



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CONTADURIA Y ADMINISTRACION**

**OBSTRUCTORES Y METODOLOGIA BASICA PARA  
LA PLANEACION DE PERSONAL EN LAS  
EMPRESAS PARAESTATALES**

**SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA**

**PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ADMINISTRACION**

**QUE PRESENTAN**

**JAVIER FLORES MARROQUIN**

**ROSA ELBA VERGARA JOACHIN**

**ASESOR:**

**L. A. EMILIANO OROZCO**

**MEXICO, D. F.**

**1984**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# INDICE GENERAL

PLANTEAMIENTO TEMATICO. PRECISION DE HIPOTESIS. METODOLOGIA. 1

## CAPITULO I EVOLUCION DE LA PLANEACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

- 1.1. Antecedentes básicos del sector paraestatal en México 21
- 1.2. Naturaleza del sector paraestatal en función de la administración pública-federal 44
- 1.3. Conceptualización básica sobre la planeación de los recursos humanos 58
- 1.4. Naturaleza de la administración en la gestión de empresas paraestatales 66

## CAPITULO II CONCEPTUALIZACION BASICA SOBRE ADMINISTRACION DE PERSONAL

- 2.1. Antecedentes referenciales del capítulo 75
- 2.2. Administración y desarrollo de personal 78
- 2.3. Conceptualización de los subsistemas de administración de personal 96
- 2.4. Los problemas derivados de la naturaleza del sector paraestatal 108

## CAPITULO III DETERMINACION DE LAS NECESIDADES DE PLANEACION DE PERSONAL EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES

- 3.1. Aproximación al problema 120
- 3.2. Perfil de la administración en la planeación de la fuerza de trabajo 126
- 3.3. Hacia un diagnóstico preliminar sobre las necesidades de planeación de la fuerza de trabajo 136
- 3.4. Los obstrutores y las limitaciones de la planeación sectorial 144

|                    |  |     |
|--------------------|--|-----|
| <b>CAPITULO IV</b> | <b>METODOLOGIA PARA LEVANTAR UN INVENTARIO DE RECURSOS HUMANOS</b>   |     |
| 4.1.               | La magnitud del problema   | 152 |
| 4.2.               | Objetivos y metodología para el proceso censal del sector paraestatal  | 158 |
| 4.3.               | Instrumentación metodológica para el levantamiento de la información censal                                  | 167 |
| 4.4.               | Marco de referencia y contenido básico de la cédula censal   | 177 |
| <br>               |  |     |
| <b>CAPITULO V</b>  | <b>DIAGNOSTICO SOBRE LA METODOLOGIA DE PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS EXISTENTE EN EL SECTOR PARAESTATAL</b> |     |
| 5.1.               | Información y comunicación para documentar la investigación de campo   | 212 |
| 5.2.               | Integración de la cédula de cuestionario-entrevista  | 218 |
| 5.3.               | Resultados de la entrevista-encuesta a nivel perfil  | 226 |
| 5.4.               | Derivadas de la investigación de campo efectuada   | 246 |
| <br>               |  |     |
| <b>CAPITULO VI</b> | <b>DISEÑO Y VALIDACION DE MODELOS</b>  |     |
| 6.1.               | Evolución de corrientes sobre la planeación de la fuerza de trabajo  | 251 |
| 6.2.               | Marco propositivo para la instrumentación de modelos de planeación de la fuerza de trabajo                   | 268 |
| 6.3.               | Factores prioritarios para la instrumentación de un modelo de planeación de la fuerza de trabajo             | 282 |
| 6.4.               | Perspectiva del administrador profesional en la planeación de la fuerza-laboral                              | 289 |

"Los universitarios y en general los profesionistas tienen el compromiso insoslayable de regresar a la sociedad, en calidad de insumos, servicios, calidad académica, lo que ésta -la sociedad- ha aportado a través de impuestos. No se puede concebir una comunidad académica encerrada en una torre de marfil, -desarticulada del contexto social a la cual se debe. Por ello, la obligación de que al término de sus carreras, todos los egresados, pongan especial atención en la precisión y delimitación de los problemas que con mayor incidencia afectan al medio en que se desenvuelve la comunidad y se desarrolla la sociedad.

La investigación en todas sus manifestaciones, debe ser principio y fin de todo quehacer profesional, sobre todo cuando existe la conciencia de que la universidad y en general los centros de educación superior, pueden ser el punto de partida para generar el México que necesitamos, nosotros y nuestros hijos, para que las nuevas generaciones, reciban el aliento generoso, de aquellos que recibieron de la sociedad la gran aportación para llevar a cabo su formación..."

Dr. Octavio Rivero  
Rector de la UNAM.

"Los seminarios de investigación en la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Nacional Autónoma de México, deben constituir el punto de partida, para generar elementos propositivos que vinculen la academia, la investigación, la docencia y la difusión del conocimiento con las empresas e instituciones en las cuales se soporta la vida económica de la nación...

Investigación sin marco propositivos aunque incipientes, es antecedente de una mayor ineficiencia y punto de agudización de problemas... de crisis... de distorsión de las funciones que debe llevar a cabo un profesionalista..."

C.P. Alfredo Adam Adam,  
Director de la FCA de  
la Universidad Nacional  
Autónoma de México.

**C O N T E N I D O      C A P I T U L A R**

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
|                   | <b>Planteamiento temático. Hipótesis. Metodología</b>  | <b>01</b>  |
| <b>Capítulo 1</b> | <b>Evolución de la planeación de los recursos humanos en las empresas paraestatales</b>                      | <b>21</b>  |
| <b>Capítulo 2</b> | <b>Conceptualización básica sobre administración de personal</b>   | <b>75</b>  |
| <b>Capítulo 3</b> | <b>Determinación de las necesidades de planeación de personal en las empresas paraestatales</b>              | <b>120</b> |
| <b>Capítulo 4</b> | <b>Metodología para levantar un inventario de recursos humanos</b>   | <b>152</b> |
| <b>Capítulo 5</b> | <b>Diagnóstico sobre la metodología de planeación de recursos humanos existente en el sector paraestatal</b> | <b>212</b> |
| <b>Capítulo 6</b> | <b>Diseño y validación de modelos</b>  | <b>251</b> |
|                   | <b>Conclusiones generales</b>  | <b>293</b> |
|                   | <b>Bibliografía general y de consulta</b>  |            |

PLANTEAMIENTO      TEMATICO.  
PRECISION      DE      HIPOTESIS  
METODOLOGIA



PLANTEAMIENTO TEMATICO. PRECISION DE HIPOTESIS. METODOLOGIA.

ANTECEDENTES

Integrado el grupo del Seminario de Investigación se procedió a la formación de equipos de trabajo, a la aproximación al tema, a la definición de hipótesis y a la estructuración de un temario tentativo.

El seminario que fue seleccionado por los autores de este reporte, se orientó hacia tópicos de nuestro interés. Consideramos que uno de los más grandes patrimonios que tiene cualquier organización es el ser humano. El problema de éste cuando se encuentra en sociedad y sobre todo, cuando se relaciona laboralmente, es el de obtener con eficiencia y eficacia: objetivos, metas y propósitos.

En una primera aproximación al tema, localizamos en distintas bibliotecas especializadas, por ejemplo en las de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia, en la del Instituto Nacional de Administración Pública, en la del Centro Nacional de la Productividad, etc títulos afines al tema global: administración y desarrollo de personal.

Nos orientamos particularmente al área de planeación. Tuvimos oportunidad de ver algunos diagnósticos formulados con

carácter global sobre los principales problemas del sistema mencionado de Administración y Desarrollo de Personal. También quisimos cercar nuestro enfoque a un tópico específico para evitar la divagación.

Encontramos que sería interesante acercarnos al área del Sector Paraestatal, mismo que en el momento de empezar - el Seminario, era objeto de una enorme polémica acerca - de si el Estado debía o no ser empresario. Por ello, con siderando la importancia del personal, y en función del cúmulo de diagnósticos que pudimos observar en las insti tuciones citadas, es que enfocamos el tratamiento hacia dicho sector.

#### PLANTEAMIENTO DEL TITULO DEL SEMINARIO

En el diseño de nuestra investigación pudimos advertir - que la novedad del enfoque sistémico de la administración facilita explorarlo con instrumentos distintos que los adoptados tradicionalmente. Así, comprendido el esquema de Administración y Desarrollo de Personal como un Sistema, - necesariamente estaría referido a subsistemas, tales como: planeación de la fuerza de trabajo, reclutamiento, selec- ción, inducción, contratación, remuneraciones, prestacio- nes, motivación, capacitación y desarrollo, información y estadística, evaluación. Nos dirigiríamos hacia el primer- subsistema citado. Por ello el título del seminario fue: **OBSTRUCTORES Y METODOLOGIA BASICA PARA LA PLANEACION DE PERSONAL EN LAS PARAESTATALES.**

## HIPOTESIS

El enunciado del tema nos llevó al señalamiento de dos hipótesis básicas, a saber:

1. Debido a las severas limitaciones de la planeación de la fuerza de trabajo en las empresas paraestatales, se altera negativamente la relación costo-beneficio.
2. La falta de planeación de la fuerza de trabajo produce a las empresas paraestatales grandes pérdidas monetarias.

## DETERMINACION DEL INDICE

En función del título del Seminario y del señalamiento de las hipótesis aludidas, nos aproximamos a un índice tentativo, el cual se señala a continuación:

Planteamiento temático. Hipótesis. Metodología.

Capítulo 1 Evolución de la planeación de los recursos humanos en las empresas paraestatales

Capítulo 2 Determinación de las necesidades de planeación de personal en las empresas paraestatales

les

Capítulo 3 Metodología para levantar un inventario de Recursos Humanos.

Capítulo 4 Diagnóstico sobre la metodología de planeación de recursos humanos existente en el sector paraestatal.

Capítulo 5 Diseño y validación de modelos

#### INTEGRACION DEL EQUIPO Y DIRECCION DEL SEMINARIO

El equipo se integró por dos personas con el objeto de facilitar la coordinación y dedicar el tiempo requerido, el cual se dividió en sesiones de discusión en equipo y en sesiones de entrega de proyectos de mecanografiados y borradores, tabulaciones de cuestionarios, etc. Dichas personas fueron:

- o ROSA ELBA VERGARA JOACHIN
- o JAVIER FLORES MARROQUIN

La dirección del Seminario corrió a cargo del licenciado Emiliano Orozco Gutiérrez.

## ENFOQUE Y APROXIMACION TEMATICA

En este orden de propósitos, en el primer capítulo, consideramos que el tratamiento de la "evolución de la planeación de los recursos humanos en las empresas paraestatales" habría de referirse al mismo tiempo, tanto al planteamiento teórico de algunos antecedentes básicos del Sector Paraestatal en México. En seguida, requeriríamos acercarnos a la naturaleza del Sector Paraestatal en función de la Administración Pública Federal. Luego llegar a una conceptualización básica sobre la planeación de los recursos humanos, y por último desentrañar la naturaleza de la administración en la gestión de empresas paraestatales. Dichos aspectos, necesariamente darían el marco de referencia para indagar la evolución de la planeación.

En este aspecto, el grupo había ya entregado su cédula de investigación de seminario, y vimos que probablemente sería muy apretado el capítulo que trate de abordar tan ampliamente el tema. Por esa razón, consideramos conveniente establecer como supuesto, alguna posibilidad para profundizar en los aspectos citados en el párrafo anterior. Por ello y de entrada, consideramos establecer un capítulo puente entre el primer y segundo capítulo. De así ser, lo haríamos en función del título "conceptualización básica sobre administración de personal" y desde luego nos abocaríamos al ámbito específico de la administración del sector paraestatal. De ser así, tendríamos que usar técnicas que nos permitieran conocer la realidad operativa más que teórica. Por ello, nos fijaríamos, de ser el caso, la meta de entrevis-

tar a un experto en Administración de Personal, para luego profundizar mediante entrevista también, con otros profesionales relacionados con el proceso, de preferencia en el ámbito académico pero que tuvieran también vinculación operativa con el aparato del Estado. Así, de considerar necesario dicho capítulo, dirigiríamos nuestros esfuerzos a determinar la justificación de la adición de dicho capítulo, luego trataríamos de profundizar sobre el tópico genérico Administración y Desarrollo de Persona; en seguida haríamos lo propio con la conceptualización de los subsistemas de Administración y Desarrollo de Personal, para rematar sobre el resultado de la entrevista, que trataría inicialmente de aproximarnos a los principales problemas derivados de la naturaleza del Sector Paraestatal.

En el capítulo tercero "determinación de las necesidades de planeación de personal en las empresas paraestatales", nos proponemos en el primer inciso, llevar a cabo una aproximación al problema, para cuyo propósito tratamos de llegar a un perfil de la administración de y en la planeación de la fuerza de trabajo. Justificaríamos nuestro propósito y enfoque, mediante el planteamiento de un diagnóstico inicial sobre el particular, hasta concluir el capítulo con el señalamiento de los obstrutores y limitaciones de la planeación sectorial relacionada con el esquema de administración y desarrollo de personal.

En el capítulo cuarto, "metodología para levantar un inventario de recursos humanos", como equipo de trabajo y egresados de la Facultad de Contaduría y Administración, nos trazamos el propósito de precisar que la ciencia de la Administración, por ningún motivo debe sofisticarse y que en el caso de elementos que concurren conjuntamente con las técnicas y los instrumentos de la ciencia de la informática, se puedan plantear de manera objetiva. A dicho propósito, nos propusimos asimismo destacar la importancia que tiene para la planeación de la fuerza de trabajo el poder levantar información censal, para lo cual, exploramos primero la magnitud del problema, esto es, la carencia de información actualizada, confiable y veraz a cerca del personal que integra la fuerza laboral en las empresas paraestatales.

El segundo objetivo de dicho cuarto capítulo, fue proponer con base en la experiencia de alguna dependencia del sector central, los objetivos y metodología para el proceso censal, cuando ha de tener lugar en el seno de empresas, organismos e instituciones del sector paraestatal. En seguida, se llevarían a cabo actividades de investigación a fin de poder dar cuenta de la instrumentación metodológica para el levantamiento de la información censal. De ser operante lo anterior, deberíamos llegar al campo propositivo de los ítems fundamentales que habrá de llenar una cédula censal, para poder acopiar y sistematizar información de personal.

El capítulo quinto "diagnóstico sobre la metodología de planeación de recursos humanos existente en el sector paraestatal" se tiene el propósito de llevar a cabo una investigación de campo, entrevistando a funcionarios y mandos intermedios relacionados con el quehacer de la administración y desarrollo del sector paraestatal. Se tuvo una nómina de contactos de alrededor de cien empresas, tratando de que quedaran incluidas en el segmento objeto de investigación, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Es importante destacar que se vio la conveniencia de muestrear a nivel de perfil, pues tratar de llegar a un diagnóstico genérico y global sobre el particular, sería además de insuficiente poco representativo, dado el carácter de ejercicio escolar del seminario, razón por la cual no se proporcionaría la información a fondo.

Luego de establecer el contacto con personas relacionadas con la nómina de instituciones citadas, levantaríamos la información de campo, procurando la combinación de encuesta, aplicación de cuestionarios y entrevistas. Ello permitiría llegar a un mayor grado de profundización en los datos. Para ello se llevaría a cabo el diseño del cuestionario-entrevista; se trazarían las estra-



teguas correspondientes y se determinaría la conveniencia o inconveniencia de llegar a una muestra de mayor número de entidades. Además, se trataría de probar el cuestionario en función de las herramientas de investigación de campo que utilizaríamos en el transcurso del capítulo tercero, con lo cual, se llegaría a una primera validación de las herramientas de investigación empleadas en el seminario.

En atención al resultado que llegásemos en el ejercicio de encuestamiento citado, tabularíamos el conjunto de datos cerrados, agruparíamos en rangos el tipo de respuestas homólogas, y llegaríamos a la elaboración de soportes propositivos y de reflexión.

Al término de dicho capítulo, deberíamos ir preparando la formulación de conclusiones, tanto de carácter particular como general, de manera que al término del seminario pudieremos llegar al marco propositivo más amplio posible sobre el tópico central de nuestro seminario de investigación.

En dicho capítulo quinto, se sustentaría la base de investigación de campo, de manera que se complementara con el enfoque de la investigación documental y bibliográfica en que se soportaría la orientación correspondiente al capítulo primero a tercero.

El seminario de investigación sería cerrado con el capítulo sexto, intitulado "diseño y validación de modelos". Esta parte del seminario estará orientada a que se sustenten de manera más válida los puntos de vista, se recapitule sobre los planteamientos de los cinco capítulos-- precedentes y se genere así, el marco de referencia para la formulación de conclusiones.

El último capítulo incluye algunas reflexiones sobre el papel que debe desempeñar el administrador profesional - en el campo de la planeación de la fuerza de trabajo, incluyendo algunos esquemas propositivos tendientes al logro de finalidades que se derivan de la orientación de - planes y programas de estudio de las escuelas y facultades de contaduría y administración, destacándose en principio, como antecedente, la necesaria correlación entre- el ámbito escolarizado del sistema de educación superior y el área de demanda-oferta laboral para profesionales.

**CAPITULO PRIMERO: EVOLUCION DE LA PLANEACION DE LOS RECURSOS  
HUMANOS EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES**

## CAPITULO PRIMERO

### EVOLUCION DE LA PLANEACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

**SUMARIO:** 1.1. Antecedentes básicos del Sector Paraestatal en México.- 1.2. Naturaleza del Sector Paraestatal en función de la Administración Pública Federal.- 1.3. Conceptualización básica sobre la planeación de los recursos humanos.- 1.4. Naturaleza de la Administración en la gestión de Empresas Paraestatales.

#### 1.1. ANTECEDENTES BASICOS DEL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO.

Las Empresas Públicas es la expresión que sirve para de notar al conjunto de organismos, con patrimonio propio, con personalidad jurídica definida por disposición expresa del Ejecutivo, y que son propiedad total o parcial del Gobierno Federal. Dichas empresas tienen como objeto la realización de acciones específicas para la prestación de servicios o para la producción de bienes de uso.

Las empresas de participación estatal, independientemente de la forma jurídica que asuman, son entidades de la administración pública, en cuyas acciones o capital social participan el Gobierno Federal u otras entidades paraestatales, separada o conjuntamente.

Conviene recordar que para efectos de la legislación la Constitución ha establecido la división de poderes atendiendo la doctrina francesa: a) Poder Ejecutivo, b) Poder Legislativo y c) Poder Judicial. Cada uno de dichos poderes está organizado en función de leyes reglamentarias que tutelan específicamente el desarrollo de acciones, actividades y programas que la norma jurídica les encomienda.

También es importante destacar que en el esquema mexicano de la Administración Pública, se debe de destacar que los niveles o instancias de esos tres niveles de poderes, se dan en función de tres ámbitos: a) Federal, b) Estatal, c) Municipal.

En los dos párrafos precedentes se puede ver la convergencia de una parte, el Ejecutivo, que lo hay en el ámbito Federal, Estatal y Municipal, que son respectivamente: Presidente de la República, Gobernador-Constitucional de Entidad Federativa -Estados- y Presidentes Municipales.

A su vez, el Legislativo, se expresa en el Congreso de la Unión -Cámara de Diputados y Cámara de Senadores-, en los Congresos Locales de cada Estado -solamente Cámara de Diputados- y en los mecanismos colegiados de los Ayuntamientos, mismos que no tienen la

categoría de Congreso.

Por su parte, el Poder Judicial, se expresa en el máximo nivel, mediante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los niveles estatal y municipal, mediante los tribunales locales.

En virtud de que nuestro seminario de investigación aborda el aspecto administrativo y no el jurídico, solamente se han mencionado los aspectos citados, para puntualizar la posibilidad de identificar en términos generales la evolución del sector paraestatal, que se da ahora, en la década que acaba de comenzar ya en los tres niveles de poder citados.

La comprensión cabal del proceso de planeación de los recursos humanos, llamada también "planeación de la fuerza de trabajo" requiere para propósitos de documentación, de abordar primero algunos aspectos genéricos acerca de los antecedentes básicos de las empresas públicas, esto es, de las entidades que conforman el sector paraestatal.

Si se pasa por alto este conjunto de planteamientos, el proceso de investigación de campo quedaría trunco desde el punto de vista metodológico y se crearía una-

especie de reporte documental deficiente.

Las empresas que componen el sector paraestatal mexicana no, surgieron después del movimiento armado de 1910, - como un intento del Estado Mexicano para reorganizar - la economía nacional en materia de políticas productivas, fiscales, monetarias y en general, en función de los programas económicos de desarrollo. Sin embargo la gran crisis por la que atravesó el mundo capitalista - un poco antes que terminara la década 1920-1930, concurrió en México a una situación muy particular del desarrollo de la Administración Pública.

Debemos puntualizar, habida cuenta de que se trata de ello en este capítulo, que el país ha tenido una evolución económica cíclica, supeditada entre otras, a las siguientes variables:

- . Política
- . Económica
- . Social
- . Cultural

Esas variables, son en esencia marcos de referencia pa-

ra comprender que nunca hasta antes del término de dicha década, se había pensado en la intervención del Estado en diversos renglones que por su naturaleza, obligaban a dejar el modelo económico liberal del siglo pasado.

Así alrededor de 30 años de dictadura Porfirista, permitieron al país, acrecentar el modo de ser liberal, es decir, la perspectiva de un Estado llamado "Gendarme", fiel representante del viejo principio europeo "dejar-hacer, dejar pasar". Todo el ritmo de la economía se perfilaba en función de que los particulares, la empresa privada y los organismos y agrupaciones podrían acometer todo género de acciones, siempre y cuando respetaran el marco formal de la ley.

Las condiciones de concentración de la riqueza, las -- circunstancias políticas de una reelección permanente del Ejecutivo Federal y de los Ejecutivos Locales, que no necesariamente eran deseadas por la población, agudizaron el malestar que se derivaba de la concentración de riqueza y privilegios en unas cuantas familias. Más todavía, como apunta Carrillo Castro, la situación económica prevaleciente en el porfirismo, había llevado a que el Ejecutivo de la Unión, sometiera todas las posibilidades de desarrollo en beneficio de quienes unilateralmente habían sido designados como beneficiarios -



del desarrollo. De esta suerte, apunta el autor de referencia -Alejandro Carrillo Castro-, la Administración Pública dirigió sus esfuerzos a simplemente garantizar la seguridad interna, mantener el orden político para garantizar el crecimiento, y a generar los marcos jurídicos disfrazados para realizar los programas en función de las orientaciones señaladas.

Los elementos de rebeldía tanto contra el orden político como contra el económico, fueron consecuencia de una manera muy tiránica de ejercer el poder por el Ejecutivo Federal. Imposición desde el centro de las autoridades locales, en vez de fomentar la vida democrática; subsidio permanente a empresas extranjeras; lesiones constantes al ejercicio del derecho; en resumen: instauración de un Estado fuera del Derecho. (1)

La debilidad de los grupos de presión y de los grupos y elementos de poder frente al Ejecutivo, muy pronto se fue convirtiendo en elemento de fuerza contra el estado de cosas. Los brotes en contra del sistema porfirista y en contra de los aspectos del desarrollo sin justicia, comenzaron a hacer acto de presencia en la vida socio-económica del país. (2)

---

(1) CARRILLO CASTRO, Alejandro: Los orígenes del Estado Liberal Mexicano., Ed. facs. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1977., p. 33

(2) ibidem., p. 37

La composición de fuerzas para el desarrollo de la economía, muy pronto comenzó a dejar sentir su influencia en la estructuración del poder. El Ejecutivo ante su debilidad jurídica, ante la ausencia de elementos administrativos para robustecerse legalmente en el esquema de un Estado de Derecho, tuvo que hacer uso de la represión y de la fuerza para lograr su permanencia. De esta suerte surgieron cada vez con mayor intensidad, factores de apoyo para ejercer el poder legitimado por la naturaleza militar de las acciones ordenadas por el Ejecutivo. Estamos en presencia de lo que algunos tratadistas se empeñan en señalar como coyuntura de creación de agrupaciones paraestatales.

Veamos con mayor detenimiento el asunto. Se trata en esta parte del seminario, de demostrar como surgen los antecedentes básicos del sector paraestatal. En el diseño de la investigación se nos indicó muy claramente que no se trataba de repetir los argumentos encontrados en libros, otras tesis y/o seminarios de investigación, sino de procurar aportar elementos de juicio novedosos, pero bien documentados.

Por ese motivo, los integrantes del grupo puestos de acuerdo sobre el enfoque de este inciso, consideramos im

portante esclarecer el devenir en su origen, del sector paraestatal.

En apretado resumen de lo que investigamos documentalmente podemos señalar que la inmensa mayoría de obras consultadas están referidas a la composición de dicho sector, para cuyo efecto, se remiten a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada en el año de 1976 y vigente a partir de 1977, mediante la -- cual se deroga y abroga el conjunto de disposiciones -- antecedentes, que se remitían jurídicamente a la Ley -- de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. (3)

Al respecto podemos mencionar como se indica en la cita de pie de página número 3, alrededor de una docena de obras que abordan los antecedentes del sector paraestatal a partir de dicho ordenamiento, pero que no ex

- 
- (3) Véanse los capítulos referentes en: AGUILAR VILLANUEVA Luis: La Gestión de Empresas Paraestatales, conf. ed.- Instituto Nacional de Administración Pública, México, -1977, p. 76-98; CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en México, T. I., capítulos 1 y 2; T. II presentación; T. III, capítulo 1, Editorial Porrúa, México, 1978, 1979 y 1982, respectivamente; COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA- DE LA REPUBLICA: Boletines 1, 3, 6, 7, 9 y 11, México- 1977-1979; ENCICLOPEDIA DE MEXICO: Libro del Año 1978, artículo Reforma Administrativa; PONCE TALANCON, Humberto: Evolución de la Reforma Administrativa en México, Instituto de Capacitación del Sistema de Transporte Colectivo, México, 1980., págs. 17-59. Véase también CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ed. ISSSTE., México, 1977, presentación.

plican más allá de la naturaleza jurídica de la empresa pública, es decir, de la entidad que compone la esencia del sector paraestatal. Desde el punto de vista administrativo, es importante destacar que el egresado de nuestra Facultad de Contaduría y Administración tenga sentido crítico de su realidad, del campo al cual está orientada su formación, para poder desempeñar eficazmente la función de coordinar esfuerzos.

Es en ese sentido que al buscar la explicación administrativa del origen del sector paraestatal, no encontramos alguna tesis sobre planteamientos específicos que respondiesen a las preguntas que nos formulamos metodológicamente: ¿no es el sector paraestatal un esfuerzo del Ejecutivo Federal para controlar con mayor profundidad la economía nacional? ¿Hasta dónde el sector paraestatal surge como una deficiencia del Ejecutivo para ejercer sus funciones de rectoría y vigilancia? ¿Es el órgano estatal una posibilidad de suplir las deficiencias del sector privado?

Al respecto, los textos consultados y referenciados en la nota de página número 3, se aproximan a resolver estas interrogantes, precisando que las entidades del sector paraestatal surgen para que: a) el Estado ejerza su función rectora; b) el Estado pueda ejercer ciertas ac-

tividades que por Ley le son reservadas a partir de la voluntad del Constituyente del diez y siete y de las siguientes legislaturas que han estado en el Congreso de la Unión; c) garantizar mecanismos de inducción al equilibrio para lograr una más equitativa distribución de la riqueza.

Al respecto, encontramos que hay tres grandes corrientes que se postulan por la definición y conceptualización doctrinaria del esquema operativo paraestatal:

o El Estado debe ejercer la Rectoría Económica

En función de este argumento se establece la necesidad de superar la operación del Estado Gendarme, es decir del que se basa en el "dejar hacer, dejar pasar". (4)

La Economía Nacional debe ser objeto de una planeación integral, de carácter global, a través de la cual, se puedan establecer mecanismos preventivos para generar una sana corriente de crecimiento con desarrollo y desarrollo con crecimiento (5)

---

(4) CARRILLO CASTRO, ibidem notas 1 y 2, págs. 78 y 79

(5) PONCE TALANCON, op. cit. p. 34

Los defensores de esta corriente sostienen la tesis de que si el Estado no actúa con energía como un elemento rector de la economía, la fuerza libre de producción-distribución-comercialización disparará elementos inflacionarios, evitará el sano desarrollo y agudizarán las presiones los distintos grupos de poder, hasta impedir que el Estado cumpla con las principales funciones que la Ley le señala. Además, abundan estos autores, se dejaría en plena época post-industrial, totalmente sueltos los cabos principales de la economía nacional, se demeritaría la soberanía del país, éste crecería en su dependencia hacia el exterior, y finalmente, se acabaría el proceso en que se nutre la democracia (6)

o El Estado debe frenar su corriente intervencionista

En esta corriente se postulan contra las empresas del sector paraestatal. Se aduce que en principio son elementos inflacionarios, que elevan considerablemente el presupuesto público, que son fuente de ineficiencia y factores que capturan la mayor parte de los subsidios -

que podrían canalizarse a mejor fin (7)

Por otra parte, los defensores de esta corriente se inclinan por la liberalización de la economía, mediante la posibilidad de que el Estado sea solamente tutelar de los derechos y obligaciones y que se limite sola y exclusivamente a los fines que la Constitución le atribuye.

