

DERECHO ADMINISTRATIVO

LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Al finalizar el año próximo pasado y en ocasión del nuevo régimen político, fue promulgada la ley que reorganizó en algunos aspectos la administración pública federal y la que, en consecuencia, ha propiciado algunas reformas en la administración pública estatal.¹ Dicha reforma, como se recordará, se orientó hacia dos aspectos fundamentales: por una parte ubicar (con independencia de su denominación) direcciones y departamentos en las dependencias que les eran más afines; por la otra, buscar un control efectivo de las empresas del Estado para obtener de ellas mejores rendimientos.

Se modificaron algunos aspectos de administración interna, aumentándose varias subsecretarías que han actuado como órganos de relación intergubernamental y a las que ha correspondido la preparación de proyectos de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos, en la esfera de sus atribuciones. Se reglamentó, asimismo, la función de los órganos descentrados y se han creado unidades administrativas encargadas de preparar manuales de organización de procedimientos y servicios. Hasta el momento la nueva distribución de actividades no arroja resultados que pudieran ser motivo de apreciación o crítica.

La razón de lo expresado la imaginamos en el hecho, de que la ley en realidad, sólo distribuyó atribuciones y modificó la estructura de algunas secretarías de Estado, las que inclusive cambiaron de nombre para ajustarlas al nuevo patrón administrativo. Por ello ha sido necesario con posterioridad, legislar sobre materias concretas, respecto de las cuales nos permitiremos, dentro de la brevedad que sea posible, dar una idea de su contenido y de la importancia que las mismas tengan para complementar el enjundioso proyecto que se ha echado a cuestras la actual administración gubernamental.

Empezaremos por estimar que la reestructuración ha tenido como objetivo práctico, el mejor aprovechamiento de las aptitudes y actitudes del servidor público y el empleo de su tiempo y energías en grado ópti-

¹ "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de diciembre de 1976; t. CCCXXXIX, núm. 42.

mo. con el fin de realizar una distribución racional de las cargas de trabajo. Se ha estimado que los horarios de trabajo interrumpidos propician desperdicio de tiempo o energías y que en la actualidad resulta necesario fortalecer a los núcleos familiares, para que tales servidores puedan atender la educación de sus hijos y promover su desarrollo personal, cultural y social. Por tal motivo se dictó un acuerdo presidencial en el que se dispone que los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, así como los responsables de las entidades de la administración pública paraestatal, deberían establecer sistemas de trabajo que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días, entre las siete y las diecinueve horas, según las modalidades y necesidades de los servicios en cada dependencia.²

Desde luego que las jornadas impuestas deben apoyarse a la ley; esto ha implicado que aun cuando la jornada oficial se ha ajustado a un máximo de cuarenta horas y el promedio de la misma es de treinta y cinco horas, el acuerdo establece la posibilidad de jornadas corridas, con interrupciones no mayores de dos horas, para aquellos casos en los que el servidor público desempeñe dos empleos. En estos casos se ha buscado ubicar en una sola dependencia al trabajador, para utilizar al máximo sus servicios, lo que ha traído como complemento de tal propósito, un arreglo intersecretarial para movilizarlo a la dependencia donde cubra el mayor tiempo de jornada y donde puedan ser más útiles sus servicios.

En otro acuerdo adicional se reglamentó esta redistribución del personal,³ a efecto de no causar perjuicios a los trabajadores o violar derechos adquiridos. La idea central ha sido evitar la duplicación de funciones, porque de no atender este aspecto se abatirían los índices de productividad y eficiencia de dicho personal. Al efecto se estableció un procedimiento de reasignación que comprende siete actividades, a saber: a) La coordinación de las dependencias con la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal; b) Procurar la permanencia del mayor número de cuadros que laboran actualmente; c) Garantizar la continuidad de los servicios; d) En caso de desplazamientos, procurar que éste se lleve a cabo, de preferencia, en la propia dependencia; e) La instauración de un mecanismo de reubicación; e) El nombramiento de nuevos

² Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las siete y las diecinueve horas. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de enero de 1977; t. CCCXL, núm. 21.

³ Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la administración pública centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de enero de 1977; t. CCCXL, núm. 21.

puestos sólo en casos de excepción; f) La cancelación de plazas con el pago de las indemnizaciones correspondientes de no existir posibilidad de reubicación; y g) La preferencia a personal con mayor antigüedad.

Esta actividad obligó asimismo a una reestructuración de la Comisión de Recursos Humanos para propiciar una participación más directa de los trabajadores al servicio del Estado, tanto en la proposición de estrategias para superar los sistemas tradicionales de administración de personal, como en el funcionamiento de un sistema integral de aprovechamiento de tales recursos.⁴ De esta manera la Comisión ha quedado integrada con representantes de las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto y de Trabajo y Previsión Social, invitándose a participar en ella con un representante también, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las atribuciones de la Comisión varían también, ajustándose a los siguientes capítulos: a) Preparar estudios para configurar un sistema integral de administración; b) Proponer sistemas de organización y funcionamiento de las diversas unidades de administración de personal de las propias dependencias; c) Establecer normas y mecanismos para manejar la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos; d) Practicar evaluaciones y análisis del estado que guarden las relaciones de trabajo en cada entidad; e) Proponer sistemas escalafonarios por medio de los cuales se otorguen los ascensos en función de los conocimientos, aptitud y antigüedad de los trabajadores; f) Elaborar un programa permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales y fijar los lineamientos a que deberán sujetarse las unidades de capacitación que se encarguen de su ejecución; y g) Formular las normas y disposiciones generales que deban acatar las dependencias y los empleados del Gobierno Federal, para aprovechar las becas de estudio que ofrecen los gobiernos extranjeros y las organizaciones internacionales. Insistimos en que no podemos reseñar alguno de los resultados obtenidos con esta reorganización, ya que hemos sido informados que la misma, aún no se termina, aparte el hecho de que se encuentran en plan de experimentación algunas de las medidas adoptadas.

