe rendirle cuentas de sus actos.

³ Alejandro Carrillo Castro, *La reforma administrativa en México*, México, Porrúa, 1982, p. 100.

⁴ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

Además de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también se refieren a la misma la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras Públicas, de Bienes Nacionales y del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, entre otras.

Queda claro que el sentido finalista de esta nueva dependencia del Ejecutivo federal es el ejercicio del control administrativo de la administración pública federal, la obligación de formar a la nueva generación de servidores públicos que habrán de incorporarse al Servicio Profesional de Carrera.

La falta de control en los diversos ámbitos del desarrollo humano genera anarquía, desigualdades y corrupción en los gobiernos. Las entidades que no se actualizan corren el riesgo de anquilosarse y neutralizar el derecho que corresponde al pueblo en lo relativo a la rendición de cuentas; en este sentido, Fraga señala que

el Estado que vive hoy una profunda transformación, muestra una curiosidad peligrosa por las nuevas formas políticas y en ocasiones se aleja de su propia tradición democrática o se refugia en estériles y absurdas dictaduras... El mundo ha cambiado lo suficiente para desterrar viejas prácticas políticas que, además de inoperantes, son ofensivas de la dignidad nacional.⁵

Esta nueva dependencia, con base en la experiencia acumulada de su antecesora, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, indiscutiblemente se fortalece e integra los elementos necesarios para hacer realidad el compromiso que debe tener todo servidor público con la ciudadanía y con su gobierno.

Esta nueva filosofía entraña un cambio sustancial en la concepción de la administración pública, ya que establece las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo de un sistema de servicio profesional que busca garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito.

El vínculo entre Servicio Profesional de Carrera y Responsabilidades de los Servidores Públicos adquiere una expresión y sentido de compromiso que busca, ante todo, impulsar el desarrollo de la función pública honesta, transparente y de rendición de cuentas para el beneficio de la colectividad.

La transformación de esta secretaría y la creación de la Auditoría Superior de la Federación presumiría una contraposición o duplicidad de funciones en el ámbito del control administrativo; sin embargo, al analizar el marco jurídico que sustenta a cada uno de estos órganos, se colige que ambas tienen funciones de supervisión, pero con

⁵ Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*, México, Porrúa, 2003, p. 17.

dependencia distinta; esto es, que mientras la primera se constituye como una dependencia del poder Ejecutivo y su actividad se centra, como ya se mencionó, en la supervisión y el control de las funciones de este poder, la segunda es dependiente de la Cámara de Diputados y sus atribuciones le permiten auditar al propio poder Ejecutivo en lo relativo al manejo de los recursos asignados, con independencia de la labor que al efecto realice su propio órgano de control.

En el ámbito preventivo, conforme a la tradición del Estado mexicano, la actuación de dicha secretaría se ciñe escrupulosamente al respeto de las garantías individuales de los servidores públicos, y se constituye como un órgano cuyo cometido es la prevención y/o sanción de las conductas que no se apeguen a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben regir en el servicio público y que tanto afectan la marcha normal del despacho de los intereses públicos fundamentales.

La fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que esta secretaría es la encargada de organizar y coordinar las actividades del sistema de control y evaluación gubernamental; por su parte, el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos señala que esta dependencia debe emitir un código de ética y hacerlo del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, para asegurar el cabal cumplimiento de los principios y las obligaciones que la ley impone a los servidores públicos.

En este sentido, la administración pública debe realizar una serie de acciones para lograr la satisfacción de los intereses de la colectividad, y en relación con la prestación de los servicios públicos asume todos los riesgos que ello implica, abocándose, entre otros, a los siguientes principios que la caracterizan:

1. El principio de cambio que autoriza u obliga a la constante modificación del servicio, en relación con sus propias exigencias.
2. El principio de continuidad que caracteriza al servicio público, pues debe prestarse sin interrupción.
3. El principio de igualdad respecto a los usuarios o beneficiarios del servidor público.
4. El principio de seguridad, que en varios casos limita la acción de los particulares mediante el empleo de la coacción.⁶

En el ámbito de su competencia también debe coadyuvar en la conducción responsable, democrática y participativa del proceso de transición del país hacia una

⁶ Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2000, p. 265.

sociedad más justa y humana, consolidando el cambio a través de su nuevo marco institucional y de la plena vigencia del Estado de derecho.

Con dichas reformas adquiere nuevas facultades, entre las que destaca dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, acción que debe interpretarse como una forma de mejorar el desarrollo humano y administrativo de los servidores públicos, en cuanto función meramente preventiva, ya que en cuanto éstos se encuentren mejor preparados bajo el sistema de capacitación y actualización previsto en dicha ley, se evitará la dispersión en las actividades y se estarán previniendo actos u omisiones que pudieran derivar en una responsabilidad administrativa.

Generar confianza en un gobierno no es tarea fácil; requiere transparentar todos los órdenes de la administración pública, mantener informada a la sociedad sobre el ejercicio del poder y la operación de las instituciones públicas, dar a la sociedad la capacidad suficiente para formular denuncias y exigir sanciones a los servidores públicos cuando éstos desvíen su actuación del marco de la ley.

Su función preventiva debe evitar daños causados por las relaciones de producción inequitativas, la concentración de ingreso, los privilegios y la corrupción, que afectan severamente a las instituciones y a las personas. Recordemos el dicho: "Vale más prevenir que sancionar".

En todo caso, lo correcto es establecer mecanismos de control y supervisión para evitar funciones eminentemente sancionadoras; de ello se desprende que el poder preventivo debe estar enfocado a identificar las causas que dieron origen a conductas desviadas, proponer y, en su caso, supervisar acciones que tiendan a evitar su recurrencia, establecer un sistema de evaluación por parte de la ciudadanía respecto a la prestación de los servicios y, a través de diversas herramientas, conocer su percepción respecto de los servicios y los funcionarios que los brindan. Ello permitirá paulatinamente disminuir el índice de servidores públicos sancionados en sus diversas modalidades, entre las que destacan la suspensión o inhabilitación por causas graves.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, esta secretaría debe abocarse a las siguientes funciones preventivas:

- Abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública a través de la creación de normas y procedimientos dirigidos a prevenir la discrecionalidad y el abuso de autoridad de los servidores públicos en la prestación de servicios.
- Implementar controles de proceso indispensables para garantizar la realización de objetivos encomendados a la administración pública.