- o El Estado debe quedar en un marco de Derecho y mejorar el aparato burocrático, como factor equilibrador

En el nombre de esta corriente se puede inferir que se trata de una posición neutral, que toma de las dos corrientes anteriores y que se va al enfoque administrativista de eficiencia y eficacia, para asegurar un nuevo modelo de desarrollo económico, muy parecido a lo que se llamó modelo estabilizador (8)

En este orden de propósitos, quienes se inclinan por defender este planteamiento, proponen -

---

(7) PRECIADO URQUIZA, Antonio: El debate sobre la Ontología del Sector Para-público, ed. cultura administrativa, Santiago de Chile, 1971, p. 24

(8) Ibidem., p. 29

la planeación de un modelo econométrico que permita la definición clara y puntual de un nuevo orden económico que equilibre las acciones e intervenciones en la economía a cargo del Estado y las que son competencia del sector privado (9)

Después de la cuidadosa lectura de los argumentos, se estableció consenso para aproximarnos a un análisis en función del cual se pudiera complementar nuestra investigación documental con una de campo, con la finalidad de probar o disprobar las hipótesis que sostuvimos al inicio de nuestro seminario de investigación.

A tal efecto, considerando que nos ocupamos de los "antecedentes básicos del sector paraestatal", que es el propósito de tratamiento en este inciso, a continuación presentamos las inferencias a que llegamos sobre el particular, destacando en cada caso, cuando no se trata de elementos de juicio por parte del grupo, la referencia del autor que consultamos, señalándola a pie de página.

Durante la administración del Presidente Lázaro Cárdenas fue de especial caracterización la participación muy activa del estado en la economía, orientada, fundamentalmente a establecer las bases definitivas que permitirían el desarrollo de un país en vías de desarrollo con un mo

---

(9) ib. ibidem, p. 49



delo capitalista.

Es preciso recordar que entre 1917 y 1934, sólomente se habían creado 18 organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cifra que se fue acumulando, hasta llegar a finales de la Administración del Presidente Echeverría Alvarez, a alrededor de 1 200 entidades. Todas ellas, de acuerdo con la legislación dependían del Presidente de la República, es decir del Titular del Ejecutivo Federal y deberían acordar con él de manera inmediata: planes, programas, presupuestos, ordenamientos y proyecciones de actividades. Antes de Cárdenas ello era posible por el número reducido. Después, -- la situación es evidente que no podría continuar de esa manera.

El problema en este momento no es cuestionar o apoyar la esencia del sector paraestatal. Nos hemos propuesto solamente reseñar los aspectos que a nuestro juicio, son elementos básicos para proceder a nuestra investigación de campo, según el trazo que nos propusimos en la metodología y de la cual damos cuenta de las páginas 4 a la 20.

En la década 1930-1940 se pudo advertir que lo fundamental era ver el problema económico en su integridad y señalar las conexiones e interacciones que derivan de la-

correlación de fuerzas Estado-Sector Privado. En el régimen cardenista, se orientó la política para destacar que la intervención del Estado habría de ser cada vez más intensa y cada vez más a fondo (10)

Para entender el fenómeno es importante recordar como se dan y se desarrollan los medios y los modos de producción en el siglo veinte. Hay que recordar que existen cinco modos de producción en la historia de la economía:

- . modo de producción asiático
- . esclavista
- . feudalista
- . capitalista
- . socialista

En los tres primeros, los medios de producción se encuentran en unas cuantas manos, se refieren a un grupo muy reducido de poseedores. En esos tres modos de producción, se puede ver cómo el ejército, la nobleza, el clero y una

---

(10) ibidem., p. 98

pequeña minoría detentan: a) el poder y su acceso a los gobernantes y sistemas políticos -esquema absolutista, monárquico, autoritario-; b) asumen la propiedad de los elementos que son el antecedente del capital; c) domina en el medio una inequitativa distribución de la riqueza que se agudiza por la calidad del trabajo cautivo; d) no se dan elementos de organización; e) la producción es de tipo primario, es decir no se incorpora mano de obra a los productos naturales sino en forma mínima.

En el modo de producción capitalista, el Estado se limita a fiscalizar el orden interno, la seguridad pública, la continuidad de las fuerzas en el poder, el crecimiento económico con o sin desarrollo. Los medios de producción se componen de la siguiente manera: tierra y capital, se concentran en pequeños grupos de poder o grupos de presión. La fuerza de trabajo se proporciona a través del ejercicio de garantías constitucionales, que tutelan la relación laboral, estableciéndose la correlación de patrón -empleador- y trabajador -empleado-.

En cambio en el modo de producción socialista, se establece una economía centralmente planificada, se limitan las garantías individuales para dar paso a las garantías sociales. El Estado es además de rector de la vida económica y política, el elemento determinante de todo esquema de actividad económica.

Al retomar el tema que nos ocupa, se puede precisar muy claramente cómo en el Estado Capitalista, los mecanismos de producción y los sistemas de distribución y comercialización se van concentrando, como se apuntó en grupos minoritarios. El Estado en principio tiene la obligación de respetar la propiedad privada y consecuentemente tiene como función apoyar esos grupos, ejerciendo en paralelo, funciones de carácter público, a efecto de garantizar una convivencia social dentro de márgenes de seguridad en un Estado de Derecho (11)

En la medida que se van concentrando: riqueza, medios de producción, canales de distribución y de comercialización, se agudizan los mecanismos de intermediación, a los cuales se va incorporando un valor adicional al que originalmente tienen hasta el término de la producción. Además, como el Estado se limita a ser simplemente un cumplido vigilante de la observancia de la Ley, se deja el libre juego de la oferta y la demanda para que sea el factor determinante del crecimiento.

De esta suerte, se crean monopolios, oligopolios y otras estructuras económicas que impiden el sano y equilibrado desarrollo de la economía, si se pretende que la riqueza esté equitativamente distribuida y se tiene el propósito

---

(11) GOMEZ POMBO, Francisco, El origen del Estado Capitalista ed. Guzmán Suc., Madrid España, 1954., p. 321

de dar a la participación del Estado en la Economía, un sello característico que facilite el acceso de las mayorías a mínimos de bienestar (12)

Es así como surge el conflicto entre las tres corrientes que se han mencionado y se precisan de la página 30 a la 33 de nuestro documento del seminario de investigación. Esto es, o se inclina el modelo para que el Estado sea Rector de la vida económica; o se postula la tesis de que el Estado debe dejar de ser un elemento intervencionista o se diseña un nuevo modelo. En este caso particular, la economía mexicana optó por una combinación de las tres escuelas, llegando a lo que conocemos como economía mixta.

En atención a lo expuesto, podemos señalar que así como en la segunda mitad de la década 1930-1940 la orientación se indujo para que el Estado participara más activamente en la vida económica, se ha podido observar cada cambio de sexenio, una especie de ir y venir, de manera que mientras en un sexenio se agudiza la tendencia de intervencionismo, al siguiente se le frena y se procura una especie de privatización de la vida económica del país, alentando al sector privado y a lo sumo al sector social, para que eleve el potencial de inversión y

---

(12) *ibidem.*, p. 123

se de otra dinámica al desarrollo económico.

Para efectos de nuestro estudio, se consideran como integrantes de la Administración Pública Paraestatal, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, a las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten; y se consideran a las empresas de participación estatal mayoritarias y de participación minoritaria, para su control en diferentes aspectos de su administración.

La vigilancia de la participación estatal esta a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargados de la coordinación del Sector correspondiente.

El Presidente de la República está facultado para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Paraestatal, definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador de sector corres-

pondiente.

Cuando los nombramientos del Presidente o miembros de los Consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, - corresponden al gobierno federal y sus dependencias, - el Presidente de la República puede designar a los-- funcionarios que proceda.

El Ejecutivo Federal, determina qué funcionarios habrán de ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación el titular de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo hará esta designación.

En este orden de ideas, si tenemos el propósito de definir aspectos básicos, debemos puntualizar que entenderá la legislación con el término organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Al -- respecto, pudimos constatar en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de enero de 1966, que:

o son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la U -

nión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea su forma o estructura que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos: 1) que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, - concesiones o derechos que le aporte u otorgue - el Gobierno Federal o con el rendimiento de un - impuesto específico; 2) que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. (13)

Por otra parte la misma Ley establece que se entiende - por empresa de participación estatal aquellas que satis fagan alguno de los siguientes requisitos:

- que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51 % o más del capital social o de las acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno;
- que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo - puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;



- que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente, o de designar al -- Presidente o Director, o al Gerente, o tenga facultades para vetar los Acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano equivalente. (14)

Por otra parte, conviene recordar que en opinión del doctor Chanes Nieto, se asimila a las empresas de participación estatal y se da la categorización de paraestatal, a

las empresas en que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal haya suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tenga participación mayoritaria el organismo descentralizado o la empresa de participación estatal en su caso (15)

---

(14) CHANES NIETO, José: La Administración Pública Federal, T. II., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, serie Estudios número 27., ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1970., p. 32

(15) *ibidem.*, p. 33

Los organismos descentralizados, también en opinión del autor citado -Chanes Nieto-, más importantes están controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Este control presupuestal es una muestra de la modificación a los presupuestos teóricos de estos organismos en otros países, lo que ha permitido una cierta unidad en el enfoque del esquema de planeación-programación-presupuestación. (16)

Debe considerarse que la función del sector paraestatal tiene una connotación económica y social general, que lleva a un tratamiento específico en relación al matiz conforme al cual se debe definir la esencia del sector paraestatal.

En otras palabras, mientras que en el sector privado, la función principal, es la de obtener utilidades, asegurar la rentabilidad del capital, promover la capitalización de la institución, en el sector paraestatal, lo importante es el cumplimiento de los objetivos sociales para los cuales fue constituido dicho organismo. Es alcanzar las metas globales para las cuales fue diseñado.

---

(16) *ibidem*, p. 39

## 1.2. NATURALEZA DEL SECTOR PARAESTATAL EN FUNCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En el inciso precedente nos propusimos señalar los elementos básicos sobre los cuales habremos de hacer referencia en el resto del trabajo, pues como apuntamos en la metodología se trata de destacar enfoques estrictamente prácticos, que sirvan a los propósitos de sustentar el esquema de la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal.

Ahora debemos profundizar sobre la naturaleza del sector que ocupa nuestra atención, en función de la administración pública federal, para cuyo propósito, usaremos el sistema de items de investigación, es decir, el método que consiste en ir señalando los aspectos fundamentales del tema, desagregados y refiriendolos a las fuentes de consulta.

- o Uno de los requisitos de primer orden para aumentar la producción y el empleo al ritmo y con la orientación de una política económica que se ha responsabilizado en función de la economía mixta es la de fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico-social de México.

Corresponde al Estado promover, dentro del contex-

to de economía mixta, el fortalecimiento de las empresas tanto privadas como públicas, y las de carácter social; estimulando y apoyando a las primeras siempre y cuando se orienten hacia las prioridades fijadas en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, e imprimiendo a las paraestatales el carácter de agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país (17)

- o El desarrollo del sector paraestatal ha impulsado de manera importante los diversos renglones económicos en los que participa, teniendo una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado. Sin embargo ha tenido que enfrentar una serie de problemas, tanto de eficiencia, administración y productividad, como financieros, resaltando entre éstos el de insuficiente generación de ahorro interno.

En este contexto, en el sector paraestatal se han presentado situaciones que limitan un desenvolvimiento equilibrado, dinámico y eficiente, ya que algunas de dichas empresas, no cuentan -

---

(17) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ed. SPP, impreso por Talleres Gráficos de la Nación, 1980, p. 103

con la tecnología más adecuada para los objetivos de sus procesos productivos, ni con los sistemas administrativos idóneos para agilizar su operación y permitir aumentos en su eficiencia y flexibilidad. (18)

- o En las entidades del sector paraestatal existen también problemas de la organización operativa de las mismas que, al incidir en las relaciones laborales y de otro tipo, limitan de manera importante la autonomía de gestión de la entidad.

Adicionalmente, en el sector paraestatal se presenta el problema del rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce y que en gran medida se han reflejado en la necesidad de otorgar enormes subsidios; ya que, a pesar de los importantes esfuerzos que la sociedad ha tenido y ha hecho de tiempo en tiempo para absorber los aumentos que los costos han experimentado, el nivel de los precios y tarifas, en general, todavía insuficiente para cubrir costos de producción y distribución y generar el ahorro necesario para financiar una mayor parte o proporción de las inversiones requere

---

(18) *ibidem.*, p. 104

ridas para expandir la capacidad productiva (19)

Se puede advertir que se han mantenido regímenes excesivamente rígidos de precios y tarifas, ocasionando que los resultados de operación registren los aumentos en los costos de los insumos y de la mano de obra, determinado, en consecuencia, exiguos o nulos remanentes para financiar la inversión, por lo que se ha tenido que acudir cada vez más al endeudamiento o a las transferencias de recursos fiscales por parte del gobierno federal.

La falta de recursos internos suficientes y las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas, hicieron necesario recurrir al exterior para financiar, en forma creciente, los requerimientos de inversión. Esto ha generado fuertes presiones que inciden en los costos y en la estabilidad financiera de las empresas, pues el uso creciente del endeudamiento provoca, a su vez, considerables incrementos, tanto en los montos de las amortizaciones como en los pagos por conceptos de intereses. (20)

---

(19) *ib. ibidem.* p. 104

(20) *ib. ibidem.* p. 105

Los elementos que se señalan como el punto central de diagnóstico en el Plan Global de Desarrollo Urbano - 1980-1982, son importantes, pues se puede advertir implícita la tesis de Hanson quien precisa la importancia de la empresa pública como agente del desarrollo económico. Al respecto se precisa que "la empresa descentralizada es tal vez el mejor instrumento político administrativo, económico, con que cuenta el Estado moderno en su lucha por el desarrollo; empero, paradójicamente, es también el más indeterminado, el más indefinido de sus organismos" (21)

Sobre el particular coinciden autores como Chanes Nietos, García Cardenas, Alejandro Carrillo, que "tanto en las naciones altamente industrializadas como en los países pobres, se discute qué es la empresa pública, cuáles son sus campos de acción, qué marco jurídico la contiene, qué alcances económicos y qué consecuencias políticas tiene su actuación; en suma, cómo puede ser definida. Por lo demás, todo parece hacer pensar que no existe un acuerdo generalizado en las respuestas a estas cuestiones" (22)

---

(21) HANSON, A.H.: La Empresa Pública y el Desarrollo Económico. Ediciones Estudio, Ed. INAP., México, 1978., p. 143

(22) Op. cit. p. 145

Ambas afirmaciones nos sirven de soporte para vincular de una parte el diagnóstico referido y de la otra el enfoque teórico que amerita el tratamiento de la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal.

En atención a los propósitos de nuestra investigación, tomaremos las principales indefiniciones que hay sobre el sector paraestatal y las referiremos al ámbito de la administración y desarrollo de personal, de manera que se pueda ir puntualizando la naturaleza del sector objeto de estudio, y al mismo tiempo podamos irnos aproximando al tratamiento temático de nuestro seminario.

Las posibilidades para lograr un acercamiento al tema, se resumen en cinco rubros, a saber:

- a) Político
- b) Jurídico
- c) Económico
- d) Administrativo
- e) Evaluativo.



a) Problema de definición política del sector para-  
estatal

El enfoque problemático surge en la medida que -  
la empresa pública es una modalidad de apropia -  
ción colectiva de medios de producción que po --  
drían estar en manos de particulares. Como res -  
puesta política, es un medio de satisfacer la ur  
gente y creciente demanda de igualdad económica.

La acumulación privada del capital es difícil de  
ser compatible con la igualdad económica, de ahí  
que el Estado moderno intervenga en campos consa  
grados tradicionalmente a la actividad privada.

En países como México que se encuentran en vías--  
de desarrollo el problema es más agudo por varia--  
das razones. En primer lugar, debido a que la pro  
porción que existe entre la participación del sec  
tor privado en la economía y la que corresponde -  
al público, ha originado un desfase que con  
trapone el sistema de empresa libre, clásica del-  
sistema capitalista y la empresa centralmente pla  
nificada, propia de los países socialistas. Sin -  
embargo como es el caso de nuestro país, que la -

misma Constitución, que es el ordenamiento jurídico máximo tutela un esquema denominado de economía mixta y reserva al Estado el papel de Rector de la vida nacional.

En consecuencia, el móvil político de apología de las empresas que componen el sector paraestatal, se fundamenta en la capacidad de negociación del Estado para intervenir en la vida económica del país. Se trata que en la medida que el Estado controla la economía, al mismo tiempo controla la política, las fuerzas de poder y los grupos de presión.

Además como por Ley el Estado ha reservado para sí la actividad correspondiente a la prestación de ciertos servicios: electricidad, ferrocarriles, explotación de hidrocarburos, etc. no hay la posibilidad de concesionar la prestación de servicios o la producción, según el caso.

Así la constitución del sector, su integración y su funcionamiento son parte de las banderas políticas que van manejándose a través de las-

diversas gestiones gubernamentales de nivel Federal.

En virtud de la fuerza que tienen los trabajadores y que en buena medida se deriva de la misma fuerza del sector, la movilidad política que se engendra en la fuerza de trabajo, también es otro de los aspectos muy importantes a considerar.

En virtud de que prevalece el criterio político en las tres últimas décadas, la planeación-programación-presupuestación, que además eran de carácter incipiente y en ocasiones empírico se llevaban a cabo considerando más bien el enfoque de costo-beneficio, que el de costo-utilidad. Si en lo global no se realizaban técnicamente esas actividades con excelencia administrativa, menos se haría en uno de los componentes del proceso administrativo: la administración y el desarrollo de personal.

Los programas incipientes en materia de administración de personal, comenzaron a estructurarse hasta la década 1970-1980, excepción hecha de organismos que si habían logrado avances importantes, como es el caso de Pemex, CFE y con todas excepciones.

b) Problema de indefinición jurídica

El rol de tipo problemático comienza en la serie ambigua de definiciones que se dan para explicar jurídicamente la naturaleza del sector paraestatal. Los que atacan esa posición, se orientan sobre la base de que el Estado no debe ser empresario, que sus funciones son otras.

Al respecto la misma ley, como apuntamos, precisa la definición de los componentes del sector, así, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puntualiza: "dentro de la Administración pública paraestatal serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten"

Por su parte en el artículo 46 se puntualizan algunos de los aspectos que ya citamos anteriormente en relación a la esencia de una aproximación a la definición jurídica.

En materia de Administración y Desarrollo de Personal, la indefinición jurídica en la temática - objeto de estudio se ha reflejado en que los sub sistemas que componen dicha parte del proceso ad ministrativo.

Debido precisamente al "patrimonio y personalidad jurídica propios, cualquiera que sea la for ma o estructura legal que adopten" cada empresa en lo particular trazaba sus propias normas y a cometía su propio esquema operativo de perso - nal. En ello influía de manera importante la ne gociación con los representantes sindicales; la tipología de la empresa, la rama en que ésta se ubica; la política global del gobierno en la ma teria a que concurría la empresa paraestatal.

¿En que apoyamos este planteamiento de indefini - ción?, en la serie de conclusiones que fueron - formulada durante la celebración de una reunión de representantes acreditados del continente, - especialistas todos en la materia, que con el - nombre de "Las empresas públicas en América La - tina" fue celebrada en México, según Memoria e - ditada en 1979 (23)

---

(23) ALAP. Las Empresas Públicas en América Latina, en Revista Latinoamericana de Administración Pública México, 1979., ver conclusiones.

c) Indefinición económica del sector paraestatal

El enunciado lo hemos tomado del doctor José Chanes Nieto, quien puntualiza que: "tradicionalmente la empresa pública está destinada a cubrir aquellos renglones que se consideran básicos para el desarrollo económico, o que se piensan indispensables para el control estatal, por su carácter evidentemente político o estratégico. No existe, sin embargo, ningún campo económico que pueda considerarse, al menos en teoría, estrictamente exclusivo o privativo de la iniciativa particular y en el que el Estado no pueda intervenir...aún en la perspectiva desde la cual la función del Estado es solamente la de proporcionar 'servicios básicos' pueden hallarse muchas buenas razones tales como la provisión de empleos, el ahorro de divisas, la diversificación de la economía, la adquisición de nuevas herramientas para el trabajo y la administración, etc., para que el Estado invada también las industrias de bienes de consumo" (24)

Esta situación afecta directamente a la perspectiva del desarrollo y administración de personal

---

(24) CHANES NIETO, José: Insuficiencia del marco jurídico de la denominada administración pública paraestatal en México, Ed. ALAP., México, 1979., Rev. Latinoamericana de Administración Pública, Núm 8., p. 163

en la medida que ha originado una disparidad en las relaciones laborales. Mientras que en empresas que disponen de grandes recursos como es Pe mex, Comisión Federal de Electricidad, existen disponibilidades para incentivar al personal, se dan marcos muy amplios de remuneraciones, en -- contraste, existen limitaciones muy severas en otros organismos, como son los fideicomisos.

Como además la naturaleza económica define también en gran medida la política de expansión de cada empresa en particular, y éstas por decirlo llanamente, tienen autonomía jurídica derivada de su personalidad propia, los hechos se reflejan en una administración de personal deficiente, como seguramente podremos llegar a probar, cuando nos refiramos a la investigación de campo, la cual desde esta parte del seminario se ha comenzado a diseñar.

d) Problemas de la indefinición administrativa

Derivado de las situaciones expuestas, se debe caer necesariamente al problema de la administración, la cual muy parecida en vicios y limitaciones a la del sector central, implica una -

tendencia a la ineficiencia o ineficacia, como el mismo Plan Global de Desarrollo aludido lo señala en su diagnóstico correspondiente, y así como una serie de autores lo apuntan.

e) Problemas de naturaleza evaluativa

El sector paraestatal a diferencia del privado, ha usado el criterio de costo-beneficio, es decir que sus indicadores de eficiencia y los elementos para definir la rentabilidad no se han precisado como es el caso del sector privado.

En una empresa del sector privado, se puede emplear por ejemplo el método de razones y proporciones para saber acerca de la liquidez, rentabilidad, etc. en cambio en el sector paraestatal, todavía se discuten los criterios de evaluación. Esta situación, como en los casos anteriores afectan a la administración y desarrollo de personal, pues según se podrá advertir, o se prueba o disprueba la hipótesis, en cuanto se formule la investigación de campo.



### 1.3. CONCEPTUALIZACION BASICA SOBRE LA PLANEACION DE LOS RECURSOS HUMANOS.

El proceso administrativo puede ser abundado en función del enfoque sistémico, que consiste en señalar a cada fase, una de las etapas tradicionales -previsión, planeación, organización, integración y control- un tratamiento distinto, de manera tal que en su conjunto se atiende a un mecanismo de entradas y salidas. En otras palabras, en el enfoque sistémico, se considera a la organización en su conjunto como un Sistema, integrado en términos precisos por subsistemas, de manera que se pueden sintetizar en los siguientes:

- o Planeación
- o Programación
- o Presupuestación
- o Gestión
- o Dirección
- o Información
- o Control-supervisión
- o Evaluación
- o Retroalimentación
- o Financiero-estadístico
- o De Recursos Materiales
- o De Recursos Tecnológicos
- o De Administración y Desarrollo de Personal.

El enunciado de dichos subsistemas de los organismos sociales lo hemos realizado de esa manera para rematar con el de Administración y Desarrollo de Personal, que por su parte, puede a su vez, ser condicionado y tratado como un verdadero sistema. Así, éste se compondrá de los siguientes subsistemas:

- o Planeación de la fuerza de trabajo y organización.
- o Empleo
- o Remuneraciones
- o Relaciones jurídico-laborales
- o Prestaciones y Servicios
- o Capacitación y Desarrollo
- o Motivación
- o Información
- o Evaluación

En atención al marco conceptual que nos ocupa, a continuación se presentan los objetivos respectivos.

Los objetivos de cada uno de los subsistemas citados, son según los autores de las Gufas Técnicas de las Unidades -- Centrales de Personal, las que a continuación se citan, en la inteligencia de que resumimos los documentos de trabajo correspondientes, que habrían de servir para la elaboración del prontuario o glosario de terminología de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (25)

En el Subsistema de planeación de la fuerza de trabajo y organización, se tiene como objetivo central, alcanzar la meta de establecer una mayor racionalización de las estructuras y procesos para la administración y desarrollo del personal en las instancias global, sectorial e institucional; para ello es necesario establecer la planeación que coadyuve en forma permanente a la consecución del objetivo del sistema, y en consecuencia, a la cabal realización de los programas globales, sectoriales e institucionales.

Por lo que hace al Subsistema de Empleo, éste tiene como finalidad establecer las políticas y determinar los mecanismos que regulen el ingreso de los aspirantes a servir en la Administración Pública, ofreciendo regularidad, seguridad y estabilidad en el empleo, para promover el eficiente desempeño de los trabajadores. Abarca los procesos de: re-

---

(25) COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Documentos de trabajo para la integración del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, Ed. facs. México, 1979., pp. 123, 132, 138, 140, 145, y 157

clutamiento, selección, inducción de personal a las organizaciones e instituciones públicas.

En lo que se refiere al Subsistema de Remuneraciones, según los autores indicados en la nota 25 de pie de página, precisan que la meta es establecer los mecanismos que actualicen y hagan más ágil y eficaz la administración de sueldos y salarios, de tal forma que pueda darse una equidad remunerativa con base en la valuación que se haga de los puestos, en los diferentes índices en el costo de la vida y en la evaluación periódica del desempeño de los trabajadores.

En lo que toca al Subsistema de Relaciones Jurídico-Laborales, se tiene el fin de establecer un régimen laboral justo para racionalizar y hacer más armónica la relación del Estado con sus trabajadores y generar así, entre los servidores públicos, la auténtica vocación de servicio y la seguridad y estabilidad en sus puestos, cuando éstos se desempeñen honesta y eficientemente.

El Subsistema de Prestaciones y Servicios, tiene como meta establecer políticas y mecanismos que contribuyan a mejorar y ampliar, mediante los recursos políticos, económicos y jurídicos institucionales, las prestaciones y los servicios de los trabajadores dentro de una concepción in

tegral de la seguridad social.

En cuanto a capacitación y desarrollo, situadas como subsistema, se tiene la meta de establecer políticas y lineamientos generales para la realización de programas de capacitación y desarrollo de personal de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que propicien el mejoramiento individual y colectivo de los trabajadores y la mejor prestación de los servicios públicos.

En lo referente al Subsistema de Motivación se tiene la meta de desarrollar en los servidores públicos actitudes y comportamientos que al mismo tiempo propicien una mayor identificación con los objetivos y metas institucionales, y un mejor desempeño en el trabajo; contribuyan a la satisfacción de sus expectativas laborales y a la promoción de su desarrollo y superación personal.

En lo que hace al Subsistema de Información se pretende establecer mecanismos para la planeación, gestión y evaluación en forma confiable, suficiente y oportuna para la toma de decisiones en todos los elementos del Sistema.

Por último, refiriendonos al Subsistema de Evaluación, debemos señalar que éste tiene como propósito establecer técnicas para la preservación de la eficiencia de los or-

ganismos operantes y su respectiva coordinación para el acorde cumplimiento de los programas globales, sectoriales e institucionales de la administración y desarrollo de personal.

Expuestos los principales apuntamientos sobre la composición del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, nos corresponde ahora, de ese Sistema, destacar el Subsistema de Planeación, primero desde el punto de vista conceptual, para luego llevar a nuestra investigación de campo, las posibilidades de prueba o disprobación de hipótesis.

Objetivo del Subsistema de Planeación y organización de la fuerza de trabajo (26)

Proporcionar en forma suficiente, oportuna y significativa elementos de juicio para facilitar la formación de políticas, funciones y procedimientos orientados a la prevención de necesidades del sistema de administración y desarrollo de personal en las instancias global, sectorial e institucional, estableciendo indicadores debidamente determinados para analizar los alcances y la eficiencia obtenida en la acción administrativa; éstos ya analizados, se utilizarán para realizar una eficaz toma de decisiones y una adecuada coordinación de acciones.