Recientemente han sido dictados otros tres acuerdos que por su importancia requieren somero examen, porque atañen también al plan general de reestructuración de la Administración Pública Federal. No puede estimarse que los mismos comprendan lagunas que han sido observadas

⁴ Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 31 de enero de 1977; t. CCCXL, núm. 21.

en la ley al ponerse en práctica la mayor parte de sus principios, pero sí, se advierte en ellos, la necesidad de un control más eficaz, al igual que una ampliación en sus funciones estrictas, que sobre todo, en el campo de lo jurídico, les habían sido restringidas a las dependencias del Gobierno de la Federación.

Se ha observado, por ejemplo, que sin ánimo de ofensa a funcionarios o trabajadores, lo que denominamos en términos generales con el vocablo "burocratización" trae aparejada cierta decidia o indolencia en el trámite y despacho de los negocios públicos. Por esto se considera "que uno de los medios propicios para mejor servir el gobierno a los gobernados, es el establecimiento de un sistema de orientación, información y quejas, que permita el ensanchamiento de los canales de comunicación de los organismos públicos con los usuarios de los servicios".⁵

Con esta finalidad, dice uno de los acuerdos, las dependencias y entidades federales estarán obligadas en lo futuro a proporcionar al público toda la información que se les solicite; a orientar a los solicitantes de informes y a recibir sus quejas o sugerencias. Para este propósito habrán de establecerse los medios de orientación e información adecuados, para facilitar al público los trámites y gestiones que efectúe; igualmente deberán mantener actualizada la información que se proporcione; en caso de presentarse quejas o sugerencias, se turnarán éstas de inmediato a la unidad administrativa interna o externa que corresponda, para que evalúe la eficacia o ineficacia de una función o la prestación de un servicio.

La evaluación se realizará en primer término por la Dirección General de Quejas que habrá de crearse en cada dependencia, la cual informará junto con las observaciones que formule, sus puntos de vista, y a la Coordinación General de Estudios Administrativos. Ahora bien, hasta el momento sólo unas cuantas dependencias han establecido en la forma señalada, sus respectivas oficinas de quejas, pudiendo mencionar a la Secretaría de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social, de Salubridad y Asistencia y el Departamento del Distrito Federal; encontrándose las demás en período de organización, dado que la estructura de las oficinas ya existentes ha sido modificada en forma radical.

Y es que la evaluación resulta hoy en día condición indispensable para

⁵ Acuerdo por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que legal y administrativamente procedan, para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les prestan. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 19 de septiembre de 1977; t. CCCXLIV, núm. 12.

ratificar o rectificar caminos trazados, a fin de ajustar en forma permanente los objetivos intrasectoriales e intersectoriales propuestos desde la reforma administrativa. De ahí que haya sido necesario constituir un organismo más, la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, con representantes estatales y paraestatales, a la que se ha atribuido el carácter de coordinador de los sectores creados en el acuerdo presidencial publicado con fecha 17 de enero del presente año (mil novecientos setenta y siete), en el cual se han establecido las bases de dicha organización sectorial, para procurar que las entidades de la administración pública paraestatal que tengan relación estrecha con alguna Secretaría de Estado, queden correctamente reagrupadas y controladas.⁶

Los representantes aludidos estarán, por esta razón, adscritos directamente al titular o al órgano superior del gobierno de la entidad respectiva, de tal forma que tengan el rango y autoridad necesarios para tener acceso a todos los niveles de normatividad, decisión y ejecución en las instituciones que representen, haciendo las funciones de unidades de evaluación de las mismas. Quedará a la Coordinación General emitir las normas para el proceso de autoevaluación y les prestará asistencia cuando lo requieran o lo soliciten.⁷

Puede apreciarse por lo expuesto, que cada día va siendo mayor el volumen y diversidad de los asuntos a cargo de la Administración Pública Federal. Esperemos por tanto que los esfuerzos realizados permitan cosechar frutos y nos lleven a realizaciones de mayor enjundia. Lo que no está en duda es el propósito de mejorar los servicios al público y obtener de los servidores del Estado un óptimo rendimiento sin mengua de sus derechos y de sus capacidades.

Lic. Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

⁶ Acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las secretarías de Estado o departamentos administrativos que se determinan. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 17 de enero de 1977; t. CCCXL, núm. 11.

⁷ Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de octubre de 1977, t. CCCXLIV, núm. 35.