Los objetivos específicos son:

- o Formular criterios para dar congruencia a la estructura del personal con los programas y actividades proyectados, contemplando los elementos y características tanto de la fuerza de trabajo ya integrada, como de la próxima a hacerlo, adecuando la estructura organica-funcional de las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal a la atención de los requerimientos de cada dependencia.
- o Establecer los procedimientos adecuados para la captación, sistematización, mantenimiento y difusión de datos sobre los trabajadores al servicio de la dependencia o entidad; de los puestos que desempeñan, y de los aspectos relevantes de su relación laboral, registrando las características personales, familiares y sociales de los servidores públicos
- o Formular criterios que permitan conocer y evaluar, en términos de eficiencia, eficacia y congruencia, la planeación y organización que se realice en la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal correspondiente.

- o Comparar lo planeado con las acciones realizadas y los resultados obtenidos mediante mediciones y análisis que permitan obtener elementos de juicio para la adecuada toma de decisiones; éstas retroalimentarán los programas previamente definidos, efectuando un proceso analítico, cuantitativo y cualitativo que apoye la estructura y funcionamiento del sistema.

El Subsistema de Planeación tiene como políticas:

- o Fortalecer las funciones de planeación, organización, coordinación, dirección, control y evaluación de las unidades de administración y desarrollo de personal, sin pretender la imposición de esquemas rígidos.
- o Tratar integralmente la función de la administración y desarrollo de personal, fomentando el aprovechamiento de la experiencia adquirida para la formulación y evaluación de programas que propicien resultados más eficaces, eficientes y congruentes.



#### 1.4. NATURALEZA DE LA ADMINISTRACION EN LA GESTION DE EMPRESAS PARAESTATALES

En el primer inciso dedicamos nuestro esfuerzo a integrar para efectos del seminario de investigación, los elementos básicos referidos al sector paraestatal. En atención al sumario, en el segundo inciso, procuramos aproximarnos a la naturaleza del sector paraestatal, en función de la administración pública. En el inciso anterior, tratamos de relacionar los dos primeros incisos a un enfoque de la planeación de la fuerza de trabajo, para cuyo propósito tuvimos que definir y conceptualizar de manera genérica, lo que es el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, tratando resumidamente a los subsistemas.

En este inciso, nos ocuparemos de llegar a un grado mayor de proximidad de la naturaleza de las administración en la gestión de empresas paraestatales.

Para el desarrollo del tema, el grupo consultó básicamente la obra de José Francisco Ruiz Massieu, a la que haremos varias referencias. Al aproximarnos a la naturaleza de la administración en la gestión de empresas paraestatales, recapitularemos sobre la exposición precedente.

Si tomamos en cuenta que la empresa pública es: (a) una organización económica para producir o distribuir satisfactores en el mercado, (b) institución con personali--dad jurídica propia (salvo el fideicomiso público), (c) enclave con patrimonio propio o patrimonio autónomo, (d) con autonomía orgánica, (e) con un aporte estatal o paraestatal y (f) con una tutela específica por parte del Estado, caemos en la cuenta que no estamos en el caso de gestión de la empresa privada, ni tampoco estamos en el caso de las instituciones que integran el sector central.

Así la Administración, que es una disciplina de carácter universal, de aplicación general, adquiere su fisonomía en función de los organismos o instituciones en donde se le aplica. Consecuentemente, habrá una ciencia de la Administración. En este sentido existe la controversia de si la Administración Pública es una ciencia específica, y en consecuencia es distinta de la Administración General.

Los tratadistas no se han puesto de acuerdo, según pudimos advertir en la bibliografía consultada. Ello se puede entender mejor si consideramos que según los autores de la corriente que sustenta la Administración Pública, la consideran como el conjunto de elementos sistémicos a

plicados a la ciencia política de gobernar. En consecuencia, en la frontera con la Administración Pública, se encuentra la Ciencia Política. En contraste, a la Administración General, quienes defienden su enfoque, sostienen que se trata de una ciencia que tiene como propósito la coordinación de esfuerzos para la obtención de resultados en cualquier institución, sea cual fuere su estructura.

De esta suerte, surgen pues dos corrientes encontradas de concebir a la Administración. La privatista, llamada de igual manera generalista o mecanicista, y la relacionada con el enfoque público, denominada simplemente Administración Pública.

Las empresas del sector paraestatal ¿con qué instrumentos y normas habrá de manejarse? ¿de qué manera se llevará a cabo su gestión? Las respuestas a estas preguntas, tal vez se puedan explicar, si tomamos en cuenta los elementos que desencadenan la paraestatalidad, y que según Ruis Massieu en México son: a) que se cree por actos de imperio de la Ley (organismos descentralizados); b) que el aporte estatal o paraestatal del capital represente determinado porcentaje de control a favor del Estado (empresas de participación estatal); c) que haya un aporte económicamente predominante o preponderante del Estado o de una entidad para

estatal (empresas de participación estatal mayoritaria por asimilación); d) que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades paraestatales (empresas de participación estatal mayoritaria por asimilación); e) que el fideicomitente sea el Estado o un ente paraestatal (fideicomisos públicos) (27)

Como se puede advertir, según los elementos que desencadenan la paraestatalidad, será el género de gestión, empero, la Administración será la misma.

En otras palabras, la naturaleza de la Administración será condicionada por el tipo de gestión. Las normas y la ley son específicas, tienen empero aplicación general. Así también la Administración siendo específica, tiene aplicación general. Todo depende del tipo de empresa y de las características que definen la esencia de cada organización social en particular.

Algunos ejemplos aclararán lo que queremos señalar con la expresión naturaleza de la administración en la gestión de empresas paraestatales. (28)

---

(27) RUIZ MASSIEU, José Francisco: La Empresa Pública, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública., INAP., México, 1981, p. 181

(28) *ibidem*, p. 182 y sgs.

Cuando la Universidad Nacional Autónoma de México, todavía no tenía la Autonomía (dada por Acuerdo Presidencial en 1929 con Portes Gil), era una persona moral dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública. En ese lapso nuestra casa de estudios dependía del Estado, éste le dictaba las políticas, inducía sus acciones, orientaba sus actividades. También antes de la autonomía, era un Departamento Administrativo, y las circunstancias seguían definiendo de igual manera la naturaleza de su administración. Empero, cuando logra la autonomía, se le convierte en organismo descentralizado, situación que le faculta a una serie de acciones, que de ninguna manera podría llevar a cabo antes, si no tuviese esa calidad de organismo descentralizado.

Otro ejemplo, puede ser el de Ferrocarriles Nacionales. La empresa fue de participación estatal, con régimen de sociedad anónima, luego fue Departamento Administrativo y posteriormente Organismo descentralizado con administración obrera. En cada etapa, la naturaleza de la administración fue condicionando el sistema de gestión.

Los antecedentes de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares -CONASUPO-, comienzan en una empresa de participación estatal -sociedad anónima-, luego pasa a

ser organismo descentralizado. De esta suerte, la Conasupo va condicionando e induciendo la naturaleza de su gestión, conforme se va modificando el grado de paraestatalidad.

El autor de referencia, señala que la racionalidad de un organismo descentralizado difiere de la racionalidad que corresponde a una sociedad anónima o a una sociedad cooperativa. Que consecuentemente el tipo de gestión será limitado por el manejo de las variables de costo beneficio, costo-utilidad y costo-rentabilidad. Así al respecto precisa:

Racionalidad del organismo descentralizado: a) funciones imperativas y funciones no imperativas, b) objeto de servicio público, c) normatividad mixta, d) aplicabilidad del apartado B del 123 Constitucional, e) estructura financiera deficitaria o de equilibrio, f) creación por medios imperativos del Estado, g) poderes presidenciales residuales, h) control severo del ejecutivo y del congreso, i) aportaciones de particulares sin que obtengan el estatus de asociados. (29)

Racionalidad de la sociedad anónima: a) asociación de capital público y capital privado, b) circulación accionaria, c) responsabilidad limitada, d) funciones no impera

tivas, e) normatividad de derecho privado, f) aplicabilidad del apartado "A" del 123 constitucional, g) finalidad especulativa, h) neutralidad política de su administración, i) difusión social de la propiedad accionaria, j) financiamiento a través de emisiones de acciones y obligaciones, k) creación por actos de gestión, l) desvinculación de los poderes presidenciales, m) control de Ejecutivo Federal y del Congreso conforme a la participación patrimonial (30)

Racionalidad de la Sociedad Cooperativa: a) asociación del Estado con los trabajadores, b) acceso de los trabajadores a los medios de producción, c) preferencias y privilegios de derecho social, d) funciones no imperativas, e) aplicabilidad de un régimen laboral sui generis, f) responsabilidad limitada, g) neutralidad política de su administración, h) control tenue del Ejecutivo y del Congreso, i) participación administrativa de los trabajadores, k) obtención de utilidades, l) creación por actos de gestión (31)

Racionalidad del Fideicomiso Público: autonomía reducida, b) normatividad de derecho privado, c) utilización de la red bancaria, d) aplicabilidad del reglamento ban

---

(30) ib., ibidem., p. 186

(31) ib., ibidem., p. 187

cario, e) responsabilidad de la institución fiduciaria, - f) funciones no imperativas, g) talento bancario, h) responsabilidad limitada, i) financiamiento a través de emisiones garantizadas con los bienes fideicomitidos, j) neutralidad política de su administración, k) control tenues del Ejecutivo y del Congreso, l) aportaciones de particulares sin que obtengan el estatus de asociados. (32)

Otro de los aspectos que definiran la naturaleza administrativa de la gestión, es lo que los técnicos en derecho, principalmente administrativistas, denominan taxonomía de empresas públicas, que se puede resumir de la siguiente manera:

### 1. Empresa departamental

1.1. Organó de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo.

1.2. Organó desconcentrado de una secretaría de Estado o de un departamento administrativo

1.3. Departamento Administrativo.

### 2. Empresa paraestatal



2.1. Organismo descentralizado

2.2. Empresa de Participación Estatal

2.2.1. Directa

2.2.1.1. Mayoritaria

2.2.1.2. Mayoritaria por asimila  
ción

2.2.1.3. Minoritaria

2.2.2. Indirecta

2.2.2.1. Mayoritaria

2.2.2.2. Mayoritaria por asimila  
ción

2.2.2.3. Minoritaria

2.3. Fideicomiso público

2.3.1. El fideicomitente es el gobier  
no federal

2.3.2. El fideicomitente es una empre  
sa pública (33)

---

(33) FRIEIRO, Mario: El Sector Paraestatal en México, Ed. Div. Ests. Sups. de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM., México, 1970., p. 39

**CAPITULO SEGUNDO: CONCEPTUALIZACION BASICA SOBRE ADMINISTRACION  
DE PERSONAL**

## CAPITULO SEGUNDO

### CONCEPTUALIZACION BASICA SOBRE ADMINISTRACION DE PERSONAL

**SUMARIO:** 2.1. Antecedentes referenciales del capítulo.- 2.2. Administración y Desarrollo de Personal.- 2.3. Conceptualización de los Subsistemas de Administración de Personal.- 2.4. Los problemas derivados de la naturaleza del Sector Paraestatal.

#### 2.1. ANTECEDENTES REFERENCIALES DEL CAPITULO

En el transcurso de la investigación correspondiente a la primera parte de nuestro seminario, pudimos advertir que era muy importante poder precisar en nuestras propias palabras, la conceptualización que habíamos asimilado acerca del Sector Paraestatal, que es precisamente el universo de nuestro estudio.

En la vertebración derivada del primer capítulo, pudimos apreciar que hay una enorme confusión terminológica acerca del Sector objeto de estudio. Cada autor en potencia, genera una corriente, una tesis e incluso una doctrina. Han habido una enorme cantidad de eventos internacionales con la finalidad de establecer el consenso básico sobre la terminología que se debe de utilizar en el contexto paraestatal mismo que va desde el término de entidades, hasta rematar-

con el impreciso vocablo de unidades parapúblicas. Si por una parte queremos llegar a una operación de personal más o menos idónea a las necesidades socioeconómicas del país y para atender las crecientes funciones que la ley asigna y atribuye a los órganos paraestatales, es necesario primero partir de un ejercicio de colocarnos en código, es decir, de traducir a una clave los propósitos que tenemos como grupo de investigación. No se pretende establecer señalamientos que rompan el orden establecido en la incipiente teoría, sino por el contrario, se tiene el propósito de recapitular sobre las tesis existentes, afianzar los elementos de análisis y diagnóstico para llegar a la propuesta esquematizada tendiente a lograr esa Administración y Desarrollo de Personal en el sentido que se ha trazado el índice del Seminario y se ha puntualizado en la Metodología correspondiente, de la cual se da cuenta de la página número uno a la veinte.

En este orden de ideas, nos vimos pues precisados a adicionar un capítulo, para esclarecer los elementos que pudimos advertir, tenían limitaciones de la poca claridad, concreción y definición.

Por otra parte, es interesante destacar que el objetivo de este capítulo es terminar con una aproximación a diagnósti

co sobre el tópicu objeto de estudio, a cuyo propósito en focamos nuestros esfuerzos para llegar a un acopio de información de carácter básicamente documental y bibliográfico, a fin de preparar los elementos necesarios tendientes a una investigación de campo, procurando ser lo suficientemente objetivos para lograr un esquema propositivo de naturaleza práctica que pueda en su momento servir de marco de referencia a quienes tengan la intención de profundizar más todavía sobre este tema, aparentemente inagotable, sobre todo en medios como el nuestro, que se dan y se desarrollan en países que tienen una economía si no precaria, si al menos en los umbrales del desarrollo.

Sin embargo, dadas las condiciones por las que viene atravesando el país desde hace doce años, deberíamos señalar con toda justicia, que se trata de un país en el umbral del subdesarrollo.

Ese esquema aparentemente pesimista, debe fundamentarse y así lo haremos en el curso de nuestra investigación, pues durante la primera etapa, pudimos advertir en alcance muy amplio de la bibliografía consultada, que una parte considerable de autores se han pronunciado por la tesis de que la economía mexicana se encuentra en proceso retrospectivo y de retroceso, ya que tenemos un crecimiento económico sin desarrollo social.

## 2.2. ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE PERSONAL

La Administración para un considerable número de autores se presentan como un saber o como un cuerpo de conocimientos científicamente establecidos, mientras que a los ojos de otros, se presenta como una creación artística o una forma de actuar; hay también quienes piensan que es una técnica.

Aquellos que le dan el carácter de ciencia suelen hacerlo fundados en el supuesto de que todo conocimiento sistematizado es una ciencia. Los que piensan que en Administración se encuentran elementos que le tipifican como arte, fundamentan sus argumentos en el sentido de que por largos siglos se vinculaba con el éxito administrativo, a las cualidades personales, y quienes consideran que es una técnica se basan en el fundamento de dar a la Administración la tipología de un conjunto de reglas. Para Reyes Ponce, por ejemplo, para citar uno de los clásicos de nuestra disciplina, la Administración es "el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social" (34) Otro autor más novedoso, cómo

---

(34) REYES PONCE, Agustín: Administración de Empresas, Editorial Limusa, Ed. 1978., p. 32

lo es José Antonio Fernández Arena, la Administración es "el conjunto de elementos constituidos en una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado" (35)

Sikula, por su parte, la define como: "la planeación, organización, control, dirección, motivación, comunicación y toma de decisiones que cualquier organización lleva a cabo con el fin de coordinar los diferentes recursos para crear eficientemente algún producto o servicio" (36)- Más amplia nos parece el enfoque de Guzmán Valdivia que la asume como "la dirección eficaz de las actividades y de la cooperación de otras personas para obtener determinados resultados" (37) Y más conciso nos parece otro autor también clásico, William J. C. Mc Larney, quien sostiene que la Administración es "la combinación más efectiva posible de hombres, materiales, máquinas, métodos y dinero para obtener la realización de los fines de la empresa" (38)

- 
- (35) RIOS SZALAY, Adalberto: Orígenes y Perspectivas de la Administración, Ed. Trillas., México, 1977., p. 23
- (36) SIKULA F. Andrew: Administración de Personal, Ed. Limusa., México, 1980., p. 45
- (37) GUZMAN VALDIVIA, Isaac: Problemas de la Administración de Empresas., ed. Limusa., México, 1980, p. 55
- (38) GUZMAN VALDIVIA, op. cit. p. 57

En atención a los pensamientos de autores planteados, aduce Reyes Ponce, por su lado, que la Administración tiene entre otras, las siguientes características: a) Universalidad, considerada como el fenómeno administrativo que abarca de manera general todo tipo de organizaciones en donde se trate de llegar a la coordinación sistemática de medios. b) Especificidad, en la medida que aunque va acompañada de otros fenómenos de índole distinta, el fenómeno administrativo es específico y distinto a los que lo acompaña; c) Unidad temporal, en función de que en todo momento de la vida de una empresa se están dando, en mayor o menor grado todos o la mayor parte de los elementos administrativos; d) Unidad Jerárquica. Todos cuentan tienen carácter de jefes en un organismo social, participan, en distintos grados y modalidades, de la misma administración. (39)

En sustancia, el proceso administrativo está compuesto de una serie de fases sucesivas que constituyen un conjunto y una estructura de actividades como se puede advertir a simple vista por un observador empírico. El ciclo total de acción no se presentará siempre como una secuencia ordenada. A menudo está parcialmente

---

(39) REYES PONCE, op. cit. pp. 27 y 28



abreviada o condensada, y la separación entre sus diferentes fases será poco aparente o muy atenuada como se puede evidenciar en el análisis de cualquier actividad administrativa, en las empresas, por pequeñas y reducidas que éstas sean.

En relación con el tópicico que nos interesa, podemos evidenciar que hay dos corrientes sobre la conceptualización de la Administración, y alrededor de cinco o seis escuelas para tratar de explicar la Administración de Personal. Si atendemos a la más tradicional de todas, diremos que la de Reyes Ponce, nos lleva evidentemente a los planteamientos genéricos, que han sido llamados gerencialistas o mecanicistas, pues este autor, divide a la administración en dos grandes rubros: a) el mecánico o teórico y b) el dinámico o práctico.

Es interesante destacar este enfoque de tipo tradicional, para luego entender más ampliamente el enfoque sistémico de la Administración, que no es igual como con ignorancia apuntan algunos, el enfoque sistemático. Son dos enfoques distintos. Uno el sistémico, se le refiere a la teoría de sistemas. El sistemático, se relaciona con la sistematización.

Si se recapitula sobre la conceptualización del proceso administrativo, tendríamos que llegar al mismo esquema-conclusorio que sustenta Fernández Arena, y que podemos reunir en función de los siguientes agrupamientos:

| A U T O R      | A Ñ O | F A C T O R E S  |
|----------------|-------|--|
| HENRY FAYOL    | 1886  | - PREVISION<br>- ORGANIZACION<br>- COMANDO<br>- COORDINACION<br>- CONTROL          |
| LYNDALL URWICK | 1943  | - PREVISION-PLANEACION<br>- ORGANIZACION<br>- COMANDO-COORDINACION<br>- CONTROL    |
| WILLIAM NEWNAM | 1951  | - PLANEACION<br>- ORGANIZACION<br>- OBTENCION RECURSOS<br>- DIRECCION<br>- CONTROL |
| R.C. DAVIS     | 1951  | - PLANEACION<br>- ORGANIZACION<br>- CONTROL  |

KOONTZ & O'DONELL 1955

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- INTEGRACION
- DIRECCION
- CONTROL

JOHN F. MEE 1956

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- MOTIVACION
- CONTROL

GEORGE R. TERRY 1956

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- EJECUCION
- CONTROL

LOUIS A. ALLEN 1958

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- MOTIVACION-COORDINA-  
CION
- CONTROL

DALTON MC FARLAND 1958

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- CONTROL

AGUSTIN REYES PONCE 1960

- PREVISION
- PLANEACION
- ORGANIZACION
- INTEGRACION
- DIRECCION
- CONTROL

ISAAC GUZMAN VALDIVIA 1961

- PLANEACION
- ORGANIZACION
- INTEGRACION
- DIRECCION Y EJECUCION
- CONTROL

JOSE ANTONIO FERNANDEZ 1967

- PLANEACION
- IMPLEMENTACION
- CONTROL

ENFOQUE SISTEMICO DE

MARIO FRIERO

1974

- PLANEACION
- PROGRAMACION
- PRESUPUESTACION
- GESTION
- DIRECCION
- CONTROL
- EVALUACION

En el fondo se puede advertir la enorme coincidencia - de los autores, pues lo que hacen es puntualizar etapas del proceso con diversos nombres, argumentando una especie de división académica para fines de enseñanza, lo cual es evidente, pues en el momento en que estamos en la planeación, ya se requieren elementos de control y al mismo tiempo de evaluación, pues ambos, control y evaluación, permitirán detectar si la planeación se está llevando a cabo de acuerdo con los elementos de la normatividad administrativa.

En todos los casos, se puede ver también que la conceptualización del regimen administrativo, más que operar para una mejoría de la conceptualización, va en sentido contrario y oscurece la situación. Por ello ha ganado tanto terreno la administración sistémica, es decir la que trata de explicar el proceso de la administración, considerando a la empresa, organismo o institución como un sistema, es decir como un todo, y a cada una de sus partes componentes, como un subsistema, que forma parte en lo particular y en lo general del sistema global.

En este sentido, si la empresa es el todo, las partes que la componen, como se puede advertir en el resumen-

adicionado del cuadro de Fernández Arena y que esquematizamos en las páginas número 82 a la 84, los factores-derivados de dicho enfoque se pueden triangular en atención al siguiente enfoque y que se presenta en la página 87 para una mayor calidad de la comprensión.

Si el enfoque sistémico, como se señaló permite la conceptualización de la empresa como un todo, y las partes que la componen son los subsistemas, a su vez, cada subsistema puede ser englobado para que se atiendan criterios de sub-sub-sistemas. Un ejemplo podrá mejorar la claridad del concepto: veamos el conjunto general, denominemoslo SISTEMA GENERAL DE ADMINISTRACION. Este tendrá los subsistemas siguientes:

- (1) Financiero
- (2) Contable
- (3) Registro y Estadística
- (4) Personal
- (5) Aprovechamientos de material
- (6) Tecnología
- (7) Decisorio
- (8) Direccional
- (9) Contralor
- (10) Comunicacional.

Esos subsistemas interactúan permanentemente entre sí, de

|                 |                                     |              |
|-----------------|-------------------------------------|--------------|
| PLANEACION      | -----procesos de interacción-----   | GESTION      |
| PROGRAMACION    | ---o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o--- | DIRECCION    |
| PRESUPUESTACION |                                     | COORDINACION |

-----  
 o-o  
 |  
 procesos de interacción-procesos de interacción  
 |  
 o-o  
 -----

-----  
 o-o  
 |  
 procesos de interacción-procesos de interacción  
 |  
 o-o  
 -----

|             |                                   |                |
|-------------|-----------------------------------|----------------|
| SUPERVISION |                                   | EVALUACION     |
| CONTROL     | -o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-o-   | CALIFICACION   |
| AUDITORIA   | -----procesos de interacción----- | REALIMENTACION |

PROCESO DE TRIANGULACION DE LOS ELEMENTOS SISTEMICOS  
 FUENTE: Mario Friero. CIAP. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México. 1970.

manera que no se puede explicar por ejemplo, el nivel de decisión si no va acompañado de acciones que corresponden a la situación del subsistema financiero, que permitirá la cuantificación de recursos presupuestales, o al mismo tiempo, al establecimiento de medidas, tendientes a consulta de las estadísticas y registros, que forman parte del sistema global empresa, como el subsistema de registro y estadística.

De igual manera en la Administración y Desarrollo de Personal, que es un subsistema del Sistema Global, también a su vez, podemos esquematizar que tiene partes componentes y a las cuales nos habremos de referir más adelante en este mismo capítulo.

En contraste, queda pues de relieve cómo la Administración vista en su enfoque tradicional, no ofrece ya en la actualidad una respuesta a la modernidad administrativa, como es el caso la clasificación de las partes mecánica y dinámica, dividiendo el proceso, como lo hace Reyes Ponce, en:

- o Previsión
- o Planeación
- o Organización
- o Integración
- o Dirección
- o Control



En lo que se refiere al enfoque del inciso que abordamos denominado: Administración y Desarrollo de Personal el grupo coincide por una parte con Arias Galicia, quien precisa que dicho desarrollo "comprende integralmente al hombre en toda la formación de la personalidad, que abarca carácter, hábitos, educación de la voluntad, cultivo de la inteligencia, sensibilidad hacia los problemas humanos, capacidad para dirigir..."(40) destacamos la importancia de las aportaciones de Chruden y Sherman en el sentido de que "el desarrollo de los empleados, en realidad debe considerarse que se inicia con su orientación y continúa durante todo el tiempo de su permanencia en la organización..."(41) y por último enfatizamos las tesis de José Luis Preciado, en el sentido de que las organizaciones tienen en el factor humano "su recurso más valioso, que sin embargo, por las deficiencias entre los individuos que las integran, así como por el cambio característico que no siempre se acepta sin resistencia, y sobre todo por el adelanto tecnológico, dicho factor, -el humano- sufre menoscabo en su evolución, limitaciones en las perspectivas de desarrollo y mutilación en la esen-

---

(40) ARIAS GALICIA, Fernando: Administración de Recursos Humanos, Ed. Trillas, México, 1979., p. 320

(41) CHRUDEN Y SHERMAN: Administración de Personal, Ed. CECSA México, 1976., p. 186

cia del quehacer de capacitación y desarrollo" (42)

En atención a los fundamentos señalados por los autores citados, podemos conceptualizar a la Administración del Personal, como la rama de la Administración que tiene como finalidad asegurar que los sujetos que van teniendo una relación laboral con las organizaciones, respondan tanto a los requerimientos globales de la institución, como a los particulares del puesto y en especial, a los apremios de la unidad de trabajo a donde se van a incorporar.

En otras palabras, son elementos a nuestro juicio esenciales de todo proceso de Administración de Personal, aquellos factores que confluyen para que el individuo que aspira a ingresar a una organización, entre a ésta, con una serie mínima de seguridades de recíproca influencia, tanto para la empresa que contrata, como para quien es contratado. Se trata pues de considerar en su conjunto al denominado proceso Administración de Personal.

Uno de los problemas como veremos es que la situación de conflicto se inicia en las instituciones por deficiencias que se advierten desde el momento mismo del reclutamiento distorsionado, en la medida que la unidad de trabajo care

---

(42) PRECIADO, J. Luis: Administración de Personal en los Sistemas Burocráticos, Ed. CIAP. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM., México, 1970., p. 37

ce de entre otros, de los siguientes instrumentos:

- (1) Manual General de Organización actualizado
- (2) Condiciones Generales de Trabajo debidamente difundidas y asimiladas
- (3) Manual Específico de Organización, actualizado
- (4) Instructivos sobre el perfil y especificaciones del puesto.

Frente a la ausencia de estos instrumentos normativos, las organizaciones contratan por decirlo en términos muy sencillos, a ciegas. Es decir, al momento en que se llega al necesario requerimiento de personal para la realización de trabajos específicos, se pasan por alto, tanto las circunstancias de tipo normativo, como de tipo instrumental, haciendo que las unidades que seleccionan reclutando, contratan, inducen y pactan las remuneraciones, obran prácticamente sin información sobre las necesidades y requerimientos específicos de las unidades solicitantes.

Frente a esta exigencia, surge paralelamente la de lograr el desarrollo de ese elemento humano que se encuentra a su disposición, a fin de hacerlo más satisfactorio a sí mismo, a su organización y a la comunidad en la que vive, y esto solo es posible en la medida que el ser humano adquiera co-

nocimientos y desarrolle sus capacidades, en cuyo caso el entrenamiento es el auxiliar más valioso. El entrenamiento es uno de los aspectos esenciales para lograr eficiencia, por lo que habrá de ser sistemático y realizado en tiempo y circunstancias adecuadas.

Antes de iniciar programas de entrenamiento, capacitación y desarrollo, se requiere hacer un análisis de necesidades.

Los aspectos mencionados son solo para ejemplificar algunos aspectos a los cuales habremos de referirnos al término del capítulo en el diagnóstico respectivo, y a efecto de ilustrar algunos de los componentes de la Administración de Personal, que es el tema central de este inciso.

Retomando nuestra propia definición, diremos que podemos concluir que la Administración de Personal, además de concebirse como una parte de la Administración, es al mismo tiempo una especialización o una técnica. -Especialización en la medida que los factores tecnológicos implícitos en su manejo, responde a principios, a técnicas probadas, a una sistematización del conocimiento, que supera el empirismo y la improvisación. Es al mismo tiempo una técnica, en la medida que se constituye en sí misma, como un instrumento de la propia Admi-

nistración.

Los elementos constitutivos para el recto manejo y la eficiente instrumentación de técnicas de Administración de Personal, son a juicio del grupo, los siguientes:

- (1) Factura de políticas referidas a la planeación-programación-presupuestación de la fuerza de trabajo necesaria para que la institución adopte las estrategias operativas necesarias para el logro de las finalidades para las cuales fue constituida.
- (2) Definición de los elementos estructurales, de forma y fondo, para que el reclutamiento y selección de personal se lleven a cabo en función de las técnicas que se derivan de la Psicología Aplicada, de la Ingeniería Industrial, de la Ergonomía, con la finalidad de que se garantice a la institución que a todo ingreso de personal, se preceden acciones específicas que cubren con márgenes de seguridad el correcto ingreso de lo que constituye la fuerza de trabajo.
- (3) Determinación de los márgenes de la selección,-

referida a los siguientes elementos normativos de administración: a) catálogo de puestos; b)- especificación de puestos; c) perfil de puesto; d) evaluación y calificación de puestos. Esto permitirá que todo candidato sea seleccionado en función de elementos de referencia específicos, mediante los cuales se logre la detección del candidato ideal para el puesto.

- (4) Orientación de los esquemas de contratación individual y colectiva, para asegurar el cabal y puntual cumplimiento de la legislación laboral vigente en el país, a la cual se hizo referencia en el caso de las Paraestatales en el primer capítulo de nuestro seminario de investigación.
- (5) Establecimiento de políticas, mecanismos y procedimientos de estímulos, recompensas y motivación, con la finalidad que todo el personal que labora en la institución responda a factores precisos de productividad. En función de estos aspectos de motivación, se hace indispensable el trazado de índices o parámetros de eficiencia vigentes en la organización. Sin estos marcos de referencia, la evaluación del desempeño laboral-

resulta totalmente subjetiva.

- (6) Definición de los sistemas de evaluación del desempeño laboral y a lo cual nos hemos referido en el inciso anterior.
- (7) Integración de los mecanismos de estadística y registro a través de los cuales se lleva a cabo la detección de incidencias, consignación de datos relacionados con el personal.
- (8) Formulación de los elementos de la retroalimentación del sistema de Administración de Personal con los otros sistemas del Proceso-Empresarial, como son: finanzas, recursos materiales, aprovisionamientos, recursos tecnológicos, etc. y determinación de las políticas para asegurar que la interacción se realice dentro de márgenes de comunicación administrativa integral.

Aunque no todos los autores coinciden en la nomenclatura sistémica, en el fondo, los elementos que aducen en sus definiciones bien constituyen o elementos comunes, o bien factores que se relacionan con los mismos componentes. De igual manera acontece con la Administración en general.

### 2.3 CONCEPTUALIZACION DE LOS SUBSISTEMAS DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

En el inciso precedente nos aproximamos a lo que tenemos como conceptos de los elementos integrantes de la Administración de Personal. Ahora nos corresponde precisar los instrumentos básicos para el manejo de operación y gestión de dichos subsistemas. Para ello, el grupo se propuso seguir una metodología de naturaleza indicativa, de tipo sinóptico, con la finalidad de plantear un panorama genérico capaz de establecer un marco de referencia para la investigación de campo que pretendemos realizar en función del seminario de investigación que realizamos.

Todo subsistema de Administración de personal debe tener determinados los índices de eficacia de la organización. Estos habrán de expresarse en términos de contabilidad de costos, siendo el cociente del rendimiento real sobre el ideal. Se incluyen por lo general los siguientes factores: a) costos de trabajo requeridos para la producción de bienes y servicios; b) costos de los materiales necesarios para producirlos, c) calidad de los bienes y servicios, d) utilización de maquinaria y equipo, e) costo de distribución, f) cantidad y costos de los desperdicios.

Así mismo, dichos subsistemas deberán estar referidos al análisis de las operaciones, mediante el cual se pretende-



-208 12

determinar el contenido del trabajo de cada puesto y los requisitos para desempeñarlo de una manera efectiva. A fin de poder entrenar o perfeccionar al personal, debe tenerse en cuenta que es necesario conocer el trabajo que va a ser objeto de adiestramiento o de capacitación; para tal fin se debe señalar lo que es el puesto, que se hace en él, cuáles son las actividades diarias, periódicas y eventuales que realiza el titular del puesto, qué habilidades físicas y específicamente mentales se precisan para su ejecución.

Otro de los aspectos importantes para determinar la composición y operación de los subsistemas de la Administración de Personal, es el relacionado con el análisis factorial, que se realiza fundamentalmente tomando dos elementos que son: a) el inventario de recursos humanos que nos indica con que potencial cuenta la empresa en el momento actual y cómo va a proyectarse en el futuro; b) la moral de trabajo de la organización. Una vez esclarecidas las necesidades de entrenamiento se procede a establecer el tipo del mismo o su extensión al área de capacitación y luego de desarrollo de personal.

La operación y funcionamiento de la Administración de Personal, debe resolver uno de los problemas principales, que en el medio burocrático y en general de las organizaciones

sociales se ha pasado por alto: la evaluación del desempeño. A este concurren, en opinión de Chruden y Sherman, los siguientes factores: 1) Determinar y formular los requisitos de desempeño. En otras palabras, determinar lo que se espera como "bien" en el desempeño de los trabajadores y los supervisores o mandos medios. 2) Discutir los requisitos de desempeño con el empleado y ajustarlos a la realidad programática de alcance organizacional. 3) Observar lo que está haciendo el subordinado. 4) Evaluar su desempeño comparándolo con los requisitos. 5) Comentar la evaluación con el empleado. 6) Tomar la acción adecuada. (43)

En función de los antecedentes citados, podemos señalar con Arias Galicia que el enfoque para administrar los recursos humanos, parte del proceso "administrativo aplicado al acrecentamiento y conservación del esfuerzo, las experiencias, la salud, los conocimientos, las habilidades, etc. de los miembros de la organización, en beneficio del individuo, de la propia organización y del país en general (44)

Por su parte Thomas G. Spates define a la Administración de personal, como "un código sobre las formas de organi-

---

(43) CHRUDEN Y SHERMAN, op. cit. p. 240

(44) ARIAS GALICIA, Op. cit. p. 27

zación y de tratar a los individuos en el trabajo, de -- manera que cada uno de ellos pueda llegar a la mayor realización posible de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para ellos mismos y para su grupo, dando de tal manera a la empresa de la que forma parte, una ventaja competitiva determinante y, por ende, sus resultados óptimos" (45).

En el cumplimiento de los ordenamientos legales establecidos para el sector público en su conjunto, y para el ámbito específico de las empresas de participación estatal y fideicomisos, conviene advertir que la Administración y Desarrollo de Personal, también ha sido objeto de polémica, como lo ha sido también la definición misma de este tipo de instituciones gubernamentales tan relacionadas con la vida económica del país, al constituir el soporte de lo que han dado en llamar el "estado empresario" y que sigue siendo objeto de polémica interminable, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde el enfoque administrativo y organizacional.

La Administración y Desarrollo de Personal, aunque en -- principio debe responder a los mismos elementos tecnológicos de planeación-programación-presupuestación-gestión dirección-control-evaluación, en la realidad, la naturaleza particular de este tipo de organismos -instituciones

paraestatales- adolece de graves problemas. Es por principio, que debemos dar razón de la conceptualización en función, en un esquema rector, de manera que se pueda definir con certeza la manera en que se entienden los subsistemas y a los que ya hicimos alusión en el primer capítulo.

El camino para llegar a la identidad de conceptos, podría resolverse de dos maneras: la primera como nos aproximamos en el primer capítulo y la segunda, mediante entrevista con especialistas. Opacando las posibilidades de la primera ruta, el grupo consiguió una entrevista con el licenciado en psicología, Humberto Ponce Talancón, Director del Centro de Capacitación del Sistema de Transporte Colectivo del DDF y al mismo tiempo Presidente de la Asociación Nacional de Psicólogos al Servicio del Estado. Se proporcionó al entrevistado un guión de contenido, que constó de los siguientes reactivos de investigación: (1) ¿Hay consenso sobre las implicaciones, naturaleza y objetivos de la Administración de Personal en el Sector Paraestatal? (2) ¿De cuántos subsistemas se constituye el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal? (3) ¿De qué manera conceptualizan en su dependencia cada uno de los subsistemas?

Las respuestas fueron las siguientes:

(1) En relación a la pregunta relacionada con el consenso acerca de las implicaciones, naturaleza y objetivos de la Administración de Personal, es muy importante primero llegar a una convención: el término Administración. Este resulta polémico en casi todas aquellas especialidades que tienen vinculos con la posibilidad de coordinar esfuerzos dentro de las organizaciones. Se tiene la referencia un tanto distractora sobre el término. Se dice y con justificada razón para algunos, que es una ciencia. Otros ponen en tela de juicio dicha afirmación. Sostienen que la Administración no es ciencia, pues carece del marco de nominado epistemológico para serlo, es decir, de la sistematización y validación de conocimientos probados para llegar a tener esa categoría. Otros por el contrario se aferran a que debe ser tratada y considerada como una ciencia en toda la extensión del término. Otros más señalan que es una disciplina. En resumen, cada corriente tratará de defender su tesis.-

Ahora bien, si tomamos en cuenta el otro ingrediente que corresponde a la calificación: "de personal" la situación se torna más compleja. El campo del administrador por ejemplo, referirá una combinación de elementos, unos de la propia Administración y otros -

de la Ingeniería Industrial, o tal vez de las ciencias contables por el vínculo que hay de manera irrevocable entre contaduría y administración.

El Ingeniero Industrial, asumirá ese término como parte de su especialidad y dirá que sólo se auxilia de la contaduría para efectos fiscales, laborales y también del abogado para definir, en principio la iniciación y terminación de los factores jurídicos y legales que componen la contratación. De ninguna manera ese profesional admitirá que la Administración de Personal sea patente de alguna profesión en particular.

En nuestro campo, por ejemplo, entre los psicólogos hay distorsiones también relacionadas con la preten sión de tener la patente del ejercicio profesional al respecto. Y así cada rama del saber plasmada en los niveles de licenciatura, especialización o post grado, irán refiriendo la Administración de Personal a sus propios esquemas de referencia.

Tratando de responder la pregunta objetiva y concretamente, con el ánimo de contribuir a la investigación que el grupo de ustedes lleva a cabo, quisiera puntualizar algunos elementos referenciales que pu-

dieran ser de interés.

Existe en el seno del Ejecutivo una entidad rectora denominada Coordinación General de Estudios Administrativos que ha tamizado el marco conceptual, procurando recoger el consenso de los funcionarios responsables de dicha Administración de Personal. Este organismo llevó a cabo encuestas para ver la naturaleza y alcance. Integró Comités Técnicos Consultivos formados por representantes de las Secretarías de Estado y por los Departamentos Administrativos. A estos órganos de deliberación también concurren representantes del sector paraestatal. Se definió ahí que la Administración de Personal es el sistema que tiene como propósito fundamental el establecimiento de un marco normativo y procedimental mediante el cual se garantice los derechos de los trabajadores y propicie el honesto y eficiente desempeño de sus tareas, para contribuir a la consecución de los objetivos del Gobierno Federal.

Luego de una serie de intentos de definición y conceptualización, se convino finalmente en establecer como objetivos de dicho quehacer de Administración de Personal: a) contar con una administración de personal ágil y moderna, eficiente y eficaz, racional y sistemática, que garantice la satisfacción

de los intereses de los servidores públicos y que, simultáneamente, coadyuve al cumplimiento de los propósitos que la sociedad le ha fijado a la Administración Pública Federal.- b) Establecer y procurar el cumplimiento de una política congruente-- que abarque desde la entrada de un trabajador al servicio público, hasta su separación o jubilación dando unidad a la actitud del Estado frente a sus servidores.- c) Corregir la dispersión de esfuerzos, la no coherencia de mecanismos y prácticas e impedir la persistencia de irregularidades mediante la formulación de lineamientos generales a nivel global, sectorial e institucional que conduzcan al desarrollo de una política congruente de personal para las dependencias y entidades.

En relación a la segunda pregunta, es importante destacar también la necesidad de establecer convenciones, y registrar los elementos que las fundamentan, por la vía de la conceptualización o por la de la definición.

- (2) En respuesta concreta para la segunda pregunta, se puede referir la convención establecida en la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, y que además de haber sido aceptada por las dependencias y entidades, lo ha sido también por parte de gremios como el que agrupa a los profesionales y que me honro en presi-



dir. Así los elementos constitutivos con carácter de subsistemas del Sistema citado de Administración y Desarrollo de Personal, serían tanto para los órganos del sector central, como para los del paraestatal, los que a continuación voy a mencionar, pero que tampoco tienen una uniformidad y unanimidad en su nomenclatura. Ellos son:

- o Planeación y organización
- o Empleo
- o Remuneraciones
- o Relaciones jurídico-laborales
- o Prestaciones y servicios
- o Capacitación y desarrollo
- o Motivación
- o Información
- o Evaluación

En relación a la tercera pregunta, me limitaré solamente a citar los factores componentes de alcance orgánico aun con el riesgo de ser omiso en algunos casos.

- (3) En atención a la pregunta formulada en tercer lugar diremos que el subsistema de planeación y organización, en teoría se compone de: a) planeación y programación sustantivas; b) organización de las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal; c) O

ferta y Demanda Laborales; d) Tablas de Reemplazo; e) Planeación del Crecimiento de la Fuerza de Trabajo.

Por su parte, Empleo se integrará entre otros factores por: a) reclutamiento; b) selección; c) nombramiento; d) análisis y clasificación de puestos; e) catálogo de puestos; e) plantillas; g) incidencias.

En lo que hace a Remuneraciones, este se compone -- por: a) tabulador de sueldos; b) zonas salariales; c) estructura real salarial; d) pagos; e) valuación de puestos; f) efectividad en la evaluación de méritos.

El de Relaciones Jurídico-Laborales por: a) relaciones sindicales; b) premios, estímulos y recompensas; c) horarios; d) vacaciones.

En los enfoques relacionados con Prestaciones y Servicios, por: a) culturales; b) sociales; c) económicos; d) seguridad social; e) servicios; f) higiene y seguridad.

El de Motivación, por: a) cultura administrativa; b) comunicación social; c) participación.

El de Información, por: a) registros; b) censos; c) estadísticas; d) bancos de datos; e) difusión.

El de Evaluación, por: a) registros de avance, b) - comparación y análisis de resultados; c) aplicación de medidas correctivas.

En los tres puntos anteriores transcribimos el texto de la entrevista. Pudimos observar que el profesionalista en entrevistado, durante el transcurso de la entrevista utilizó algunas tarjetas que le prepararon, utilizó documentos, nos mostró archivos y los aspectos más importantes que sobresalen de la entrevista que logramos, es una situación muy especial: en otras profesiones también existe preocupación por el campo profesional del administrador.

De acuerdo con las técnicas de investigación documental, al momento de transcribir la cinta grabada a un original con destino a documentar nuestro seminario, usamos la licencia de dar la estructuración en incisos, y la sistematización de resumen, quitando los elementos que durante la charla no tuvieran que ver directamente con la respuesta a las preguntas que le fueron formuladas al Presidente de la Asociación Nacional de Psicólogos al Servicio del Estado.

## 2.4. LOS PROBLEMAS DERIVADOS DE LA NATURALEZA DEL SECTOR PARAESTATAL

En el capítulo anterior ya hacíamos alusión a la naturaleza problemática del sector paraestatal por lo que se refiere a: origen, esencia, naturaleza y fines; estructuración jurídica. Ello lo vimos desde el punto de vista genérico. Ahora nos corresponde explorar desde el ángulo muy particular de la Administración de Personal. Así como en el caso anterior, en que se trataba de llegar al planteamiento de conceptos sobre el Sistema y aquellos subsistemas que lo componen -el de Administración y Desarrollo de Personal-, ahora nos corresponde inicialmente ver el enfoque que se deriva de dichos problemas, pero ahora referidos exclusivamente al conjunto de elementos que se derivan específicamente de la Administración y Desarrollo de Personal.

En igualdad de circunstancias, tuvimos dos posibilidades básicas: o explorar en libros, documentos y testimonios, o acercarnos mediante encuesta o entrevista a la naturaleza del problema. Consideramos como grupo, que nuestra limitación teórica para poder abordar el perfil que nos debe preocupar en esta parte de la investigación, sólo -mente era superable, en la medida que lográramos acercarnos a especialistas para tener bases de mayor profundidad al momento en que tocáramos los temas fundamentales,

relacionados con las hipótesis del Seminario. Por dichas razones elaboramos un guión de entrevista para llegar hacia especialistas. Consideramos que una forma de arribar con ellos, lo constituya una cada vez más prestigiosa casa de estudios: el Instituto Nacional de Administración Pública, presidido por el licenciado Luis García Cárdenas. El grupo habló con funcionarios que colaboran con él, como son los casos del doctor José Monsanto, el lic. José Luis Calderón, el licenciado Manuel Carrillo Poblano. El primero había sido Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; el segundo - en el momento de la entrevista, era el Secretario Ejecutivo de dicho Instituto Nacional de Administración Pública de México, que es además parte integrante del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede y domicilio en París. La última persona citada, era el funcionario responsable de operar el programa de Asesoría y Docencia de dicho INAP mexicano. Estas personas nos facilitaron acceso con maestros e investigadores del INAP a fin de entrevistarlos.

En la medida que las metas de la investigación llevaban a tener presente un tal vez cuestionamiento de la estructura gubernamental, y en atención a las enormes limitaciones, que al menos en la crítica pública se atribuyen de manera directa a las empresas que constituyen el sector paraestatal, los entrevistados aceptando colaborar y participar en el ejercicio de investigación, nos pidie--

ron que la tabulación del resultado de las entrevistas y la sistematización de información fuera de carácter global para individualizar las críticas o bien algunas opiniones favorables en caso de que las hubiera, y por lo tanto, se nos autorizó a citar sus nombres solo al principio, haciendo al mismo tiempo esta aclaración que acabamos de formular.

En el caso citado fueron participantes de este encuentro miembros destacados del INAP, que al mismo tiempo acuden periódicamente al Instituto para impartir clases en el nivel de Maestría en Administración Pública y en los programas de Especialización en Finanzas Públicas y en Administración de Personal al Servicio del Estado. Estas personas fueron: 1) doctor Carlos Martínez Rivas; 2) licenciado Manuel Carrillo Poblano; 3) Néstor Fernández, M.A; 4) doctor José Galván Escobedo; 5) Maestro en A.P. Gustavo Rodríguez; 6) licenciado Cipriano Gómez; 7) licenciado Ernesto Gomez Pombo; 8) doctor Alfredo Anguiano.

La sistematización de datos partió de una pregunta única-antecedida de la explicación de la investigación que nuestro grupo llevaba a cabo, de la presentación del guión de metodología, así como de los elementos que tratábamos de puntualizar temáticamente. Se les indicó la forma en que pretendíamos tabular sin llegar a la cuantificación porcentual. Es elemental, les señalábamos antes de la entrevista, que poder hablar con libertad, deberá realmente-

ser requisito de alcance y método de la investigación. En tonces la pregunta debería ser abierta, lo más posible, a tal punto de facilitar a los entrevistados expplayarse. Usamos la técnica de tomar notas en el transcurso de la entrevista, y cuando lo permitieron, usamos como apoyo el uso de grabadora.

La pregunta única fué:

¿Qué problemas y de qué manera se pueden resumir, afectan con mayor incidencia a la Administración de personal en el sector paraestatal? en otras - palabras, desde el muy particular punto de vista de usted, ¿cuáles son los problemas de adminis - tración y desarrollo de personal, que con mayor - frecuencia se confrontan en el ámbito paraesta - tal y que se originan por la naturaleza jurídico administrativa de dicho sector?

La tabulación de las respuestas de la entrevista nos - arroja los siguientes resultados. Insistimos que no - cuantificamos por así haberlo pedido los entrevista - dos. Ellos nos señalaron, que se podía llegar a los - planteamientos básicos, sin necesidad de establecer di - cha cuantificación, por ser una entrevista que no de - bería de tener según la planteamos, una determinación que se expresara porcentualmente, pues se trataba de un ejercicio académico de validación de hipótesis.

La agrupación de respuestas se puede presentar de la manera que a continuación procedemos:

- (1) Hubo consenso mayoritario en el sentido de que como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máximo ordenamiento legal del país, no se aborda de manera expresa la naturaleza, composición, y manifestación específica, como es el caso de las secretarías de estado, de los departamentos administrativos, resultan ser entidades sujetas a la interpretación de la ley, como parte del Ejecutivo Federal, del cual resultan ser órganos auxiliares para atender asuntos, participar en la solución de aquellos problemas a donde la iniciativa de los particulares, por ley, costumbre o limitación, no puede, no debe o simplemente no interviene o no concurre.

Esta limitación se traduce en que no precisa de manera expresa, si el personal debe de ser regido en función del apartado "A" , o del apartado "B" o en su caso del "C". Tal vez en relación a este último si lo hacen.

Tuvimos que profundizar más todavía, pues la expresión "apartado" no la comprendíamos. Ellos se refe



rfan al texto del artículo 123 constitucional, que efectivamente está estructurado, resuelto e inducido por apartados. Cada uno de ellos hace alusión a determinadas características. El "A" para enfoque prevaletentemente empresarial; el "B" para sector público y el "C" para universidades y centros de educación superior.

La omisión en textos constitucionales de una referencia específica ha permitido que además de la interpretación de la ley, subyazcan elementos de tipo subjetivo para dar una configuración a la estructura y alcance de cada organismo paraestatal en lo particular. Consecuentemente dependerá del tipo de administración por la que opte el Presidente de la República y la interpretación que le den los Secretarios que le asisten en el despacho de los asuntos.

Resumen: hay una laguna de enunciado y precisión en el texto de la Constitución que norme, regule e induzca este tipo de organismos.

- (2) En relación a la situación que se deriva de los contratos individuales de trabajo y los contratos colectivos, así como de los contratos ley, podemos resumir que en opinión de los entrevistados, uno de los problemas esenciales es la no tipicidad jurídica de la relación laboral en atención a la produc -

ción de obligaciones y derechos. Se ha provocado por ello, una enorme disparidad en el trato derivado de la relación laboral.

Así, mientras hay empresas que remuneran espléndidamente a su personal, que se han caracterizado por la implantación de enormes programas de motivación, como son los casos de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, etc. desembocan a un gran contraste con otras empresas u organismos descentralizados y fideicomisos, a cuyo personal se remunera de manera muy precaria. Tenemos casos como el Patronato del Maguey, el Fideicomiso de la Palma, el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares. Entre los primeros organismos citados, y los que se enuncian al final, es fácil advertir que no hay igualdad en el trato remunerativo, no obstante tener los empleados la misma carga de trabajo, o la función que se les atribuye constituye función analoga.

El caso se puede ejemplificar con el puesto: secretaria. En organismos como los inicialmente citados, las hay: ejecutivas, particulares, de acuerdos; secretaria asistente; secretaria auxiliar; secretaria; mecanografa; taquimecanografa; secretaria recepcionista, etc. Los rangos de salario son dispares, a pesar de que ejecutan las mismas

caracterizaciones de tipo funcional. En cambio a puestos iguales, cargas iguales, trato jerárquico idéntico, en el segundo grupo de organismos - no hay similitud. Es decir, que el contraste que desde luego no se queda en el caso de las secretarías, sino en la totalidad de puestos, se advierte en una brecha que se hace cada día mayor, y que de no ponerse remedio, muy pronto se agudizarán las contradicciones en el sistema laboral y a la postre generarán presiones de la burocracia sea por sus líderes o por representaciones; también en función del margen de éstas.

En resumen, la ley no previene el tratamiento y orientación que se debe dar a la relación laboral de quienes participan en la estructura paraestatal.

- (3) Los entrevistados manifestaron su preocupación acerca de que las formas de ser en el ejercicio y desarrollo de la dirección hay también enormes y graves disparidades. Mientras existen organismos descentralizados que tienen algunos y en ocasiones altos niveles de sofisticación y complejidad reflejándose en el manejo por ejemplo de herramientas de informática y grandes instalaciones y soportes de apoyo para la toma de decisiones, en -

algunos casos, tal vez en la mayoría, la naturaleza de la dirección es de carácter empírico. Además en cierto tipo de empresas se han ensayado ya sistemas de autogestión, al amparo de la autonomía jurídica que se deriva de la ley, mientras que en otras, se constituyen auténticos feudos y elementos insulares, que siendo aislados del resto del contexto, establecen sus propios márgenes de operación, distintos a una tendencia general, considerando las limitaciones de recursos.

En resumen, la forma en que se encuentra constituido el patrimonio de las empresas y organismos que forman parte del sector paraestatal, y los diversos grados de autonomía que la ley permite, facilita que exista disparidad en el modo de dirigir y llevar a cabo la gestión.

- (4) Los sistemas de control de personal son de muy variada naturaleza y responden a estructuras de distinta índole. Cada empresa en lo particular se cubre según sea o no sujeta a control presupuestal por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda; según tenga nexos directos o no con las Secretarías que virtualmente han controlado el Sector: SEPANAL, SEPAFIN, SHCP.

En resumen, el control que se ejerce sobre el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, y los sistemas de evaluación correspondientes, obedecen a situaciones de composición estructural y coyuntural más que a normas precisas que normen y homogenicen los sistemas en función del Sector Público Central.

- (5) El proceso de planeación de personal y su programación correspondiente, está condicionada por las presiones sindicales. En la medida que la representación sindical es más fuerte, las posibilidades de planear la fuerza de trabajo o se restringen o se limitan e incluso de plano se distorsionan.

En resumen, aunque hay elementos que hacen obligatoria la planeación como ejercicio de gobierno, se apunta al principio de la Administración Federal del sexenio 1977-1982, los instrumentos para que sea efectivamente "instrumento de gobierno" no se han podido aplicar integralmente por la naturaleza autónoma de una gran parte de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

(6) Otros problemas que enunciaron los entrevistados fueron:

- a) Existen graves problemas para llegar a una clara conceptualización de lo que es y representa la empresa pública en México.
- b) Se carece de una doctrina administrativa mexicana propia para que se puedan sistematizar normas e instrumentos de gestión de personal en el sector que es estudiado.
- c) No se han dado argumentos e instrumentos suficientes para precisar la función última de la empresa pública. En el caso por ejemplo de aquellas que fueron constituidas para la producción de bienes de uso, el concepto de eficiencia y eficacia es diferente de las entidades e instituciones que fueron creadas para prestar servicios. Ello se refleja en la Administración y Desarrollo de personal. No es lo mismo coordinar la fuerza de trabajo cuando se tiene como indicador la correlación costo-beneficio social que cuando se tiene el de costo-utilidad. En el primer caso se puede mencionar un amplio grupo de fideicomisos, en el segundo deberían incluirse empresas como Bicicletas Cóndor, S.A Fertimex, Uramex, etc. que si deberían tener u

tilidad.

- (7) Los entrevistados coincidieron en que debería de establecerse un mayor control tanto por parte de las dependencias globalizadoras como son el caso específico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como de la Secretaría a la que se le atribuya de manera global el control de las empresas públicas, como podría ser el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Los resultados de esta breve encuesta nos permitieron advertir como en la realidad operativa del sector para estatal es muy amplio el campo del conocimiento administrativo y jurídico que tiene lagunas. Al no haber elementos de juicio, debidamente reglamentados, supeditados a normas específicas pero de carácter general para el sector, la función y actividad básica del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal, tiene y afronta muy severos problemas, que se manifiestan en los diversos subsistemas que lo componen.

De ahí la preocupación del grupo, para en esta altura del seminario llegar a los planteamientos propositivos que nos lleven a probar o no probar las hipótesis de las cuales partimos.

**CAPITULO TERCERO: DETERMINACION DE LAS NECESIDADES DE PLANEACION  
DE PERSONAL EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES**



## CAPITULO TERCERO

### DETERMINACION DE LAS NECESIDADES DE PLANEACION DE PERSONAL EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

**SUMARIO:** 3.1. Aproximación al Problema.- 3.2. Perfil de la Administración en la Planeación de la Fuerza de Trabajo.- 3.3. Hacia un diagnóstico preliminar sobre las necesidades de planeación de la fuerza de trabajo.- 3.4. Los obstrutores y las limitaciones de la planeación sectorial.

#### 3.1. APROXIMACION AL PROBLEMA

En el capítulo anterior aparentemente se pasó por alto el tema de la evaluación de la planeación. Es to se debe a que realizamos un ajuste sobre el contenido del temario que hubimos de efectuar en la medida que iba avanzando el seminario. En primer lugar se consideró más importante ubicar una serie de aspectos problemáticos relacionados con la conceptualización misma del sector paraestatal.

De no hacerlo así, luego tendríamos que hacer refe

rencia a una serie de abstracciones, que se superarán en la medida que respetemos el trazo del ajuste sobre el temario mismo del seminario, que consistió como se indica, en la adición de un capítulo.

En todo enfoque sistémico de la Administración, el aspecto relacionado con la planeación ocupa un papel de singular importancia, no se puede concebir el éxito y eficiencia de un organismo social alejado de una secuencia operativa y funcional de planeación.

Tenemos en principio que todo proceso administrativo se inicia precisamente con el enfoque programático, y éste siempre va precedido de la planeación.

En el area de Administración y Desarrollo de Personal se reproduce el mismo proceso administrativo, esto es abarca: planeación, programación, presupuestación, organización, integración, dirección y control. Eso se destacó ampliamente en los dos capítulos precedentes.

Ahora nos corresponde acercarnos con mayor nitidez a las situaciones críticas que se definen por la ausencia de la planeación de los recursos humanos.

En ello es que pusimos nuestros esfuerzos. En función de dicho propósito dirigimos este capítulo.

Es imperioso destacar la importancia que ha cobrado el sector paraestatal a partir de los inicios de la década de 1960-1970. El creciente número de entidades y consecuentemente el número también en aumento de personal y recursos correspondientes de que el sector debe hacer uso. Sin llegar al planteamiento cuantitativo, baste recordar el señalamiento de Mouton que precisa: "Cuando un país se aproxima a los umbrales del desarrollo, entra casi siempre en la encrucijada de definición ideológica, política y económica sobre el tipo de modelo y la clase de país al cual se aspira. En ello la función del sector para-público es de vital importancia. La concepción que de éste se tenga, la inherencia de su tratamiento y la objetividad de las políticas, darán rumbo a la nación y dimensionarán la economía del Estado en cuestión" (46)

Se ha discutido con profundidad el tópico de nacionalización y el de estatización. No es tema de nuestro seminario, pero ambos vocablos nos interesan en función del tema que tratamos. El personal es objeto de definición de políticas, es sujeto de derechos y obligaciones, unas y otras se alojan en un marco jurídico, sobre todo en un país como el nuestro, supuestamente Estado de Derecho.

---

(46) MOUTON, Albert: Desarrollo e impacto de la economía centralmente planificada, Ed. Técnica, S.A., Buenos Aires, - Argentina, 1973., p. 349

El Administrador de Personal se halla en el centro de la transformación que viven los organismos paraes tates, toda vez que en función de las acciones que realiza para dotar a las entidades de personal debidamente capacitado, debe atender a los requerimientos para el logro de los objetivos sociales de dichas empresas. Es donde la planeación de personal cobra tanta importancia y como se podrá demostrar o disprobar, la función de planeación de la fuerza de trabajo está totalmente relacionada con la evolución del todo, es decir con la transformación global de la estructura pública.

Sin planeación los organismos no pueden tener un rumbo fijo, tampoco pueden corresponder a los enfoques y orientaciones de tipo global que opera y formula el gobierno de la República. Tampoco es posible que sean dadas las condiciones para llevar a cabo, como se pretende en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, una iniciación de reajuste funcional para perfeccionar el aparato paraestatal en términos de oferta-demanda de servicios y en función de la relación costo-utilidad.

El ámbito especializado de la administración de elementos humanos, se distorsiona y en esa segmentación funcional se alojan severos problemas, algunas perspectivas y es a éstas a las que queremos aproximarnos.

Otros de los aspectos problemáticos que se pueden observar en el campo de la planeación de la fuerza de trabajo, es la ausencia de una cultura administrativa entre los supervisores y los mandos medios, o bien en virtud de ser demasiado técnicos o especializados en sus campos respectivos, o simplemente por la deficiente institucionalización del servicio civil de carrera que lleva necesariamente a la permanencia en el puesto.

En términos generales se puede advertir en el medio mexicano, que cuando la gente ha terminado de aprender su trabajo, en el puesto que desempeñaba durante una administración sexenal, al término de dicha gestión es cuando tiene que entregarle a su sucesor, menoscabando así cualquier posibilidad de optimización y perfeccionamiento de los resultados.

Es también imperioso señalar la falta de formación y perfeccionamiento de personal especializado que pueda acometer la tarea de la planeación de la fuerza de tipo laboral, sobre todo en el sector paraestatal, mismo que responde a tan variada y heterogénea composición.

Tampoco se puede descartar el real problema de las limitaciones de carácter financiero, sin cuyo origen y fuente es imposible acometer diagnósticos.

Llevar a cabo el levantamiento de un inventario de recursos humanos es el primer paso para actualizar la información de las posibilidades y capacidad instalada en la materia. Sobre este particular, información y estadística, son dos aspectos que no se pueden separar. Sin embargo, para los fines de una planeación integral de la fuerza de trabajo, toda información censal debe ser objeto de actualización de manera periódica.

La importancia del ejercicio estadístico y de información mencionado, radica en las funciones del sector paraestatal que tiene en la economía de los países en vías de desarrollo, pero sobre todo, por funciones específicas que se relacionan con la producción del aparato industrial y de transformación en su nivel global.

La información que se obtenga servirá para perfeccionar entre otras situaciones, las que se relacionan con los siguientes aspectos:

1. Suministrar las condiciones materiales generales de producción, o sea la infraestructura.
2. Asentar y afianzar un ordenamiento jurídico global dentro del cual se mueven las relaciones de los sujetos jurídicos en un régimen de economía mixta.
3. Modernizar el aparato estatal.

### 3.2. PERFIL DE LA ADMINISTRACION EN LA PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

El problema básico de las instituciones es el desarrollo de sus empleados, de sus trabajadores, de sus funcionarios. Uno de los conflictos se relacionan con la unificación de la motivación e interés propio en la realización del individuo dentro de las metas institucionales.

Los términos entrenamiento y educación para aceptar y operar los esquemas de la planeación de la fuerza de trabajo, son importantes y sus significados, tienen distintas connotaciones que efectivamente les diferencian. Como apunta Mc Farland Dalton, mientras el entrenamiento se ocupa de impartir técnicas específicas para propósitos -- particulares, la educación es un término más amplio que encierra el desarrollo de la persona de manera total, es decir desde el punto de vista intelectual y físico (47)

Decimos que entrenamiento y educación se relacionan con la planeación de la fuerza de trabajo, porque cuando se dan equívocos sobre su concepto, la operación también es deficiente. La incorporación de personal a las instituciones, casi siempre se ha venido realizando en el sector

---

(47) MC FARLAND Dalton, Administración de Personal, Ed. FCE, México, 1972., p. 357

paraestatal sin considerar el perfil necesario que debe de tener el trabajador que ingresa, el empleado o el funcionario que se contrata. Las baterías de pruebas de selección de personal no siempre son adecuadas y las más de las veces no están estandarizadas, es decir adecuadas mediante estudio de campo a las necesidades del medio mexicano.

En este sentido, si se omite el perfil de entrenamiento que debe tener el trabajador que ingresa, es interesante destacar que dicho proceso, el entrenamiento, debe considerarse como sólo una parte del proceso total de la educación. La educación está relacionada más estrechamente con los conceptos de crecimiento y desarrollo. El término desarrollo se refiere ampliamente -según la tesis de Bass y Vaughan- a la naturaleza y dirección del cambio inducido entre los empleados mediante procesos de educación y entrenamiento, sin los cuales no es posible prevenir en el horizonte del tiempo, las expectativas y condiciones del desarrollo de las empresas (48)

Las necesidades en el renglón del área de recursos humanos para la organización, en materia de planeación -

---

(48) BASS Y VAUGHAN, The Psychology of Learning for Managers Nueva York, N.Y., 1965, p. 70



de la fuerza de trabajo, se relaciona con la determinación del número de personas de cada tipo que deben ser reclutadas, seleccionadas inducidas a la organización.- El proceso lógicamente se puede dividir en 4 partes:

- o la proyección de necesidad por períodos (corto, mediano y largo plazo)
- o el análisis de la fuerza de trabajo actual
- o determinación de capacidades requeridas
- o detección de necesidades derivadas de un catálogo de puestos, perfil y evaluación del conjunto de puestos y las tablas de profesio  
graffa.

Esta división es convencional, y se trata de documentar usando el criterio de diversos autores como a continuación se señala.

1. Proyección de necesidades

El pronóstico de los recursos humanos necesarios es una de las tareas en extremo difíciles de acometer. Son de ayuda otros tipos de proyecciones, tales como las económicas, más esenciales; las proyecciones de ventas, las decisiones de alta dirección.

El directivo de personal deberá asistir al planteamiento con los otros directivos, para establecer y dimensionar el término y alcance del problema de personal necesario.

En este aspecto, las limitaciones que se derivan de la recomendación del Ejecutivo Federal para minimizar el gasto corriente, es decir el que se destina al manejo de los recursos humanos y los gastos básicos de operación. Esta minimización no ha sido real, y por ello, el número de empleados y de trabajadores de confianza que existen en este momento en el sector es considerable, como más adelante nos proponemos demostrar.

Existen varias maneras de hacer el cálculo de la fuerza de trabajo necesaria para satisfacer las demandas de personal internas que se generan. Sobre la teoría existen entre otros, las inducciones gráficas o proyecciones, la simulación por computador, el método Delphi, la programación lineal y el estudio sistemático del análisis factorial.

En Pemex por ejemplo, se han logrado grandes avances mediante las técnicas de simulación; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se trato de inducir a las entidades coordinadas por el sector, a que

usen el método Delphi, considerando las bases de un sistema de evaluación de puestos, combinado con la evaluación del desempeño laboral.

La programación matemática auxilia a la programación lineal. Trata de determinar los recursos en aquellas unidades operativas en donde se da cierto grado de certidumbre y la determinación de una localización eficiente del personal en forma matemática. El sistema también trató de utilizarse en algunas entidades coordinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como es el caso de la Comisión Nacional de Valores, cuando estuvo al frente, Gustavo Petriccioli.

En oferta-demanda de servicios, hay mucho que decir, el propósito de este inciso es solamente enunciar algunos planteamientos que correlacionan la fuerza de trabajo con la planeación de esta en función de los principios administrativos básicos que componen el proceso sistémico de la Administración.

## 2. Análisis de la fuerza de trabajo actual

Una de las efectivas formas para llegar a un primer diagnóstico de la fuerza laboral existente, es el uso de censos.

En este esquema se tasa el número de empleados y se les refiere a una clasificación para determinar las unidades de trabajo a las cuales están adscritos.

Se levanta la información en un lapso predeterminado al cual se llama "momento censal" y que viene a ser una especie de corte, para saber acerca del personal los datos genéricos básicos. Estos datos se tabulan, se sistematizan y son objeto de interpretación.

Desde luego no se trata del censo tradicional. Se trata de un instrumento de la estadígrafa administrativa mediante el cual, es posible llegar a determinar no solamente cuántos empleados tiene efectivamente la institución. Es muy fácil determinarlos por medio de la nómina. Se supone que no hay empleado que no cobra sus servicios. Sin embargo, el enfoque del censo en este sentido, determinaría limitadamente sólo la nómina.

El censo empleado como instrumento de planeación llega al nivel de describir los puestos, pide a todo el personal censado que llene cédulas específicas que abarcan desde luego, sus datos generales, su escolaridad, antecedentes curriculares, experien

cia, datos elementales sobre la descripción de su puesto, relacionandolo con un perfil predeterminado, y cuya correlación -descripción hecha por el propio empleado- y -perfil del puesto- se pueden sacar muy importantes conclusiones.

Otro elemento de apoyo en relación con el uso de los censos, para planear la fuerza de trabajo a partir de su determinación actual o potencialidad presente, o capacidad instalada, se relaciona con las proyecciones que se pueden obtener mediante el citado empleo de técnicas de simulación en computador.

El censo visto bajo esta perspectiva, debe también servir a los propósitos de determinar cuales es el grado de aceptación o rechazo que tienen los empleados en general tanto hacia el jefe, hacia sus compañeros de trabajo, hacia la organización y en el caso que nos ocupa, hacia el gobierno, pues se trata de una clase de trabajadores - al servicio del Estado.

No se puede concebir una planeación integral de la fuerza de trabajo si no se considera el qué y cómo de la determinación de la capacidad instalada presente.

### 3. Determinación de capacidades requeridas

Es el proceso mediante el cual, según Vetter, la dirección encuentra y determina cómo una organización deberá desarrollarse para pasar de una situación actual a una deseada, a través de la planeación citada, la dirección procura tener el número y las personas adecuadas en los lugares y -tiempo adecuados, desempeñando las labores respectivas que resulten de máximo beneficio para la organización y los individuos. (49)

El proceso de determinación de capacidades requeridas se puede dividir en la identificación de la situación actual de los recursos, en la defini --ción de la situación a futuro, en el inventario y en la previsión, como lo apunta el autor citado y referenciado en el párrafo anterior -Vetter- (50)

Para la determinación de las capacidades requeridas en el sector paraestatal se deben considerar los lineamientos sectoriales a los cuales haremos referencia en el siguiente inciso. (3.3.)

---

(49) VETTER W. Eric., Manpower Planing for High Talent Personnel, Ed. The University of Michigan., 1967, p. 132.

(50) ibidem. p. 137

4. Sistematización y correlación del Catálogo, Perfil y Evaluación de Puestos

En diversas entrevistas que ubicamos entre funcionarios del sector paraestatal relacionados con la Administración y Desarrollo de Personal, pudimos advertir con ellos y logramos establecer puntos de vista coincidentes, acerca del problema que existe entre la ausencia de correlación entre las técnicas de planeación de los recursos humanos y las vertientes instrumentales, -como nos apuntaron- de la administración pública, considerada ésta como ciencia.

Si bien es cierto que por ley, todas las dependencias del sector central deben tener un catálogo de puestos y referenciarlo con el de la Federación, en el caso -del sector paraestatal, esta situación es confusa. Además de que no se deriva de una circunstancia obligatoria para las entidades, por las limitaciones que se han mencionado en materia de control y de legislación para determinar la naturaleza de estas empresas-públicas.

La atención de programas operativos para lograr dicha correlación tiene diversos obstructores, fundamentalmente los que se alojan en el propio sindicato, la resistencia al cambio y la falta de motivación de los supervisores y mandos medios para respetar estos tres instrumentos de administración de personal.

La Administración Pública del sector paraestatal, exige como una parte del enfoque de la Ciencia de la Administración, que se considere la evolución socio económica de nuestras sociedades; por la mutación de valores, los comportamientos y las actitudes de los grupos sociales y económicos dominantes y emergentes; y por los cambios - en el papel que juega el Estado dentro de la vida nacional.

El Administrador de Personal se desarrollará en un ámbito muy distinto al de hoy. Las expectativas de la población frente a la administración pública provocarán cambios en sus papeles y funciones actuales.

En la mayoría de los países, el administrador de personal deberá enfrentar la creciente oposición de sus superiores, los hombres políticos; de los destinatarios de sus servicios, los grupos sociales; y de sus competidores, los tecnócratas de las burocracias privadas.

Los administradores de la función de personal ya no podrán seguir aislados dentro de sus grandes organizaciones centrales, cuya sofisticada jerarquización disuelve toda responsabilidad. Nunca más podrá parapetarse tras las excesivas reglamentaciones que, frecuentemente, penetran demasiado profundo de la vida cotidiana de los empleados y trabajadores.



### 3.3. HACIA UN DIAGNOSTICO PRELIMINAR SOBRE LAS NECESIDADES DE PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO.

En la metodología de todo investigador se deben prevenir dos posibilidades básicas, en el tipo de trabajos como el seminario que efectuamos. Una es la documental y otra es la investigación de campo.

El equipo optó por la precisión de la segunda. A dicho efecto, una vez que nos preparamos para poder hablar, dialogar, establecer consenso sobre el sector paraestatal, ajustamos algunos de los conceptos derivados de la planeación de la fuerza de trabajo. En la medida que nos preparásemos sobre el particular, la iniciación y terminación de entrevistas deberían ser operativa y funcionalmente mejores.

Uno de los tropiezos era el relacionado con la determinación de la muestra del universo a investigar. Si se hacía cualitativamente, se podría superar el aspecto-cuantitativo. Partimos del supuesto que si nos podíamos aproximar a la consideración de existir alrededor de mil cien empresas, una muestra no sería representativa en estricto sentido, pues de nada serviría señalar por ejemplo que el 10 % de empresas tienen tal o cual característica, pues no es lo mismo meter en ese 10 % a Petróleos Mexicanos, con el Fideicomiso de la Palma, solo para citar un caso.

En relación al enfoque metodológico en función del cual fue trazado el desarrollo del seminario y que se precisa en las primeras veinte páginas, como se indicó, era necesario ante todo, llegar a un instrumento para dar rumbo correcto a la investigación.

Era necesario consecuentemente que los instrumentos de investigación fueran antes probados en un campo piloto, con la finalidad de recibir puntos de vista acerca de si estaba orientado el instrumento a los objetivos que se persiguen.

En función de lo anterior, el grupo acudio a entrevistar a diez funcionarios de ubicación a nivel de jefes de departamento que estaban al momento del seminario en ejercicio de funciones derivadas de la administración y desarrollo de personal.

En el transcurso de la entrevista, se entregó una carta del director del seminario que viene en la página de nuestro reporte, y se nos ayudó a concertar la entrevista. La finalidad de dicha entrevista era ver a nivel piloto si el instrumento servía para: organismos descentralizados, fideicomisos organismos desconcentrados. Si sólo serviría para una categoría y en función de que tipo de información sería posible obtener sobre el area objeto de estudio: la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal.

Por las razones anteriores, procedimos a llevar a cabo la entrevista con jefes de departamento, que por consecuentes razones de confidencialidad no se proporcionan sus nombres y por haberse así establecido en la entrevista.

Las instituciones que fueron objeto del sondeo para llevar a cabo los propósitos citados fueron:

1. Fideicomiso de la Palma
2. Promotora del Maguey
3. Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares
4. Bodegas Rurales Conasupo
5. Banco Mexicano, S.A.
6. Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C.
7. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos -Banobras-
8. Promotora Nacional de Semillas
9. Banco Obrero
10. Fideicomiso para el Museo Nacional de las Culturas

La selección de instituciones se debió a dos razones, la primera, a la facilidad para obtener informaciones en atención a vínculos establecidos por cercanía o por amistad y por considerarlos representativos cualitativamente del aparato paraes total de la administración pública mexicana,

En los siguientes capítulos el grupo se dirigirá a practicar ese cuestionario en un universo mayor, según nos recomendaran los funcionarios entrevistados.



Reactivo número 3

¿Existen y son difundidos entre los supervisores, mandos medios, y cuadros de gestión importantes? -marque con una equis (x) el casillero que corresponda, según el caso-

| DOCUMENTO PRODUCIDO Y DIFUNDIDO                               | SI  | NO  |
|---|-----|-----|
| 1. Manual General de Organización                             | ( ) | ( ) |
| 2. Condiciones Generales de Trabajo                           | ( ) | ( ) |
| 3. Manual de Políticas de Personal o equivalente              | ( ) | ( ) |
| 4. Catálogo de puestos propio de la dependencia o institución | ( ) | ( ) |
| 5. Perfil de puestos en cada unidad operativa                 | ( ) | ( ) |
| 6. Manual de operación para la evaluación del desempeño.      | ( ) | ( ) |

Reactivo número 4

¿Con qué grado de intensidad y profundidad se observan las disposiciones de los siguientes documentos?

1. Catálogo de puestos

1    2    3    4    5    6    7    8    9    10

nunca

siempre

2. Tabulador salarial

1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

---

nunca

siempre

3. Perfil de puestos

1      2      3      4      5      6      7      8      9      10

---

nunca

siempre

Reactivo número 5

En los casos que las otras áreas, las sustantivas, o las mismas áreas administrativas necesiten personal, ¿proporcionan a este organismo de Administración y Desarrollo de Personal, el perfil de puesto y los requerimientos del mismo?

1. Siempre ( )
2. Casi siempre ( )
3. En ocasiones ( )
4. Nunca ( )

Reactivo número 6

¿Existe un mecanismo de evaluación del desempeño laboral?

1. Si ( )
2. No ( )
3. En proceso ( )

Reactivo número 7

¿Cómo se lleva a cabo el cumplimiento de las funciones inherentes a la planeación de la fuerza de trabajo en cada ejercicio?

---

---

---

---

UTILIZAR POR FAVOR LA CEDULA ANEXA DE INFORMACION.

Reactivo número 8

¿De qué manera se vincula el proceso de reclutamiento con el de selección y el de inducción de personal en toda la empresa?

---

---

---

---

Reactivo número 9

¿Qué elementos sugiere usted que se incorporen a este sondeo para precisar mejor la información global que se pretende obtener y sobre cuyo enfoque usted fue informado?

UTILIZAR CEDULA ANEXA PARA INFORMACION

Atendiendo al resultado de las entrevistas que celebramos con los funcionarios a nivel de jefatura de departamento de las instituciones citadas, llegamos a un cuestionario-base para la aplicación correspondiente que pensamos aplicar para la validación de modelos.

En aquel capítulo se presenta el cuestionario definitivo, por lo que al momento nos interesa es destacar que producto de la entrevista pudimos observar, según las informaciones proporcionadas, que la función de planeación de la fuerza de trabajo en las entidades que componen el sector paraestatal, definitivamente tienen severas limitaciones las cuales debemos estudiar a efecto de llegar a un planteamiento propositivo, como es el caso del seminario que ocupó nuestra investigación.



### 3.4. LOS OBSTRUCTORES Y LAS LIMITACIONES DE LA PLANEACION SECTORIAL

En materia de personal, aunque si bien es cierto que se ha logrado llegar a establecer lineamientos básicos sobre el particular, éstos se encuentran referidos básicamente al sector central, y aunque éste lleva a cabo funciones de coordinación con las dependencias o entidades que forman parte del sector, no necesariamente son atendidas.

El primer problema lo tenemos en la medida que la política sectorial no ha logrado una desagregación de las políticas regionales y globales, a niveles que - sean asignables a la estructura existente de indolesectorial es decir, de grandes áreas de actividad pública claramente diferenciables entre sí, pero que - aún no alcanzan el grado de acción específica asignable a una institución en particular.

La última fase del proceso de formulación de la politica económica y social planificada es la relativa a la planificación institucional. Decidida la responsabilidad que cada sector asume, la ejecución de la política gubernativa, debe definirse la orientación de las relaciones laborales, sin crear en la burocracia un grupo de privilegiados del segmento labo

ral. Es importante destacar el diagnóstico a que llega el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 sobre el sector paraestatal, de cuya presentación se desprenden gran parte de los puntos de referencia para llegar a un planteamiento y proposición en el área de administración y desarrollo de personal en dicho sector.

El citado documento, señala que el sector paraestatal ha impulsado de manera importante los diversos renglones económicos en los que participa, teniendo una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado. Sin embargo, ha tenido que enfrentar una serie de problemas, tanto de eficiencia, administración y productividad, como financieros, resaltando entre éstos el de la insuficiente generación de ahorro interno.

En este contexto, el sector paraestatal se ha caracterizado por la presentación de situaciones que limitan su desenvolvimiento equilibrado, dinámico y eficiente, ya que algunas de ellas no cuentan con la tecnología mas adecuada para los objetivos de sus procesos productivos, ni con los sistemas administrativos idóneos para agilizar su operación y permitir aumentos en su eficiencia y flexibilidad. Las dos afirmaciones anteriores adquieren importancia en la medida y en el tanto que es el mismo gobierno el que ha producido el documento crítico, el citado Plan Global.

El citado diagnóstico precisa que en las entidades del sector existen también problemas de la organización operativa de las mismas que, al incidir en las relaciones laborales y de otro tipo, limitan de manera importante la autonomía de gestión de la entidad (51)

Adicionalmente, en el sector paraestatal se presenta el problema del rezago de los precios y tarifas de bienes y servicios que produce y que en gran medida se -- han reflejado en la necesidad de otorgar enormes subsidios; ya que, a pesar de los importantes esfuerzos de la sociedad sobre el particular, que viene realizando de tiempo en tiempo para absorber los aumentos que los costos han experimentado, el nivel de los precios y tarifas, es en general, todavía insuficiente para cubrir los costos de producción y distribución y generar en todo caso, el ahorro necesario para financiar una mayor proporción de la inversión requerida para expandir la capacidad productiva. (52)

Así mantener regímenes excesivamente rígidos de precios y tarifas ha ocasionado que los resultados de operación registren los aumentos en los costos de los insumos y de la mano de obra, determinando, en consecuencia, cos-

---

(51) SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO: Plan Global - de Desarrollo 1980-1982., Ed. SPP. México, 1980. p. 104

(52) *ibidem.* p. 105

tos e insumos, generan exiguos o nulos resultados, elementos poco significativos para generar remanentes de inversión para financiar nuevas inversiones, capitalizar la ya existente o generar un crecimiento ordenado. Ello ha obligado al Estado a acudir cada vez más al endeudamiento o a la transferencia de recursos fiscales por parte del gobierno federal. (53)

La falta de recursos internos suficientes y las limitaciones de las finanzas públicas para capitalizar oportunamente a las empresas, hicieron necesario recurrir al exterior para financiar, en forma creciente, los requerimientos de inversión. Esto ha generado fuertes presiones que inciden en los costos y en la estabilidad financiera de las empresas, pues el uso creciente del endeudamiento provoca, a su vez, considerables incrementos, tanto en los montos de las amortizaciones como en los pagos por el concepto de intereses (54)

En este sentido, la limitada capacidad para generar ahorro corriente se ha manifestado en términos de un importante cambio en la estructura del financiamiento de sus proyectos de inversión. Esto, a su vez, reduce la capacidad para expandir la producción y generación de empleo, con el

---

(53) op. cit. ibidem. p. 105

(54) op. cit. ibidem. p. 105

consecuente retraso e incluso obstaculización en el logro de los objetivos nacionales.

Adicionalmente, el largo período de maduración de los proyectos de inversión que realizan las empresas públicas, al implicar un rezago entre la ejecución del gasto y la recuperación a través de los ingresos corrientes que genere el proyecto, determinan, en el corto plazo, un deterioro en el ahorro propio. Este programa de desarrollo nacional se limita también por el problema que se agudiza más por los elevados volúmenes de inversión que inciden considerablemente tanto en el déficit como en la estructura de su financiamiento.

Los anteriores elementos se reflejan en una reducción en la proporción del gasto de las empresas y organismos públicos que se financia con ahorro generado en el sector petrolero. Esta situación implica que, de mantenerse esta tendencia, se corre el riesgo de que los recursos derivados del petróleo se tengan que emplear en forma creciente como un instrumento de subsidio para el resto de la economía (55)

El diagnóstico citado, puede complementarse en materia de administración y desarrollo de personal si se consideran-

los señalamientos al respecto formulados por la propia - Coordinación General de Estudios Administrativos de la - Presidencia de la República, la cual en distintas ocasiones formuló diversos planteamientos, de los cuales a continuación damos un resumen.

1. El desplome de la productividad en el sector para estatal se ha generado además de los problemas financieros y del aumento del costo de los insumos, en la falta de una política global de personal, la cual concurra a la propocisión lúcida de esquemas para llevar hasta sus últimas consecuencias una a adecuada administración y desarrollo de personal.
  
2. La correlación que existe entre el gasto corriente y la correlación costo-utilidad, afecta considerablemente el sano desarrollo de las entidades. La situación es grave en la medida que no se ha racionalizado una política que lleve a una correcta y eficaz formulación de lineamientos y normas obligatorias que garanticen: a) el no crecimiento del número necesario de trabajadores, supervisores y mandos medios; b) distribuir idóneamente la carga o volumen de trabajo entre los empleados y trabajadores, tanto de base como de confianza ya contratados.

3. Es fácil advertir aun con estudios de campo superficiales que la motivación y el grado de participación colegiada en los fines y logro de objetivos institucionales por parte de los trabajadores no corresponde a las expectativas que en principio se origina dentro de un escenario ideal para alcanzar metas específicas de productividad y eficiencia.
  
4. Los empleados en general, han sido objeto de manipuleo por los mecanismos de contratación colectiva, que si bien es cierto, les ha llevado a lograr lo que se denomina en el lenguaje especializado del sindicalismo, conquistas laborales, en la realidad, éstas han afectado de manera dramática el devenir de la correlación costo-resultado.
  
5. Existen graves deficiencias en materia de capacitación, adiestramiento, formación e inducción de personal, pues los esfuerzos se han limitado más a cumplir ritos políticos, mecanismos de inducción de imagen, que a resolver las limitaciones originadas precisamente en el reclutamiento selección e inducción de personal.

6. Las deficiencias estructurales en la administración y desarrollo de personal se han originado en gran medida por la falta de concurrencia de la planeación y programación sectorial en la materia, bajo el entorno de respetar la autonomía de gestión de las entidades que componen el sector paraestatal.
  
7. Resulta fundamental la orientación programática trazada en el nivel sectorial, en materia de personal, a fin de regularizar las enormes disparidades jurídico-administrativas que existen entre este segmento del aparato público y la alojada en el sector central. (56)



**CAPITULO CUARTO: METODOLOGIA PARA LEVANTAR UN INVENTARIO DE  
RECURSOS HUMANOS**

## CAPITULO CUARTO

# METODOLOGIA PARA LEVANTAR UN INVENTARIO DE RECURSOS HUMANOS

**SUMARIO:** 4.1. La magnitud del problema.- 4.2. Objetivos y metodología para el proceso censal del sector paraestatal.- 4.3. Instrumentación metodológica para el levantamiento de la información censal.- 4.4. Marco de referencia y -- contenido básico de la cédula censal.

### 4.1. LA MAGNITUD DEL PROBLEMA

En la mayor parte de las paraestatales, el censo actualizado de recursos humanos es uno de sus problemas básicos, resulta ser uno de los aspectos más conflictivos; se deducen probabilidades de falta de transparencia, de ausencia de controles; en resumen de falta de capacitación y de capacidad para correlacionar la planeación de la fuerza de trabajo con el proceso de reclutamiento, selección, inducción y contratación.

El panorama se torna más agudo en la medida que conforme el grupo de trabajo se fue adentrando en la problemática, se pudieron detectar una serie de circunstancias que a ma

nera de indicadores son sintomáticas de falta de planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal.

Se dice con justa razón que si hay programas y éstos por obligación establecida a través de las coordinaciones sectoriales y de las dependencias globalizadoras, llevan a cabo la cuantificación de recursos financieros, en donde se incluye el aspecto humano, es decir, ahí se previene el grado de evolución y desarrollo de personal, elemento que habrá de fungir como factor que acelere y fundamente los soportes de productividad, en razón directa a la potencialidad disponible.

Además, en la mayor parte de las entrevistas que hasta este momento realizamos para profundizar en el seminario, en mayor o menor grado se aceptó como planteamiento genérico, la disposición de elementos informativos sobre la fuerza de trabajo existente, de manera que no se puede señalar -ni a priori ni probabilísticamente-, que se evidencien: por una parte la carencia de instrumentos específicos para la planeación de la fuerza de trabajo, o por la otra, la falta de elementos de normatividad.

Ahora bien, el problema radica en que una situación es el enunciado de tener en perspectiva: técnicas, métodos y procedimientos, otra muy distinta es emplearlos, y otra muy diferente es operarlos eficazmente. Para llegar a un diagnóstico-premisa, es necesario puntualizar algunas reflexiones.

Los problemas que se han ido generando por la falta de información veraz, confiable y oportuna sobre la disponibilidad y capacidad instalada en función del personal, definen en el inicio de cualquier gestión, severas limitaciones para el comienzo de acciones de tipo programático.

En un sentido más amplio, la perspectiva se plantea de manera más intensa en tanto necesidad pospuesta, en la medida que este esquema de levantamiento de información se va relegando y se pasa por tiempo indefinido hasta en tanto no se logra la concertación de voluntades y el apoyo político tendiente a lograr alcances para la aprobación y acuerdo superior a fin de comenzar el levantamiento de la información.

El esquema de operación para llevar a cabo el levantamiento -- de la acción censal, representa en principio, la determinación y el planteamiento ante la superioridad para que permitan llevar a cabo la tarea, sin cuya autorización, resulta poco aconsejable el levantamiento de la información, pues en la mayoría de las áreas tanto sustantivas como adjetivas, presentarán resistencia para proporcionar los datos que integran la cédula censal.

Por otra parte es fundamental que los aspectos relacionados en esencia con la proyección de la planeación de la fuerza de trabajo, sean evaluados en su justa dimensión.

Entre los mismos funcionarios que fueron entrevistados en a tención al guión de trabajo que se presenta en el capítulo anterior, el grupo preguntó una cuestión adicional: ¿De qué fecha data el último censo de personal?, ¿La información de ahí derivada ha sido objeto de actualización?. Las respuestas nos llevaron a considerar que los porcentajes son muy i lustrativos de lo que sucede en el sector paraestatal.

El 85 % manifestó en la entrevista reseñada tener elementos de disponibilidad para la planeación de la fuerza de traba- jo. Consecuentemente 15 % no los tenían en teoría.

Espero, al preguntar sobre la fecha del último censo en la- entidad, el resultado de la aplicación del reactivo es el - siguiente:

|      |      |
|------|------|
| 1975 | 18 % |
| 1976 | 02 % |
| 1977 | 10 % |
| 1975 | 60 % |
| 1977 | 5 %  |
| 1978 | 5 %  |

En todos los casos, nos especificaron que sin embargo, la in formación correspondiente estaba actualizada. El grupo no pu do verificar que la afirmación señalada fuese realidad o no. Es evidente que para un ejercicio académico a nivel de semi- nario de investigación, las facilidades de acceso son limita das.

Para comprobar el estado del arte como señalan los ingenieros de sistemas, es decir para corroborar si es cierta o no determinada información, acudimos a la Coordinación General de Estudios Administrativos. Nos dirigimos con el personal adscrito a la Dirección General de Estudios Sectoriales, pues ahí, como parte de una entidad globalizadora, responsable de la instrumentación de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, deberían tener los elementos de información y corroboración.

El titular de esa Dirección, el Lic. Manuel Antunez Oviedo, hizo el favor de colocarnos en contacto con personal especializado, habiendo podido constatar que los censos habían sido motivados en ocasión de la puesta en marcha de la Quinta Etapa de Reforma Administrativa, Administración y Desarrollo de Personal. Esa razón llevó a las entidades paraestatales efectivamente a formular los lineamientos internos para el levantamiento de la información censal.

En consecuencia solo nos quedaba la evidencia de que efectivamente se habían realizado acciones para levantar la información censal, empero no teníamos la garantía de que esa información hubiese sido objeto de actualización en los siguientes años; en función del cierre de nuestro seminario, era indispensable trazar algún esquema propositivo.

Para ello, consideramos que era interesante destacar algunas -

estrategias para indagar en el sector central mecanismos metodológicos e instrumentales para llevar a cabo la planeación y programación de la fuerza de trabajo.

A tal efecto después de haber visitado varias Secretarías de Estado y haber establecido contactos de primer nivel para accesar a la información, sólo tuvimos éxito en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, En la cual, el Lic. Antonio-Prieto Loredo, Subdirector de Personal de la Dirección del mismo nombre y jefaturada por el licenciado Sergio Flores de Gortari, nos proporcionó facilidades para llegar a la información idónea.

La experiencia de la SHCP en la materia -levantamiento de información censal- nos pareció muy interesante y podría ser objeto de extrapolación para implantarse ante la coyuntura del próximo sexenio en el ámbito paraestatal.

Por esa razón, es que consideramos resultaría de interés para documentar nuestro seminario, llevar a cabo con base en la metodología citada, la precisión de un marco instrumental que sirva de campo de referencia al sector que abordamos como tópico de nuestro seminario en cuanto a la planeación de la fuerza de trabajo.

En este orden de esquema, a continuación hacemos la propuesta de los elementos instrumentales que se sugieren.

## OBJETIVOS Y METODOLOGIA PARA EL PROCESO CENSAL DEL SECTOR PARA ESTATAL.

En los capítulos anteriores quedó de manifiesto no solo el enfoque que debe tener la planeación de la fuerza de trabajo y su necesaria vinculación con el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal en el sector paraestatal. Vimos una serie de limitaciones que concurren a frenar el proceso; analizamos un conjunto de elementos que entorpecen la toma de decisiones. También exploramos algunos elementos que impiden que los procesos relacionados con el Programa de Reforma Administrativa se lleven a la práctica.

Ahora nos corresponde precisar el por qué del proceso censal y la razón de ser de dicho proceso para apoyar y llevar a la praxis el factor: planeación de la fuerza de trabajo. En primer lugar, se deben precisar como objetivos de dicho instrumento y marco normativo -el censal- los siguientes:

- 1 Constituir la base inicial de datos para establecer un sistema dinámico de información, fácilmente actualizable, que sirva como instrumento de apoyo para la planeación de la fuerza de trabajo.
- 2 Facilitar a los funcionarios superiores, la determinación de las políticas y estrategias que contribu -



yan a la eficiente administración y desarrollo del personal que labora en las entidades del sector paraestatal.

En lo que hace a la metodología, conviene advertir que se ha ce indispensable abordar tópicos como: universo, cédula censal, sensibilización, organización, unidad de información y actualización. Todos estos aspectos sirven a los propósitos de integración de la información y a los fines de sistematización, ordenamiento y custodia de datos, sobre los cuales y en función de los cuales, habrán de definirse las políticas, determinarse los objetivos a mediano y largo plazo y fundamentar el proceso de actualización y desarrollo de la propia información para lograr establecer al mismo tiempo los soportes de la retroalimentación.

En seguida presentamos algunos esquemas posibles de carácter propositivo, que se enuncian a manera de lineamientos para operar el modelo que estamos referenciando y que se alcanzará a aplicar en entidades del sector parapúblico, en la medida que exista la decisión política para hacerlo.

Si dicha decisión política se pasa por alto, la tarea será de carácter limitado, los alcances para toma de decisiones podrán restringirse y las perspectivas para instrumentar la metodología en toda su extensión, no será fácilmente consumible.

## A. UNIVERSO

Para el logro del objetivo del Censo de Personal de la Entidad objeto de estudio, el universo debe constituirse por la totalidad del personal que, independientemente del tipo de contratación, en el momento de aplicar el cuestionario preste sus servicios en la entidad.

La distribución del personal por áreas se determinará con precisión, dada la necesidad de conocer la magnitud de éste y estar en condiciones de prever racionalmente los requerimientos implícitos en el adecuado planteamiento de los factores de retroalimentación que se determinen.

## B. CEDULA CENSAL

Por considerar que la dimensión y la extrema dispersión del universo en estudio, dificultan obtener la información en relación a la oportunidad con que pretende captarse, se estima que la estrategia idónea para recopilar datos es el uso del cuestionario, al que en referencia a su campo de empleo habrá de denominarse "cédula censal".

La cédula censal es un instrumento de comprobada utilidad práctica, fundamentado este hecho en la simplicidad de su aplicación, aun cuando gran parte de su funcionamiento depende de lo acertado que resulte su diseño y forma de --

plantear sus cuestionamientos, aspectos que fueron ampliamente considerados en su composición.

#### C. SENSIBILIZACION

A fin de obtener la cooperación indispensable para la realización efectiva del Censo, así como para la veraz y oportuna requisitación de las cédulas censales, se estima conveniente dar a la sensibilización una orientación en dos sentidos, en razón de que esta etapa se orienta a lograr y canalizar los apoyos de distinta índole, dados los niveles que contempla (autoridades y trabajadores en general); en tal virtud, la estrategia de sensibilización se debe desarrollar mediante el empleo de instrumentos básicos, como lo son: a) reuniones informativas y b) publicaciones difusivas y de sensibilización.

#### D. ORGANIZACION

La organización del conjunto de actividades relacionadas con las acciones censales, deben recaer en la Unidad Central que sea responsable de la Administración y Desarrollo de Personal. En el sector, trátase de Dirección de Área, o de Gerencia o de Coordinación General. Estas unidades, tendrán también responsabilidad en el área de los centros foráneos de trabajo.

Los niveles deseables de coordinación serían: el primero, que abarca el área central, para las oficinas ubicadas en el ámbito metropolitano de la ciudad de México; el segundo que comprende el conjunto de oficinas del interior del país. Se trata de establecer criterios de colaboración y responsabilidad compartida.

Los niveles citados deberán designar al personal técnico que habrá de coordinar directamente el levantamiento de la información censal en las dependencias comprendidas en cada ámbito.

#### E. UTILIDAD DE LA INFORMACION

De las cédulas censales, una vez procesadas electrónicamente, se obtendrán indicadores que debidamente correlacionados representarán los elementos de información que consoliden las acciones en materia de planeación de la fuerza de trabajo, los cuales, una vez suministrados a las distintas áreas, podrán vincularse con sus programas prioritarios y apoyar su desarrollo.

La correlación mencionada se refiere a todos los cruces-información que pueden lograrse en los diferentes apartados que componen la cédula censal, a efecto de proporcionar a las dependencias datos suficientes sobre las características y potencial de su personal.

## F. ACTUALIZACION

La información generada por el Censo constituirá una base inicial de datos que deberá actualizarse permanentemente, en virtud de la inclusión -aun cuando existan en reducido número- de datos variables, que debido a su mismo carácter transitorio, modificarán su situación, en algunos casos en forma natural por el simple transcurso del tiempo, y en otros debido a la rotación del personal en las dependencias que componen el sector paraestatal.

Considerando este planteamiento, es indispensable dotar al Censo de Personal de mecanismos que permitan concebirlo como un elemento dinámico, que provea constantemente información confiable a los programas que en materia de planeación de la fuerza de trabajo se estructuren en las unidades que componen cada dependencia del sector.

## G. TRATAMIENTO DEL ACOPIO DE INFORMACION

En el diseño de la cédula censal se debe considerar la conveniencia de imprimirla en presentación tipo folleto, tamaño carta, en virtud de lo práctico que resulta este formato para aspectos de control, así como de lo más fácil de su manejo al momento de contestarla y, sobre todo, por las ventajas respecto a su costo y reproducción en gran escala.

En cuanto al contenido de la cédula censal, se incluyen preguntas abiertas y cerradas, con marcada mayoría de éstas últimas, ya que se ha tomado en cuenta su procesamiento electrónico. Las preguntas están orientadas a investigar aspectos de carácter objetivo y en una mínima proporción captan la opinión de los trabajadores.

Con el mismo criterio se estimó conveniente incluir el menor número posible de preguntas que dieran lugar a datos de constante variación, los cuales convertirían, a corto plazo, en obsoleta la información captada e implicarían el proceso continuo de un alto volumen de datos para fines de actualización, con el consecuente alto costo que esto representa.

Para el planteamiento de preguntas se debe precisar la intervención de un grupo interdisciplinario que las definiera convenientemente, en atención a las posibles reacciones psicológicas que pudieran presentarse en el personal y causar una deformación de los datos. Con igual propósito se debe contar con la colaboración de los responsables del manejo de las oficinas en el interior del país, a efecto de examinar cuidadosamente el orden de los apartados, incluyéndose únicamente aquellas preguntas de las que se comprobó ampliamente su futuro aprovechamiento con respecto a la estructuración de programas para la planeación de la fuerza de trabajo.

Las preguntas deberán quedar contenidas en los siguientes apartados:

- 1 Datos de identificación y personales
- 2 Situación laboral
- 3 Datos socio económicos
- 4 Escolaridad
- 5 Capacitación
- 6 Condiciones de trabajo
- 7 Prestaciones y servicios
- 8 Motivación y expectativas
- 9 Miscelánea de datos

La cédula debe ser precodificada, por lo que deberá servir de base para el procesamiento electrónico de datos, inmediatamente después de concentrar los paquetes censales a la Unidad responsable de acción censal.

En el siguiente inciso procuraremos acercarnos a un señalamiento de tipo procedimental a efecto de formular un marco propositivo para llevar a cabo actividades de tipo censal en lapsos reducidos, facilitándose el quehacer de la sistematización a través del apoyo que se deriva de la computadora, mediante el uso del procesamiento electrónico de datos.

En todos los casos, se considera que la sensibilización y la obtención del apoyo y decisión políticas son funda

mentales para acometer la tarea de referencia.

Es importante destacar que la planeación de la fuerza de trabajo no se restringe ni se agota necesariamente con la realización de acciones de tipo censal, es solo el primer paso para llegar a una aproximación que facilite la toma de decisiones, pues como veremos en los siguientes capítulos, las herramientas e instrumentos de la planeación de referencia, deberán ser objeto de estudio en función de la característica y esencia de cada dependencia paraestatal en particular, aun que se pueda trazar en términos genéricos algún marco de referencia operativo de uso general.

Por otra parte es interesante destacar que uno de los problemas para la Administración y Desarrollo Integral, considerados en su visión global, es la carencia de archivos actualizados, sean como banco o como base de datos, según el caso.

Los puntos anteriores, en función del tópico que nos interesa en nuestro seminario, nos lleva a considerar la referencia aludida, consignada en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y en que se precisan las políticas fundamentales para el desarrollo organizacional y el crecimiento de las entidades que componen el área del sector paraestatal, sea cual -- fuere su naturaleza jurídica y su régimen constitutivo legal.



#### 4.3. INSTRUMENTACION METODOLOGICA PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA INFORMACION CENSAL.

Los problemas de la eficiencia y la productividad del sector paraestatal son tematizados con frecuencia, por los estudiosos de las ciencias administrativas. Es evidente que el estudio del gobierno y de su administración no puede -- circunscribirse solamente a su eficacia o eficiencia política en el ejercicio del poder, ni solamente atendiendo a su carácter de servicio público. Cada una de las instancias del comportamiento de los organismos es complementaria de aspectos económicos y desde luego de situaciones derivadas de una idónea o fallida administración. Pocas veces se percibe la importancia de elementos que se han desgastado por el burocratismo, como es el levantamiento de un censo de personal. Se siente o se tiene la impresión de que la información debe existir, y en ese deber ser, se pasa por alto la realidad. Esta se referirá en la mayor parte de los casos, a información fragmentada, incompleta, desagregada o atomizada.

Levantar la información censal, como se apuntó, es tarea a veces desacreditada, pues los reportes derivados del censo no van precedidos de una adecuada sensibilización sobre la utilidad derivada, y los resultados de la sistematización de datos, se pospone en el tiempo, de manera que cuando se entregan resultados, éstos son ya en ocasiones obsoletos.

Fundamentadas las reflexiones anteriores en los capítulos primero y segundo, y dadas las premisas relacionadas con el capítulo en los dos incisos precedentes, nos corresponde ahora, la proposición de un mecanismo sencillo, ágil y eficiente para iniciar con tecnología intermedia -es decir la adecuada a nuestra realidad-, formular un marco de referencia operacional para fines censales.

Por ello en la página 158 dimos cuenta de los objetivos que deben perseguirse con la actividad citada; hicimos lo propio de la página 160 a la 165, para establecer un código en relación a lo que debe entenderse, para propósitos censales, por: universo, cédula censal, sensibilización, organización, utilidad de la información, actualización, tratamiento del acopio de información, precisión de los segmentos de toda cédula censal orientada a la planeación de la fuerza de trabajo.

Ahora nos corresponde señalar las acciones principales, señalando sus responsables en un escenario ideal, es decir, en el campo en que teóricamente, los dispositivos administrativos cobran vigencia y tienen posibilidad de aplicación.

En la formulación de propuestas, se utilizó -según se indicó atrás-, el campo de experiencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tratando de llevar al ámbito para esta -tal los puntos que son aplicables a dicho tipo de entidades y que constituyen uno de los soportes básicos de la economía de tipo mixto, que es la que caracteriza al medio mexicano.

1 Elaborar el proyecto de tipo general para formular el Censo Básico de Personal, comprendiendo:

- (1) Metodología
- (2) Planteamiento de objetivos
- (3) Mecanismos de sensibilización
- (4) Estrategias de concertación
- (5) Definición del universo
- (6) Precisión del momento censal

Coordinador Proyecto

2 Definición de elementos informativos- para precisar los reactivos, preguntas y segmentación de datos para integrar la cédula censal, precisando:

- (1) Reactivos
- (2) Preguntas
- (3) Agrupación para precodificación
- (4) Definición de propósitos para la pregunta y reactivo tipo
- (5) Formas de sistematización y agrupación de la información

Equipo interdisciplinario

3 Diagramación y diseño de los siguientes documentos:

- (1) Cédula censal
- (2) Padrón censal
- (3) Formatos de control

Diseño

4 Diseño, formato y producción de bocetos para:

- (1) Carteles
- (2) Folletos o dípticos

Diseño

Efectuar reuniones informativas con los directivos de la empresa para estatal que va a llevar a cabo la actividad censal, a fin de hacer del conocimiento de dichos funcionarios el objetivo y utilidad del censo, a fin de obtener su colaboración

Coordinador Proyecto

Designar al personal técnico que será comisionado para coordinar la realización del censo en cada frente de trabajo

Director de Personal

Instruir a los técnicos sobre las actividades que desarrollarán y comunicar la designación a los titulares y jefes de las unidades los mecanismos para efectuar el censo

Director de Personal

Producir y editar la cédula censal, los controles y las formas de reporte

Coordinador Proyecto

Integrar la documentación censal en paquetes, adjuntando el material promocional respectivo

Analista responsable

Distribuir los paquetes censales y el material promocional a los técnicos-- para su aplicación en las oficinas de la ciudad de México y a los enlaces - con los centros foráneos de trabajo.

Analista responsable

Recibir los paquetes censales y el material promocional

Personal de apoyo

- 12 Operar y poner en práctica los procedimientos aprobados para censar y proceder al levantamiento de la información, previa distribución del material promocional y de los elementos que configuran el paquete de sensibilización, superando así la posible resistencia.

Responsables foráneos
- 13 Llevar a cabo el levantamiento de información en el área metropolitana de la ciudad de México, en los términos y con los alcances que se determinen

Analistas responsables
- 14 Llevar a cabo el levantamiento de información en el ámbito foráneo de trabajo, en los términos y con los alcances que se determinen

Analistas responsables
- 15 Concentrar las cédulas aplicadas, llenando las formas de control para ser remitidas a las oficinas centrales, previa supervisión de que la precodificación sea respetada

Analistas responsables
- 16 Recibir los paquetes censales y el material promocional para ser enlace con las oficinas centrales

Analistas responsables
- 17 Cubrir el protocolo con los funcionarios superiores, en los términos establecidos, a efecto de que también se recabe información en ese nivel

Analistas responsables

Efectuadas las acciones citadas en los 17 items citados, la Unidad Central de Administración y Desarrollo de Personal, -deberá efectuar las siguientes acciones básicas:

- 1 Recibir las cédulas censales contestadas que le concentran tanto de las oficinas centrales como de las foráneas.
- 2 Coordinar la revisión de las cédulas contestadas
- 3 De existir cédulas mal contestadas, supervisar que se acuda a los empleados para su corrección.
- 4 Coordinar la confrontación entre cédulas aplicadas y personal que compone el padrón censal, con el fin de identificar a los empleados que no contestaron la cédula censal.
- 5 Supervisar el registro del personal que por diversas razones no contestó la cédula censal, en los formatos de control.
- 6 Concentrar la cédulas y los reportes de control, sistematizandolos para entregarse a la unidad que va a llevar a cabo el procesamiento electrónico de datos.
- 7 Informar al responsable del Censo, acerca del personal que no contestó la cédula, así como la fecha en que regresarán los analistas a aplicarla.

- 8 Acudir nuevamente a las dependencias o unidades operativas para poder aplicar la cédula censal al personal que faltó de contestarla.
- 9 Concentrar las cédulas e integrar el paquete censal para retroalimentación.
- 10 Efectuar la captura de datos previa clasificación de cédulas.
- 11 Verificar la perforación; de no proceder, capturar nuevamente los datos, sobre todo, cuando se detecten inconsistencias.
- 12 Integrar el diskette o campo magnético, o cinta, cuando procede la verificación.
- 13 Turnar el diskette o campo magnético o cinta, al centro de computo respectivo o a la unidad correspondiente.
- 14 Efectuar en el área de procesamiento electrónico, a la recepción del diskette, campo o cinta para generar el archivo censal.
- 15 Confrontar con el archivo maestro de personal, para determinar si existen rechazos, en cuyo caso, generar los listados, indicando la causa.

En cualquier esquema de desarrollo organizacional, por simple que resulte, es fundamental que se mantengan vivos los valores de una organización; si éstos no están vigentes, si no existen, se deben crear. En ello la determinación del número y calidad de la fuerza de trabajo es tarea fundamental, que además -como vimos- de olvidada o soslayada, adolece de graves problemas por carecerse de un marco de referencia, tan simple de obtener a través de un censo, en un momento determinado, y a través del cual se puede constituir como se ha apuntado reiteradamente en el capítulo que nos ocupa, en una serie de datos, en un banco de datos o en un centro de información primaria.

Por otra parte es importante destacar que la instrumentación metodológica para el levantamiento de la información censal, tiene también que abarcar en principio, un factor central de planeación, pues como se ha indicado por la mayor parte de los autores de la teoría de sistemas de alcance administrativo u organizacional, en cada uno de los subsistemas que componen el proceso de la administración, constituyen a su vez un sistema.

En otras palabras, si el subsistema de la planeación - de la fuerza de trabajo es estudiado bajo enfoques de administración sistémica, resulta fundamental que a dicho proceso -subsistema- confluyan otros subsistemas, y



consecuentemente en la metodología se abarquen también de manera integral, las correspondientes actividades de:

- + programación
- + presupuestación
- + gestión
- + coordinación o dirección
- + supervisión y control
- + información
- + evaluación

Es evidente que el levantamiento del censo deberá acometerse en un lapso determinado, que como vimos se denomina "momento censal"; también resulta consecuente y lógico, prevenir un presupuesto en función de las actividades implicadas, según se apuntó en los items que se señalan en los incisos 4.2. y 4.3.

La coordinación o dirección, en paralelo a la gestión de acciones para el logro del censo, va estrechamente relacionada con la correspondiente supervisión y control de acciones para asegurar que la información capturada, cubra los requisitos mínimos de: credibilidad, confiabilidad, concretividad, y responda a los de concisión y capacidad informática.

Una aproximación a las ventajas metodológicas que se derivan de capturar así la información -atendiendo a los principios metodológicos para el levantamiento y acopio de la información censal-, se pone de relieve en atención al logro que se obtuvo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En principio, no se trata de elevar a categorías sofisticadas la técnica para llevar a cabo la tarea de tipo censal; tampoco se requiere de un aparato enorme que se introduzca en el nivel de personal central y foráneo. Se trata de emplear los mismos recursos de que dispone la empresa paraestatal que aplique la metodología de referencia. El grupo del seminario, considera que sería factible que la metodología utilizada por SHCP, podría implantarse de inmediato en el campo mismo del sector hacendario, en las entidades, empresas, instituciones, fideicomisos, etc. que componen dicho sector, de manera que habida cuenta de que ya existe ese banco de personal en la Dirección del mismo nombre en la citada dependencia, ahora se podrían conectar los bancos de datos así derivados y los que está comenzando a manejar la Secretaría de Programación y Presupuesto, con motivo de la descentralización del pago del personal federal.

#### 4.4. MARCO DE REFERENCIA Y CONTENIDO BASICO DE LA CEDULA CENSAL.

En función de las hipótesis que hemos venido manejando y en atención a las primeras investigaciones de campo, es importante establecer que ha sido hecho reconocido que las empresas del sector paraestatal en nuestro medio, han constituido un gran apoyo, en lo económico, y en lo social para el gobierno de la República. Siendo en algunos casos, pilares de la economía nacional en donde las encontramos como actividades centrales. Empresas de esta naturaleza otorgan los servicios de educación, salud pública, transporte urbano, y un sin número de actividades, hasta el punto que el sector privado como apuntamos, se queja de la creciente intervención por parte del Estado en la economía privada, derivando hacia la empresa pública un conjunto de críticas muy marcadas y en ocasiones tendenciosas, sobre cuya polémica no queremos participar, pues no se trata en nuestro seminario de otra situación, que la de probar, disprobar o contrastar hipótesis. Las nuestras en función de la fuerza laboral de dicho sector burocrático-descentralizado.

También es un hecho que estos organismos y empresas -- han venido realizando un esfuerzo para combatir el cre

ciente gasto corriente, por incrementar sus tarifas y precios de mercado, por adquirir autosuficiencia en y por medio de la supresión del subsidio. Se ha pretendido llegar a una economía llamada de realismo. El in dagnar sobre ese particular, nos lleva a considerar to davía con mayor énfasis, la importancia que tiene que cada organismo social de este tipo en lo particular sea capaz de conocer a fondo y con precisión, cual es su potencial humano contratado, cual debe contratar, cual ha de ser objeto de reasignación y de qué manera habrá de orientar sus políticas básicas para la administración y desarrollo de personal.

En lo particular consideramos que las premisas enunciadas, que incluso son objeto de validación por el denominado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, y seguramente habrán de ser otra vez planteadas y reorientadas en la próxima administración federal 1982-1988, de ben empezar por una concreción específica, por una obligatoriedad de planeación concertada, de naturaleza coactiva incluso, para poner un coto a los abusos que a la luz de la autonomía de las descentralizadas, en ocasiones se ha venido cometiendo.

No se trata de medir igual a todas las entidades, tan poco de llegar a afirmación abusivas que no se puedan probar. Empero con la materia de investigación y en a

tención a los mismos diagnósticos oficiales a que nos fue dado llegar o consultar, y fundamentando lo que se afirma en las investigaciones de campo, se considera elemental que en la próxima administración federal, se promulgue un decreto mediante el cual de manera obligatoria, se instaure un sistema de planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal, de manera que si los titulares de las empresas citadas, no consideran a futuro sus necesidades y no pueden justificar en alcance simultáneo la correlación costo-beneficio, atendiendo al gasto corriente necesario que se deriva de esa correlación, se establezcan las medidas que detengan oportunamente los factores que distorsionan y frenan así los elementos que impiden y menoscaban la eficiencia del sector, bien por la sobrepoblación burocrática que afecta a la productividad por congestión o dispersión, por saturación o por otros fenómenos que a la postre se manifiestan en personal de más o personal de menos, para superar el lenguaje tecnocrático.

Esa expresión tan simple: personal de más o de menos, - jamás podrá llegar a evaluarse en su justa dimensión, - si se carece como hasta la fecha, en un considerable número de empresas paraestatales, de información oportuna y veraz sobre el tipo de personal, su cantidad y la ubicación correspondiente.

En atención a los fines que se persiguen con la integración de material informativo sobre la fuerza laboral, la cédula del censo deberá abarcar los elementos que a continuación se señalan:

## I INSTRUCCIONES GENERALES

Deberán precisar los elementos y formas, con la modalidad correspondiente en que se debe de llenar o requisitar la forma denominada "censo de personal"

## II IDENTIFICACION DE LOS DATOS DE LA DEPENDENCIA

1. Identificación: dirección general, gerencia o unidad a la que pertenece el trabajador censado.
2. Oficina de adscripción: departamento o unidad regional específica en la que trabaja el empleado censado.

## III DATOS PERSONALES

1. Nombre del trabajador:  
apellido paterno  
apellido materno  
nombres

- 2 Domicilio particular: calle, avenida o cal\_  
zada, número interior y exterior, colonia-  
o localidad. Municipio, delegación. Enti -  
dad federativa.

Tiempo de residir en ese domicilio: años,  
meses.

Teléfono.

3. Lugar de nacimiento:  
municipio, entidad federativa, país.

4. Nacionalidad:

5. Registro Federal de causantes

Filiación única en caso de haberla tenido,  
o en su defecto clave de adscripción en la  
paraestatal.

6. Sexo

7. Estado civil: casado, unión libre, divor\_  
ciado, viudo, soltero, separado.

IV

SITUACION LABORAL

8. ¿Cómo se denomina el puesto o función que usted desempeña?

En este rubro no se trata de anotar la categoría o plaza presupuestal.

9. Fecha de ingreso al puesto: día, mes, año.

10. Horario de trabajo: items: de tal hora y minutos, a tal hora y minutos. Se repite la información en el caso de tener horario compuesto.

11. ¿Cuanto tiempo ha trabajado en:

a) dependencias federales

b) empresas paraestatales

c) esta empresa?

12. Fecha de ingreso a esta paraestatal

13. ¿Está usted comisionado en otra dependencia o entidad? (si) ó (no)

14. ¿Desde que fecha?



- 15 Nombre de la dependencia o entidad en la cual está usted comisionado.
- 16 ¿Tiene usted otros empleos remunerados?  
(si) ó (no)
- 17 ¿En qué institución o empresa?  
Dependencia gubernamental: estatal o federal. Por su cuenta. Organismo descentralizado.
- 18 Indique a partir de que fecha tiene usted prestaciones médicas, señalando la institución que se las proporciona.
- 19 ¿Actualmente tiene derecho a otro tipo de servicios médicos? (si) ó (no)

V

DATOS SOCIO ECONOMICOS

- 20 Indique el número de personas que dependen económicamente de usted
- 21 Señalar los datos sobre los dependientes económicos y en su caso, parentesco y si estudian.

- 22 La vivienda que usted habita es:  
Rentada a un particular; rentada a una ins  
titución de seguridad social; de su propie  
dad; pagandose a plazos; pensión; hotel o  
casa de huéspedes; de su propiedad; total-  
mente pagada; prestada o cedida (sin pago-  
alguno); vivienda familiar.
- 23 ¿Comunmente cuál es el principal medio de  
transporte para asistir a su lugar de tra-  
bajo? (señalar solamente uno)  
Camión; metro; tranvía o trolebus; otro;  
automovil propio; vehículo de la dependen-  
cia; taxi; motocicleta; bicicleta; a pie;  
especificar si hay otro.
- 24 Tiempo que ocupa diariamente para despla-  
zarse a su trabajo:  
15 minutos o menos; 30 minutos; 45 minu-  
tos; una hora; hora y media; dos horas o  
más.

VI ESCOLARIDAD

- 25 Indicar el nivel máximo de estudios alcanzados:  
primaria; carrera corta; secundaria; carrera a nivel medio; preparatoria o vocacional; carrera a nivel superior; postgrado.  
Especificar: institución, años de estudio y promedio.
- 26 Obtuvo: constancia; diploma; certificado; título; otro.
- 27 ¿Cursa actualmente estudios formales? (si)  
(no)
- 28 Tipo de instrucción:  
primaria; carrera corta; secundaria; carrera a nivel medio; preparatoria o vocacional; carrera de nivel superior; postgrado.
- 29 Si estudia actualmente, mencione en que institución, grado y horario: institución; grado; horario.

VII

CAPACITACION

- 30      ¿Ha participado en cursos de adiestramiento y/o capacitación impartidos por la empresa, u otros a los que la insti tución lo ha enviado? (si) o (no)
- 31      ¿Considera usted necesario capacitarse para mejorar el desempeño de sus labores? (si) ó (no)
- 32      En caso afirmativo, indique en qué aspectos le gustaría adiestrarse o capacitarse. (Señale los tres más importantes)
- 33      Si tiene usted conocimientos y experiencia, ¿podría colaborar como instructor de adiestramiento y/o capacitación? (si) ó (no)
- 34      En caso afirmativo, señale área o materia.

VIII           CONDICIONES DE TRABAJO

- 35           ¿Cuáles son las condiciones del lugar en  
qué trabaja? señalar con una equis:  
Escala: no se tiene; sobresaliente; bue-  
no; suficiente; deficiente; malo; pésimo.  
Factores a evaluar o elementos: ventila-  
ción; luz; espacio; equipo; mobiliario; -  
limpieza; aislamiento del ruido; conserva-  
ción; mantenimiento.

IX             PRESTACIONES Y SERVICIOS

- 36           ¿Cómo califica usted las siguientes pres-  
taciones y servicios?  
Escala: sobresaliente; bueno; suficiente;  
deficiente; malo; pésimo; no se tiene; no  
se usa.  
Factores a evaluar: servicios médicos (se-  
gún sean o no subrogados); estancias in-  
fantiles o guarderías; escuela primaria;-  
tienda de descuentos comerciales; activi-  
dades comerciales; actividades culturales  
y/o sociales.

X MOTIVACION Y ESPECTATIVAS

- 37 ¿Se encuentra usted satisfecho con el -  
trabajo que realiza en esta empresa des  
centralizada o fideicomiso? (si) ó (no)

Señalar la causas:

- 38 ¿Tiene usted algún interés por cambiar-  
se a otra dependencia de la empresa?  
(si) ó (no)

- 39 ¿A qué unidad operativa?

nombre de la unidad o área

- 40 Con el desempeño de su trabajo, usted es-  
pera obtener: (señale tres en orden de im  
portancia. Anote los números 1, 2 ó 3 en  
el lugar correspondiente)

Oportunidades para alcanzar sus metas per  
sonales; contribución al logro de los ob  
jetivos de la empresa; oportunidades de  
ascenso y mayores responsabilidades en la  
propia empresa; seguridad y estabilidad -  
económicas; reconocimiento a su trabajo;-  
prestigio personal; mayores conocimientos

y habilidades; jubilación; beneficios en prestaciones y servicios; medios para el sostenimiento de sus estudios; otras aspiraciones. Especificar cuáles.

## XI DATOS ADICIONALES

- 41 ¿Estaría usted dispuesto a trabajar en otra entidad federativa? (si) ó (no)
  
- 42 En caso afirmativo indique el lugar de su preferencia.

Es fácil advertir que en los once items de investigación, la cédula censal ofrece enormes ventajas a los fines de planeación de la fuerza de trabajo.

También es conveniente señalar que estos datos pudieren existir en los archivos de personal, pero no se han constituido en una base o banco de datos para facilitar la toma de decisiones.

El propósito de la requisitación de la cédula censal como se indicó, es el de sistematizar la información; homogeneizar los datos; precisar el perfil de las características de dicha fuerza de trabajo. Es decir, se trata de actualizar los elementos que concurren a una idónea actividad de administración y desarrollo de personal.

La forma en que se ha presentado la metodología de integración de la cédula censal, tiene un carácter indicativo, no se trata de formular un diseño de cédula específica. Dicho formato dependerá de la institución en particular que adopte la metodología y se base en el marco referencial de la cédula.

La utilidad que se deriva de la aplicación de la cédula, se puede resumir también de manera indicativa, con los siguientes comentarios. Al respecto conviene recordar que nuestro marco experimental lo estamos refiriendo al caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A. PARA LA INSTITUCION

- 1 Determinación del número de empleados adscritos a cada dependencia.

Se vincula con apartados relacionados con la situación laboral en relación al concepto de ubicación, comisionados, situación genérica.

Genera el programa de regularización del personal comisionado y adscrito a las unidades o centros de trabajo, tanto centrales como foráneos.



- 2 Identificación de las zonas de mayor concentración de empleados
- 3 Proporciona indicadores con relación a los planteamientos que puedan hacerse en materia de desconcentración, reubicación, y/o reasignación de personal.
- 4 Apoyar la estructuración de programas motivacionales
- 5 Establecer comunicación extraoficial con el personal, propiciando su identificación hacia la institución.
- 6 Incrementar la eficiencia en el desempeño de las labores, mediante la aplicación de programas motivacionales.

Estas terminales del censo, facilitan la generación de programas de tipo motivacional diseñado en base a datos tales como: sexo, edad y estado civil. Apoya además el programa de desconcentración.

Se infiere una vinculación con otros apartados, tales como los relacionados con los datos socio-

económicos en lo que se refiere a: domicilio particular, medio de transporte y tiempo de desplazamiento a la unidad de trabajo.

Esto genera programas de tipo social y médico asistencial. De igual manera propicia programas y acciones de desconcentración, en el sentido de plantear la posibilidad de que el personal labore en un sitio cercano a su domicilio particular.

7 Regularización del personal comisionado a efecto de lograr que preste efectivamente sus servicios en su dependencia de adscripción.

8 Permitir el apoyo de los estudios sobre la compactación de horarios y tabulador salarial.

Estos dos items, el 7 y 8, facilitan la generación de programas de motivación mediante el otorgamiento de estímulos al personal, dando cumplimiento a lo establecido en la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles y Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, por concepto de antigüedad en el servicio de las empresas paraestatales para los efectos a que se den lugar.

En atención al uso de la información derivada de la cédula censal, los apartados que resultan vinculados, son los que se relacionan con la escolaridad: en relación al grado máximo de estudios alcanzados. En lo que hace a capacitación, en lo relativo a los conocimientos y experiencia que posea el trabajador y a la detección de empleados con potencial, para colaborar como instructores de adiestramiento o de capacitación.

Por ello, resumiendo, a partir de los objetivos consignados en los puntos 7 y 8, los programas que se pueden instrumentar son:

De reubicación, a efecto de dar congruencia al puesto y funciones que desempeña el trabajador con la escolaridad alcanzada.

De capacitación interna.

Integración de posibles cuadros de reemplazo a nivel de puestos con funciones de confianza.

Formación de instructores. Integración de cartera de instructores.

9 Instrumentar programas de prejubilación; compactación de horarios; regularización de personal.

10 Conocer el nivel económico medio del personal de la empresa, con el objeto de poder planear la infraestructura institucional de apoyo a la economía de los trabajadores.

Estos dos items, generan programas de carácter social, médico y cultural, así como de apoyo a la desconcentración. Se relaciona con el apartado de escolaridad y facilita la racionalización del otorgamiento de becas y de apoyos para que los empleados continuen su esfuerzo de estudios escolarizados.

11 Conocer el nivel académico de los trabajadores.

12 Conocer el porcentaje de personal que en el momento censal se encuentra estudiando, así como el nivel de éstos estudios.

13 Dimensionar los elementos derivados del nivel de escolaridad para implantar tareas de desarrollo organizacional.

Los objetivos que se señalan en los puntos 11 a 13, podrán generar programas de: promoción del sistema de enseñanza abierta; capacitación, en el sentido de incrementar el nivel de preparación del personal, propiciando la eficiencia en el desarrollo de las labores. Permite también inicialmente el desarrollo de programas de motivación a efecto de contribuir al autodesarrollo del personal.

El logro de los objetivos citados, permite por otra parte, la reubicación de manera que el personal desempeñe funciones acordes con su escolaridad y experiencia.

De capacitación, propiciando que el personal alcance mayores niveles de eficiencia en el cumplimiento de sus labores.

- 14 Obtener indicadores para definir los programas de capacitación en las dependencias
- 15 Formar la cartera de instructores, aprovechando el potencial del personal
- 16 Incrementar la eficiencia en el desempeño de las labores por medio de la motivación

Los objetivos citados en los puntos 14 a 16, permitirán de alcanzarse, el instrumentar programas de capacitación, de acuerdo con las necesidades de las dependencias; se hace necesario el análisis a fondo de la información que se obtenga del apartado de situación laboral, generando programas de capacitación en función al puesto desempeñado.

- 17 Conocer la opinión del empleado con respecto a su medio de trabajo.
- 18 Identificar las áreas en las que existen deficiencias de instalaciones.
- 19 Conocer la opinión del personal en lo relativo a las prestaciones y servicios que otorga la empresa.
- 20 Obtener indicadores en relación a factores de tipo motivacional, en opinión del propio personal de la empresa.
- 21 Conocer las expectativas del personal con respecto a la empresa, así como el clima organizacional

22 Facilitar la función de desconcentración.

Los elementos consignados como objetivos en los puntos 17 a 22, generan entre otros programas - los que a continuación se mencionan: de mejoramiento de instalaciones; de tipo social; de difusión de los servicios y prestaciones que ofrece la empresa; de diagnóstico de motivación; de reubicación.

B. UTILIDAD DE LA INFORMACION CENSAL PARA LOS EMPLEADOS

- 1 Disfrutar del beneficio que reporte la realización de los programas: motivacionales, sociales y desconcentración.
- 2 Disfrutar de los beneficios generados por los programas que concurren al otorgamiento de estímulos y recompensas.
- 3 Ser sujetos de una mejor y objetiva evaluación del desempeño laboral, en la medida que se valida la información sobre: puesto, nombre del mismo y se le correlacione con el ca tálogo y descripción del mismo.

- 4 Obtener mejores beneficios en materia de jubilación.
- 5 Accesar al mejoramiento y en su caso, ampliación de las prestaciones que otorga la empresa.
- 6 Ser considerado en los programas que efectúe la empresa en relación a la forma - ción y desarrollo de su personal
- 7 Plantear las posibilidades de obtener apoyo para continuar sus estudios formales, - en mejores condiciones.
- 8 Incrementar los conocimientos y dominio - del puesto.
- 9 Aumentar la motivación en función del dominio del puesto.
- 10 Incrementar la posibilidad de obtener la - capacitación, dado que no representa mayor erogación.



- 11 Aumentar la posibilidad de laborar en mejores instalaciones.
- 12 Disfrutar de las mejoras que se realicen en el aspecto de prestaciones y servicios
- 13 . Obtener los beneficios generados por los programas motivacionales.
- 14 Incrementar la motivación del personal en función de la posibilidad de trabajar en el interior del país, en caso de ser posible.

Como se puede advertir, la cédula censal, aislada del conjunto podría significar muy poco o casi nada. Empero la perspectiva que se deriva de una correcta integración y tratamiento nos facilitaría llegar a una planeación i dónea de la fuerza de trabajo.

La cédula censal, puede ser precodificada, de manera que se abata tiempo, costo y esfuerzo. Para ello, en el momento del diseño -del cual no nos ocupamos como se indi có, habida cuenta de las necesidades propias de cada empresa en particular-, se establecerán los lineamientos y se observarán las prescripciones relacionadas con dicha tarea.

Los reportes que se pueden proporcionar una vez termina da la tarea de procesamiento electrónico de datos, y cu ya utilidad salta a la vista, son entre otros, los que a continuación se mencionan:

1. Total del personal de la empresa en que se aplica el levantamiento de la información censal. Se correlacionan miles de empleados, o cientos o decenas, según el caso, con las distintas unidades operativas, precisándose tanto el número de trabajadores como los porcentajes o porcientos correspondientes.
2. Clasificación del personal, por sexo y por edad, correlacionándose al número global de trabajadores que integran la fuerza laboral.
3. Clasificación del personal por sexo y edad, atendiendo a la correlación de áreas de trabajo, unidades que las componen, ubicación física de las oficinas, densidad por metro cuadrado, y los datos relacionados con otros indicadores de igual utilidad.
4. Clasificación global del personal por sexo, y estado civil, relacionándolo con áreas de trabajo, unidades centrales y foráneas. Consecuentemente,-

a partir de las hipótesis de: casado, unión libre, divorciado, viudo, soltero, separado, sexo, edad, - se puede alimentar una matriz de alimentación múltiple, a efecto de garantizar una mayor racionalidad en las propuestas de los esquemas de motivación.

5. Antigüedad del personal en el sector público, sea que se trate de servicios a la Federación, a las empresas paraestatales y desde luego, a la misma empresa que practica el censo de referencia. Además, se permitirá la correlación entre antigüedad, rotación de personal, avances, desersión, falta de estímulos.
6. Correlación de las antigüedades del personal con índices de productividad, previo establecimiento de mecanismos para la correcta evaluación del desempeño laboral.
7. Antigüedad del personal en el puesto, correlacionando elementos de evaluación, descripción, desarrollo y catalogación.
8. Número de comisionados y naturaleza de la comisión, sea hacia el interior de la empresa o hacia afuera.

9. Cantidad de personal por tipo de horario y por total en función de áreas y unidades de trabajo. Señalamiento de aproximación a cargas de tipo horario, a fin de sustentar estudios posteriores para cargas de trabajo.
  
10. Personal que trabaja exclusivamente la jornada vespertina por número de horas, por áreas, por unidades tanto centrales como foráneas. Incidencias para determinar posteriormente las: ausencias, retardos, etc y otras incidencias y faltas que precisan las Condiciones Generales de Trabajo.
  
11. Cuantificación del número de personas que están laborando en la empresa con otro empleo remunerado.
  
12. Estudio y cuantificación de dependientes económicos, referenciando la información a la interacción de nivel de capacidad adquisitiva en función del salario, naturaleza de las funciones, correlación con las acciones de tipo sustantivo o adjetivo.

13. Elementos de apoyo que se pueden proporcionar en función de las prestaciones a que se tiene derecho, y consideración de los aspectos fundamentales para soportar los estudios previos a la celebración de los contratos colectivos de trabajo. Aproximación a la cuantificación y determinación de los aspectos que se deben considerar en el cálculo del monto global de las prestaciones, su cuantificación y su orientación.
  
14. Cualificación de los aspectos básicos que se deben atender para correlacionar: catálogo de puestos, descripción de los mismos, naturaleza de las funciones, cuantificación de los volúmenes de trabajo, así como de las cargas correspondientes.
  
15. Cantidad de personal por tipo de vivienda, para conocer la concurrencia de este importante renglón sobre el poder adquisitivo de los trabajadores.
  
16. Cantidad de personal por tiempo de desplazamiento y modalidades de transporte de que hace uso el personal de la empresa.

17. Escolaridad del personal, por áreas, por unidades y correlación con el tipo de funciones y actividades asignadas. Elaboración de una matriz, mediante la cual se determine: escolaridad terminada, en proceso y potencial. Correlación con expectativas de formación, información, capacitación y desarrollo.
  
18. Personal que ha participado en cursos de capacitación, tanto dentro de la empresa como fuera de ésta y bajo su patrocinio. Información básica que posteriormente se puede destinar a la integración de un sistema de seguimiento de personal que se capacita para darle una mejor ubicación y aproximarse a una correlación entre tabulador, escalafón, desarrollo y promoción.
  
19. Personal que desea capacitarse, precisándose al mismo tiempo la áreas prioritarias. Esta información servirá a los propósitos de determinar la información que conforma la detección de necesidades de capacitación.
  
20. Grado de satisfacción del personal en relación con el puesto que tiene, el tipo de actividades que realiza y la percepción que tiene de la empresa.

- 21 Personal que esta insatisfecho con su trabajo y desea cambiarse a otra dependencia de la misma empresa. Cuantificación del personal que potencialmente puede salir de la empresa por carecer de un horizonte propicio para su desarrollo y que en su momento podria ocasionar huecos de importancia dentro de la institución
- 22 Potencial de personal que desea radicar en el interior del país.
- 23 Padrón de personal en función de puesto, área, unidad de adscripción y horarios

Sobre el particular se pueden establecer otras variables que mediante la computadora será fácil tanto de obtener inicialmente como luego de actualizar.

Lo importante en esta tarea es que la información censal, siendo tan fácil de obtener, es una tarea postergada, que como se vio, obstaculiza de manera importante la realización de acciones correspondiente a la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal y que en última instancia habrá de seguir dando como resultado, una acción ineficiente que al prolongarse en tiempo y espacio, hará más dificultosa la tarea de llegar a una economía realista de dicho sector.

Los diversos planteamientos relacionados con la investigación del potencial existente en materia de recursos humanos, precisan en primera instancia los factores que habrán de contribuir a la detección, actualización y diagnóstico inicial de capacidad, para acometer las tareas de planeación correspondientes.

La discusión acerca de los factores que contribuyen al enfoque estadístico, es otro de los renglones que ameritan estudio. El censo no puede quedarse en la manifestación de cifras y enfoque cuantitativos; es indispensable que el diseño para el levantamiento de información, contemple también elementos de diagnóstico y de enfoque prospectivo, es decir con miras hacia el futuro de las organizaciones.

Los elementos que constituyen la cédula censal que se propone, van estrechamente relacionados con esos dos enfoques: diagnóstico y proyección. Se parte de una especie de radiografía de los recursos existentes y en atención a las necesidades detectadas se pueden realizar las proyecciones correspondientes.

En el área que ocupa nuestra atención, los estudios y ejercicios de levantamiento de información censal, han sido limitados en muchas ocasiones y empresas; y por lo



menos hasta ahora, uno de los renglones olvidados de estudio.

Los elementos diagnósticos para llegar a un perfil operativo acerca de este importante subsistema en el proceso, fueron decididos por el grupo considerando la posibilidad de explorar en una investigación de campo, de manera directa, en empresas, organismos e instituciones representativas del sector paraestatal. Ello permitiría convalidar algunos de los elementos teóricos que durante la primera etapa del seminario fueron puestos de relieve, en atención a las hipótesis planteadas en la metodología.

En un mayor acercamiento, se considera indispensable el precisar los elementos básicos relacionados con una cédula de captura de información. Así mientras en el capítulo anterior, de acuerdo con la investigación practicada, llegamos al planteamiento de una metodología aplicable en empresas paraestatales, considerando la experiencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora nuestra intención es validar las afirmaciones de carácter teórico que se vertieron en los tres primeros capítulos.

En atención al propósito formulado, es que a continuación se da cuenta de la cédula de investigación que diseñamos.

A. OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN CON LA CEDULA

- A1. Recabar información entre los funcionarios y mandos medios, para conocer de voz de dichos servidores públicos, como perciben en sus empresas -todas ellas del sector paraestatal- los grados de eficiencia relacionados con el subsistema Planeación de Personal.
- A2. Detectar el nivel de imagen, en su manifestación de sondeo o perfil, derivada de la manera en que los responsables percibe en su conjunto el proceso de administración y desarrollo de personal.
- A3. Advertir el nivel de cultura administrativa existente en empresas tipo del sector -paraestatal durante el proceso de Reforma Administrativa.
- A4. Instrumentar mecanismos para la prueba o disprobación de hipótesis.

B. UNIVERSO OBJETO DE INVESTIGACION

En principio no se trata de levantar información entre los usuarios del sistema de administración y desarrollo de personal. Ello nos llevaría a resultados sobre la percepción de imagen de los servicios. Se trata como indicamos, de llegar a un sondeo preliminar de imagen sobre la percepción de la eficiencia y eficacia con la cual se lleva a cabo la planeación de personal en plena instrumentación de la quinta etapa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que responde al nombre de Administración y Desarrollo de Personal.

Este universo objeto de investigación, podría extenderse bajo la perspectiva de un diagnóstico total, que alcanzaría el nivel de macro-auditoría.

Nuestro posible acceso a la información veraz, se restringiría considerablemente en la medida que inicialmente los funcionarios de alto nivel, tendrían enfoques limitantes para atender nuestro requerimiento de información.

C. CUANTIFICACION DEL UNIVERSO A INVESTIGAR

En atención a los elementos precisados en el punto anterior, el grupo consideró de interés el planteamiento de una serie de empresas consideradas tipo, es decir que fueran representativas de todo el universo.

Es importante destacar que la metodología de las disciplinas administrativas para llevar a cabo este tipo de investigaciones, recomienda que se atenderá al fondo y no al planteamiento cuantitativo, sobre todo, si va en demérito de las posibilidades de enriquecer la información, profundizar en los contenidos o plantear elementos formales de tipo propositivo.

En otras palabras, las opciones eran bien claras, o por una parte nos íbamos a ver que piensan los trabajadores de las paraestatales sobre el sistema de Administración y Desarrollo de Personal, o sobre alguno o algunos de sus subsistemas, o detectamos mediante los mecanismos de la auditoría de tipo meso y macroadministrativo el grado de eficiencia de las empresas, o llegamos a una ponderación de tipo cualitativo, para tener una primera aproximación al problema.

D. IDENTIFICACION DEL UNIVERSO

En los tres primeros capítulos quedó establecido el concepto, significación, planteamiento y naturaleza del sector paraestatal. En esos tres capítulos pudimos advertir los problemas que desde los puntos de vista doctrinal, teórico y filosófico-jurídico existen para identificar a los componentes del sector paraestatal.

Del listado de las 1 200 entidades que había al comienzo de la administración federal 1977-1982, por aproximación y considerando el tipo de contactos existentes, así como las posibilidades de acceso a información relevante, escogimos el número de 120.

En atención al listado y en función de los contactos que a nuestro nivel podríamos tener, hicimos la primera aproximación, tratando inicialmente de establecer las relaciones, procurando la explicación del objetivo del seminario, el señalamiento de sus hipótesis y la solicitud de colaboración hacia los funcionarios que entrevistáramos. Se obtuvo respuesta positiva en 68 casos.

**CAPITULO QUINTO: DIAGNOSTICO SOBRE LA METODOLOGIA DE PLANEACION  
DE RECURSOS HUMANOS EXISTENTE EN EL SECTOR PA-  
RAESTATAL**

## CAPITULO QUINTO

### DIAGNOSTICO SOBRE LA METODOLOGIA DE PLANEACION DE RECURSOS HUMANOS EXISTENTE EN EL SECTOR PARAESTATAL.

**SUMARIO:** 5.1. Información y comunicación para documentar la investigación de campo.-5.2. Integración de la cédula de cuestionario-entrevista.- 5.3. Resultados de la entrevista-encuesta a nivel perfil.- 5.4. Derivadas de la investigación de campo efectuada.

#### 5.1. INFORMACION Y COMUNICACION PARA DOCUMENTAR UNA INVESTIGACION DE CAMPO.

La mayor parte de la literatura existente sobre empresas paraestatales, referida al medio mexicano, ha pasado por alto un capítulo a nuestro juicio fundamental: en qué medida y hasta qué punto se deben vincular la comunicación y la información para documentar elementos concretos y específicos de planeación de la fuerza de trabajo.

Tal parece que los autores se han dedicado más a explorar la naturaleza jurídica, política y económica de la serie de empresas que constituyen el sector, pero sea por interés, por conveniencia o por otras razones, tal parece que la planeación de la fuerza de trabajo es al

cierre del capítulo anterior, uno de los aspectos más controversiales. En algunos casos, se critica a la organización paraestatal, por considerarsele como elemento de rectoría económica, que agrava enormemente y de manera innecesaria el gasto corriente. Los principales críticos de este sector, no pierden nunca de su enfoque, el aparente desorden que existe en materia de administración y desarrollo de personal.

En atención a las hipótesis y a la metodología que se exponen en las páginas 1 a 20, nos corresponde ahora acercarnos a una realidad operativa de las empresas y organizaciones del sector, para cuyo efecto, modificamos en la medida que fue necesario, la encuesta diseñada y tratada en el capítulo tercero.

Con la finalidad de que dicha encuesta cobre realidad en la metodología, quisimos darle tres características básicas: breve, concreta y concisa. Consideramos las dificultades para poder tener acceso a funcionarios y mandos medios que relacionados con la administración y desarrollo de personal, nos podrían facilitar información y proporcionar sus puntos de vista, a efecto de llegar a un conocimiento de la realidad operativa en el tópico objeto de estudio.



El desarrollo de actividades para aplicar el cuestionario-entrevista, fue de acuerdo con la siguiente secuencia:

1. Contactación con funcionarios de empresas y organismos del sector paraestatal, a efecto de plantearles las hipótesis, la metodología y los objetivos que se persiguen con la investigación.
2. Señalamiento de fechas para la entrevista, sancionándose por parte de los funcionarios, su grado de aceptación e interés para participar en la investigación, y dándoseles las garantías del caso, sobre la confidencialidad de sus respuestas, el tratamiento anónimo de la sistematización de datos, y la promesa formal de entregarles el resultado de la investigación
3. Entrega de los cuestionarios-entrevista a los participantes, precisando los elementos básicos hacia los cuales se orienta la información
4. Aplicación de los cuestionarios, en función de un padrón de organismos y ajustes del programas correspondiente.
5. Sistematización preliminar de los datos obtenidos

6. Agrupamiento de resultados, tabulación y elaboración de matrices de tabulación.
7. Interpretación de los resultados alcanzados y reporte a los funcionarios de la cuantificación y diagnóstico correspondiente, tanto para obtener y recabar sus comentarios finales y precisar de haberlos, elementos de reflexión y diagnóstico tendientes a abundar sobre la información.

Los siete pasos señalados, parten del diseño y sistematización de preguntas -reactivos- y de la precisión de aquellos organismos que serían objeto de investigación. En el transcurso de las investigaciones y aplicación de cuestionarios, se nos insistió en el carácter anónimo y confidencial que deberían tener los resultados, pues en la casi totalidad de los casos, se pudo evidenciar que el tipo de preguntas y la naturaleza de las respuestas que éstas acreditaban, pondrían en muchas ocasiones, el dedo en la llaga de ineficiencias, limitaciones y carencias, pues en la entrevista preliminar de la cual dimos cuenta en el capítulo tercero, quedó de manifiesto que es considerable el número de limitaciones existentes en materia de planeación de la fuerza de trabajo y que ésta ha sido una tarea más de compromiso y cumplimiento rutinario, relacionado con el llenado de formas impresas y requerimientos de las dependencias globalizadoras

(Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, etc) y de las dependencias que fungen como Coordinadoras de Sector, que de una aplicación metodológica y acorde a las necesidades operativas, en la materia.

También en el transcurso de la documentación del capítulo tercero, pudimos advertir que la transparencia y acceso a la información sobre el particular, es limitado a la posibilidad de emplear solamente publicaciones oficiales o documentación sancionada por los altos mandos de las empresas.

Por otra parte, de ninguna manera consideramos que la situación fuera a recaer en la manipulación de datos, cifras o estadísticas, empero si pudimos entender que por la naturaleza política de la conceptualización y naturaleza del sector paraestatal, se han cometido en muy diversos casos abusos, tratando información con fines académicos, de manera indebida y canalizándola, induciéndola, orientándola para otros fines, como pudiera ser la de crítica periodística o de producción de textos contra el sistema gubernamental.

En este orden de ideas, nuestro compromiso fue corroborado con los participantes, procurando la adecuación de las formas para el llenado de datos, de manera que no comprometiese la imagen de las institucio--

nes participantes.

En el transcurso de la entrevista, pudimos advertir que los funcionarios en la mayoría de los casos, tienen una conciencia de servicio público, que han conocido en términos generales la función de administración y desarrollo de personal, que empero, uno de los elementos que más los limitan en el desempeño de su función, es la adecuada administración de su tiempo, pues durante los lapsos que tuvimos contacto con ellos, el número de actividades de rutina, especiales o en términos generales las que se derivan de su puesto, impiden en gran medida al menos en teoría, la correcta tarea de planear incluso su trabajo.

Pudimos advertir que la inmensa mayoría de ellos, tienen una agenda demasiado apretada, que limita en gran medida el uso de su tiempo. Tal vez y eso sería objeto de otro tema de seminario, se requiere junto a la planeación de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo, la perspectiva de planear los tiempos y horogramas de los trabajadores y de los supervisores, a efecto de que las cargas y volúmenes sean adecuados a la naturaleza de la responsabilidad y a la perspectiva de los organismos para los cuales prestan sus servicios.

## 5.2. INTEGRACION DE LA CEDULA DE CUESTIONARIO-ENTREVISTA

Los objetivos que se persiguen mediante la integración de preguntas o reactivos, son los que a continuación se señalarán, atendiendo al diseño final que se hizo de la cédula correspondiente para recabar la información.

En el final de este capítulo, se presenta la nómina de organismos y empresas que nos facilitaron información y señalamos también aquellos casos en que por diversas circunstancias no fue posible obtener materiales sobre el tópico que investigamos.

Consideramos conveniente el uso de elementos de apoyo, reactivos y preguntas, tanto de tipo abierto como cerrado. En el primer caso, con el objeto de conocer e indagar con mayor amplitud la realidad característica de las empresas en donde trabajan los entrevistados, y en el segundo para llegar a planteamientos de tipo objetivo y cuantitativo.

En las páginas 219 y 220 se reproducen las cédulas utilizadas durante la investigación, en donde se pueden advertir los 10 reactivos básicos que fueron utilizados para el logro de los propósitos que perseguimos.

1. ¿Considera usted que en la Dirección a su cargo pueden establecer por adelantado, el calendario preciso de requerimientos de personal que será solicitado por las distintas áreas?

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |                                 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---------------------------------|
| 1                                       | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10                              |
| si pueden establecer calendario preciso |   |   |   |   |   |   |   |   | no pueden establecer calendario |

2. ¿Considera usted que las áreas sustantivas de la empresa paraestatal, confrontan periódicamente los mismos problemas en materia de planeación de la fuerza de trabajo? en otras palabras, ¿se repiten cada ejercicio los mismos problemas?

|       |   |   |   |   |   |   |   |   |         |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---------|
| 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10      |
| Nunca |   |   |   |   |   |   |   |   | Siempre |

3. ¿Existen y son difundidos entre los supervisores, mandos medios, y cuadros de gestión importantes, los documentos que se señalan a continuación? -sirvase por favor marcar con equis el casillero correspondiente:

| DOCUMENTO PRODUCIDO Y DIFUNDIDO                         | SI  | NO  |
|---|-----|-----|
| 1. Manual General de Organización                       | ( ) | ( ) |
| 2. Condiciones Generales de Trabajo                     | ( ) | ( ) |
| 3. Manual de Políticas de Personal o equivalente        | ( ) | ( ) |
| 4. Catálogo de puestos propio de la dependencia         | ( ) | ( ) |
| 5. Perfil de Puestos en cada unidad operativa           | ( ) | ( ) |
| 6. Manual de operación para la evaluación del desempeño | ( ) | ( ) |

4. ¿Con qué grado de intensidad y profundidad se observan las disposiciones de los siguientes documentos?

1 CATALOGO DE PUESTOS

|       |   |   |   |   |   |   |   |   |         |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---------|
| 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10      |
| Nunca |   |   |   |   |   |   |   |   | Siempre |

2 TABULADOR SALARIAL

|       |   |   |   |   |   |   |   |   |         |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---------|
| 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10      |
| Nunca |   |   |   |   |   |   |   |   | Siempre |

3 PERFIL DE PUESTOS

|       |   |   |   |   |   |   |   |   |         |
|-------|---|---|---|---|---|---|---|---|---------|
| 1     | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10      |
| Nunca |   |   |   |   |   |   |   |   | Siempre |

5. En los casos que las otras áreas, las sustantivas, o las mismas áreas administrativas necesiten personal, ¿proporcionan a este organismo de Administración y Desarrollo de personal, el perfil de puesto y los requerimientos del mismo?

|                |                     |                     |
|----------------|---------------------|---------------------|
| 1. Siempre ( ) | 2. Casi siempre ( ) | 3. En ocasiones ( ) |
| 4. A veces ( ) | 5. Nunca ( )        |                     |

6. ¿Cómo se lleva a cabo el cumplimiento de las funciones inherentes a la planeación de la fuerza de trabajo en cada ejercicio, por lo que toca a las unidades operativas y que solicitan servicios a esta Dirección de Personal o equivalente?

1            2            3            4            5            6            7            8            9            10

pesimo

excelente

7. ¿De qué manera se vincula el proceso de reclutamiento con el de selección y el de inducción de personal en toda la empresa?

8. La excelencia de los medios de selección de personal es de:

1            2            3            4            5            6            7            8            9            10

pésima

excelente

9. ¿Qué elementos sugiere usted que se incorporen al proceso de planeación, atendiendo a la manera tradicional en que se ha venido empleando en la dependencia donde usted dirige la función de su cargo?

10. ¿Qué sugerencias haría usted para que se mejoren las funciones de la planeación de la fuerza de trabajo en la dependencia donde usted trabaja?

Los objetivos para cada reactivo o pregunta fueron los que a continuación se precisan.

**PREGUNTA NUMERO 1**

Determinar en cada organismos si se pueden establecer calendarios precisos de requerimientos de personal solicitado por las distintas áreas. Tal aproximación permitirá conocer la capacidad decisional para precisar los requerimientos de personal, sin improvisaciones.

En el grado 10, extremo, se considera que la empresa definitivamente no puede establecer un calendario preciso de requerimientos de personal, anticipandose a la demanda derivada de las necesidades operativas de las unidades de trabajo, tanto centrales como foráneas o periféricas.

**PREGUNTA NUMERO 2**

Detectar si las áreas sustantivas de la empresa o institución, confrontan periódicamente los mismos problemas en materia de planeación de la fuerza de trabajo, ver si se repiten en cada ejercicio los mismos problemas. En caso afirmativo, las reiteraciones de situaciones conflictivas evidencian dificultades en la planeación citada.



PREGUNTA NUMERO 3

Explorar la observancia y desde luego la existencia de documentos de normatividad para la planeación de la fuerza de trabajo, fundamentalmente a aquellos que son tradicionalmente el marco normativo de instrumentación como: Manual General de Organización; Condiciones Generales de Trabajo; - Manual de Políticas de Personal o prontuario de disposiciones equivalente; catálogo de puestos - propio de la dependencia -hay un catálogo genérico para la Federación y en algunas ramas del sector paraestatal-. La pregunta en este caso se cerró a sólo dos posibilidades: si y no.

En los casos de que el documento estuviese en alguna de sus etapas de instrumentación, se consideró como respuesta negativa.

PREGUNTA NUMERO 4

Acercarse de manera más objetiva y a juicio de los entrevistados, cuales son los grados de intensidad y profundidad con los cuales se observan las disposiciones de documentos normativos básicos para la planeación de la fuerza de trabajo, como son: catálogo de puestos, tabulador salarial, perfil de puestos.

PREGUNTA NUMERO 5

Saber con que frecuencia, las áreas sustantivas y las mismas adjetivas, solicitan personal y satisfacen sus requerimientos, considerando como punto de partida y marco de referencia un perfil de puestos y los requerimientos correspondientes.

PREGUNTA NUMERO 6

Detectar con qué grado de excelencia, de entre el adjetivo "pésimo" (1) a "excelente" (10) se llevan a cabo las funciones inherentes a la planeación de la fuerza de trabajo en cada ejercicio. En este caso se establecía el código o significado de lo que nuestro grupo entendería con el término "planeación de la fuerza de trabajo"

PREGUNTA NUMERO 7

Conocer mediante respuesta "abierta" de qué manera se vincula el proceso de reclutamiento con el de selección y el de inducción de personal en toda la empresa.

La sistematización se llevaría a cabo predeterminando las pautas de comportamiento de la Unidad responsable de la función de Administración y --

Desarrollo de Personal.

PREGUNTA NUMERO 8

Determinar el grado de excelencia, en opinión de los entrevistados, con el cual se lleva a cabo el proceso de selección de personal, atendiendo a los medios para realizar la función. Como en otros casos, se estableció el consenso sobre la expresión "medios de selección de personal"

La gradación fue efectuada en función de la calificación (1) "pésima" hasta (10) "excelente"

PREGUNTA NUMERO 9

Aproximarse a un diagnóstico, mediante respuesta abierta, sobre los mecanismos que deben ser incorporados al proceso de planeación de la fuerza de trabajo, atendiendo a la manera tradicional en que se ha venido empleando dicho proceso en las empresas que participaron en la investigación, mediante la aportación de los puntos de vista de sus supervisores, mandos medios y funcionarios relacionados con la función de planeación de la fuerza de trabajo.

PREGUNTA NUMERO 10

Sistematizar la información sobre las sugerencias surgidas a partir de las reflexiones que se generen con motivo de la investigación, relacionadas con la planeación de la fuerza de trabajo.

En atención al listado que se proporciona al final de este capítulo se puede advertir la incorporación de datos básicos sobre el particular, objetivo de la encuesta entrevista, derivada de 68 instituciones, cuya cifra fue para nosotros el 100 % en calidad de muestra a nivel de perfil. Es decir, no se puede llegar a la exploración total sobre los alrededor de 1 200 organismos, en el nivel de seminario de investigación académica, por varias razones, entre otras, por la naturaleza confidencial de los datos, por los peligros, según nos dijeron de que este tipo de diagnósticos eleven los índices de desconfianza y falta de credibilidad de la opinión pública en las instituciones, y más aún, en el caso de un sector tan controversial como hemos visto que lo es el paraestatal, en una economía mixta, en la cual, se advierte una enorme resistencia por parte del sector privado, para que el Estado desempeñe sus funciones de rectoría económica y de participación directa en el proceso productivo, distributivo y de comercialización.

5.3. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA-ENCUESTA A NIVEL DE PERFIL

TABULACION DEL REACTIVO 1

¿Considera usted que en la Dirección a su cargo pueden establecer por adelantado, el calendario preciso de requerimientos de personal que será solicitado por las distintas áreas?

ESCALA: 01 Si pueden establecer calendario preciso  
10 No pueden establecer calendario preciso

| RANGOS DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|----------------------|------------|-----------|
| 1-2                  | 4          | 5.88      |
| 3-4                  | 17         | 25.00     |
| 5-6                  | 22         | 32.42     |
| 7-8                  | 20         | 29.35     |
| 9-10                 | 5          | 7.35      |
| TOTALES              | 68         | 100.00    |

En la medida que es mayor y compleja la empresa, paradójicamente se pudo advertir que con independencia del grado de sofisticación de las herramientas o instrumentos para llegar a precisar calendarizadamente los requerimientos de personal, se acercan al caso afirmativo para prevenir los requerimientos.

Se traza de entrada la hipótesis que las empresas pequeñas y medianas están sujetas más a la toma de decisiones de tipo probabilístico y no del manejo de toma de decisiones bajo riesgo calculado. En otras palabras, las paraestatales de pequeña y mediana dimensión, no han podido asumir elementos tecnológicos adecuados para la planeación de la fuerza de trabajo, referidas a la calendarización de sus requere-

rimientos. Dicha falta de calendarización se deriva también de las perspectivas que se derivan de la rotación y movilidad de personal, pues debido a las fluctuaciones y falta de uniformidad en las remuneraciones, el personal, sea por contactos directos o indirectos, abandona sus -- fuentes de trabajo para acudir a otras en donde la estabilidad es mayor, o bien, en aquellos centros laborales que ofrecen una mayor seguridad y permanencia. La mayor parte de paraestatales de pequeña y mediana dimensión es tán sujetas a los vaivenes de la política y a una serie de circunstancias que van en contra de la institucionalización del servicio civil de carrera, es decir del proceso mediante el cual, los trabajadores al servicio del es tado, son capaces de permanecer en su puesto, por los re conocimientos, premios, estímulos, recompensa y ambiente laboral en que se desarrollan.

Otra hipótesis de la falta de calendarización es la laxitud que se deriva de la autonomía de las empresas que com ponen el sector. En la medida que son autónomas y que el régimen de fiscalización y vigilancia no se aplica en toda la extensión del término, se facilitan decisiones de muy diversa índole, que permiten la libre contratación, y desde luego, normas muy flexibles para hacer ingresar al personal a dichos centros de trabajo.

TABULACION DEL REACTIVO 2

¿Considera usted que las áreas sustantivas de la empresa paraestatal, confrontan periódicamente los mismos problemas en materia de planeación de la fuerza de trabajo? en otras palabras, ¿se repiten cada ejercicio los mismos problemas?

ESCALA: 01: nunca  
10: siempre

| RANGOS DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|----------------------|------------|-----------|
| 1-2                  | 6          | 8.82      |
| 3-4                  | 15         | 22.06     |
| 5-6                  | 20         | 29.42     |
| 7-8                  | 23         | 33.82     |
| 9-10                 | 4          | 5.88      |
| TOTALES              | 68         | 100.00    |

En cada ejercicio se repiten los mismos problemas, tal parece en apariencia, debido a que en la mayor parte de los casos, la función de administración y desarrollo de personal no se atiende como una función sustantiva. Se le considera como elemento subordinado al desempeño sustantivo.

En otras palabras, mientras que las funciones de las paraestatales, al menos desde el punto de vista legal, están definidas en los principios que le dan vida -escritura -- constitutiva, mandato de fideicomiso o contrato de tipo fiduciario, o un decreto o acuerdo-, se considera como elemental el cumplimiento de dichas funciones, que se transforman en objetivos básicos de las instituciones. En los casos en que la unidad responsable de la administración y

desarrollo de personal no atiende los requerimientos de las áreas encargadas de los procesos productivo o de la prestación de servicios, los titulares de dicha función son puestos en tela de juicio. Se les recrimina la ineficiencia. No se les da por otra parte autoridad reguladora, y consecuentemente, aunque tienen el propósito y en la mayor parte de los casos, la función específica - de poner orden y llevar a cabo las acciones de administración de personal de manera eficiente, las áreas sustantivas, por diversas razones pasan por alto la normatividad y lineamientos establecidos.

En otras empresas, el problema es la carencia de marcos de normatividad para llevar a cabo la función de administración de personal, por lo que ésta queda sujeta a los elementos de presión derivados del desempeño de las actividades sustantivas.

Por otra parte, como las entidades de referencia están inicialmente comprometidas con el Estado para la cabal y total consecución de las metas concertadas en programas y compromisos, muchos de ellos avalados con la presión política, se piensa que es más importante la obtención de los resultados, al costo que sea, que la racionalización de la fuerza de trabajo. Además hay que considerar la tendencia de burocratismo que ha comenzado a caracterizar a este tipo de entidades, en opinión de un considerable número de estudiosos como vimos en los primeros capítulos.



TABULACION DEL REACTIVO 3

¿Existen y son difundidos entre los supervisores, mandos medios, y cuadros de gestión importantes, los documentos que se señalan a continuación?

- CLAVES: 1. Manual General de Organización  
2. Condiciones Generales de Trabajo  
3. Manual de Políticas de Personal o equivalente  
4. Catálogo de puestos propio de la dependencia  
5. Perfil de puestos en cada unidad operativa  
6. Manual de operación para la evaluación del -  
Desempeño.

| CLAVE | SI | %     | NO | %     |
|-------|----|-------|----|-------|
| 1     | 52 | 76.42 | 16 | 23.53 |
| 2     | 60 | 88.23 | 08 | 11.77 |
| 3     | 11 | 16.17 | 57 | 83.83 |
| 4     | 12 | 17.64 | 56 | 82.36 |
| 5     | 03 | 04.41 | 65 | 95.59 |
| 6     | 03 | 04.41 | 65 | 95.59 |

Es fácil advertir que el grado máximo de preguntas con respuesta negativa, corresponden a las claves 5 y 6, que representan respectivamente la ausencia y/o falta de observancia de dos documentos que a nuestro juicio son fundamentales para la planeación de la fuerza de trabajo: a) el perfil de puestos en cada unidad operativa y b) el manual de operación para la evaluación del desempeño.

Aunque paradójico y no obstante por la implicación jurídica, es alarmante que el 23.5 % de empresas carezca de la idoneidad correspondiente al Manual General de Organización. Puede ser que lo tengan formalmente, como en múltiples de esos casos se nos indicó, pero diversas modificaciones, y situaciones organizacionales no actualizadas,

ponen en relieve la ausencia de este importante elemento que consigna formalmente: la presentación del titular, - los antecedentes o historia de la empresa, el origen por el cual cobró vida jurídica. Precisa asimismo, el marco legal o jurídico en que cobra realidad en la vida económica del país y da cuenta de los ordenamientos específicos mediante los cuales fue creada la institución. Enseguida da cuenta del objetivo u objetivos sociales para los cuales fue constituido el organismo, aludiendo a la estructura orgánica con la cual debe funcionar.

Por otra parte, precisa además, la forma y modalidades de la organización, las funciones y actividades básicas de cada unidad operativa en que se ha dividido en atención a la graficación que se deriva de la presentación de su organigrama, llamado por otros también organograma.

Si en ese nivel no se atiende ni siquiera la más elemental norma de la administración tradicional de la organización, a saber: a) dividir el trabajo, b) respetar un principio de funcionalización, c) establecer la departamentalización: ¿cómo o de qué manera, es que se va a realizar la planeación idónea de la fuerza de trabajo?

Igual acontece con las limitaciones y carencias relacionadas con los otros documentos normativos que se precisan en la clave del número 1 al 6. Sobre ellos no abundamos por limitaciones de espacio.

**TABULACION DEL REACTIVO 4**

¿Con qué grado de intensidad y profundidad se observan las disposiciones de los siguientes documentos?

- CLAVES:** 1. Catálogo de puestos  
2. Tabulador Salarial  
3. Perfil de puestos.

**ESCALA:** 01 Nunca  
10 Siempre

**4.1. CATALOGO DE PUESTOS**

| RANGO DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO     |
|---------------------|------------|---------------|
| 1- 2                | 8          | 11.76         |
| 3- 4                | 8          | 11.76         |
| 5- 6                | 28         | 41.17         |
| 7- 8                | 13         | 19.13         |
| 9-10                | 11         | 16.18         |
| <b>TOTALES</b>      | <b>68</b>  | <b>100.00</b> |

**4.2. TABULADOR SALARIAL**

| RANGO DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO     |
|---------------------|------------|---------------|
| 1- 2                | 16         | 23.52         |
| 3- 4                | 10         | 14.70         |
| 5- 6                | 26         | 38.23         |
| 7- 8                | 14         | 20.58         |
| 9- 10               | 2          | 2.97          |
| <b>TOTALES</b>      | <b>68</b>  | <b>100.00</b> |

**4.3. PERFIL DE PUESTOS**

| RANGO DE EVALUACION | REPUESTAS | PORCIENTO     |
|---------------------|-----------|---------------|
| 1- 2                | 6         | 8.82          |
| 3- 4                | 8         | 11.76         |
| 5- 6                | 14        | 20.58         |
| 7- 8                | 13        | 19.14         |
| 9- 10               | 27        | 39.70         |
| <b>TOTALES</b>      | <b>68</b> | <b>100.00</b> |

Salta a la vista la importancia que tiene para la Administración y Desarrollo de Personal, el que las empresas dispongan de marcos de referencia normativos, como son - los casos de: a) catálogo de puestos; b) tabulador salarial; c) perfil de puestos.

Una mirada incluso muy superficial sobre el resultado obtenido en los tres casos, nos llevan al considerar los rangos de evaluación, las limitaciones y el impacto de éstas no solamente en el campo de la propia administración de personal, sino en los subsistemas de motivación, impacto del gasto corriente, rotación y moral laboral, y otros renglones relacionados con la práctica puntual e i d ó n e a de los elementos que se inscriben en los documentos precisados en los puntos de referencia.

La planeación de la fuerza de trabajo es al menos teóricamente, una tarea punto menos que imposible, si los tres documentos normativos no tienen vigencia o positividad, - es decir que están dispuestos desde el punto de vista físico y son observados invariablemente por los encargados de llevar a cabo la administración y desarrollo del personal. Sin los elementos señalados, la tarea de la planeación de la fuerza de trabajo, es evidente que será limitada, tendrá defectos y de incio adolecera de severas distorsiones, que de no superarse inciden siempre en los índices de baja productividad, falta de rentabilidad y elevación del gasto corriente.

TABULACION DEL REACTIVO 5

En los casos que las otras áreas, las sustantivas, o las mismas áreas administrativas, necesiten personal, ¿proporcionan a este organimo de Administración y Desarrollo de Personal, el perfil de puesto y los requerimientos del mismo?

- CLAVES: 1. Siempre  
2. Casi siempre  
3. En ocasiones  
4. A veces  
5. Nunca

| RANGO DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|---------------------|------------|-----------|
| 01                  | 07         | 10.29     |
| 02                  | 10         | 14.70     |
| 03                  | 27         | 39.70     |
| 04                  | 20         | 29.43     |
| 05                  | 04         | 05.88     |
| TOTALES             | 68         | 100.00    |

Este reactivo viene a confirmar las tendencias del reactivo inicial. Hay problemas en la medida que reiteradamente y no obstante la normatividad que debe existir en materia de administración y desarrollo de personal, al momento de llevar a cabo las actividades de reclutamiento, selección e inducción, no se ha previsto el conjunto de mecanismos, sistemas y procedimientos para asegurar que el requerimiento de personal a la unidad central o a la unidad administrativa correspondiente, se lleve en función de un perfil de puesto determinado y con requerimientos específicos.

En atención a los resultados obtenidos, la unidad encargada de proporcionar el personal idóneo, tiene que aproximarse por prueba y error a la satisfacción de los requerimientos que le formulan.

En el transcurso de la entrevista, relacionado con este reactivo, pudimos advertir otro vicio muy frecuente, que consiste en utilizar a la unidad de personal o equivalente, -unidades de administración- como elementos legalizadores del personal contratado.

Estas unidades son presionadas para que sancionen a posteriori, una vez que el personal ya ingresó a la empresa paraestatal, para efectos de que cobre a tiempo, y aunque no resulte idóneo dicho personal, o que viole los tabuladores correspondientes, la relación laboral ya se ha creado y con ello, la obligación por parte de la empresa en cuestión.

Estas circunstancias atentan contra todo principio de racionalización y congruencia administrativas. Se da paso a las presiones de tipo político, de amistad o de compadrazgo, pero se pasan por alto los lineamientos de una administración modernizante o modernizadora, técnica, y comprometida con la eficiencia y la eficacia.

TABULACION DEL REACTIVO 6

¿Cómo se lleva a cabo el cumplimiento de las funciones inherentes a la planeación de la fuerza de trabajo en cada ejercicio, por lo que toca a las unidades operativas y que solicitan servicios a esta Dirección de Personal o unidad equivalente?

ESCALA: 01 Pésimo  
10 Excelente

| RANGO DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|---------------------|------------|-----------|
| 1- 2                | 9          | 13.23     |
| 3- 4                | 11         | 16.17     |
| 5- 6                | 35         | 51.47     |
| 7- 8                | 8          | 11.70     |
| 9-10                | 5          | 7.35      |
| TOTALES             | 68         | 100.00    |

La mayor parte de las unidades sustantivas, correlacionan arbitrariamente el trazo de programas con la cantidad de personal necesario.

En ocasiones al determinar empíricamente la cuantificación de las metas programáticas, o sea, en lenguaje muy llano, como nos indicaron algunos entrevistados, al "inflar" las metas, o al distorsionarlas, subdeterminándolas obligan a la empresa a que les adjudique mayor cantidad de personal.

El sindicato y el sindicalismo, también tienen una enorme responsabilidad en esta serie de distorsiones, pues en el

afán de tener un mayor control de las plazas y consecuentemente en abono de una mayor capacidad de influencia sea de tipo político, o de carácter cuantitativo, - las representaciones sindicales, ejercen presiones de muy diversa naturaleza para aumentar el número de plazas, y consecuentemente la cantidad de la fuerza laboral lleva al menoscabo de su calidad profesional.

Por otra parte el distingo entre los empleados de base y los de confianza, ha sido otro de los obstáculos que han concurrido a la deficiente planeación de la fuerza de trabajo.

Las perspectivas para racionalizar el proceso en este sentido, fue acotado por la mayor parte de los entrevistados.

En un considerable número de casos, se nos sugirió que el problema fuera tocado lateralmente para evitar conflicto al momento de interpretar los resultados.

Las presiones de tipo sindical han sido tratadas de formas muy diversas, en el fondo, es un problema que es en realidad el costo político de la tranquilidad laboral - en el seno de las empresas del estado, con la finalidad de atemperar los peligros de huelga y de proporcionar mayor número de fuentes de trabajo.



TABULACION DEL REACTIVO 7

¿De qué manera se vincula el proceso de reclutamiento con el de selección y el de inducción de personal en toda la empresa?

CLAVE: reactivo abierto.

EVALUACION: agrupamiento por respuestas de la misma - tendencia, a efecto de observar patrones, corrientes y modos de actuar.

| DESCRIPCION DE TENDENCIAS  | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|--|------------|-----------|
| 1. Existen pruebas de una fuerte tendencia de desvinculación y separación entre el proceso y subsistema respectivo de selección, inducción y reclutamiento de personal. Ello debido a problemas de falta de capacidad técnica instalada para llevar a cabo idóneamente los tres procesos.  | 08         | 11.76     |
| 2. El proceso de reclutamiento es prácticamente restringido a la recomendación de los mismos empleados que hacen en favor de conocidos, amigos y familiares para que ingresen. En consecuencia los medios de reclutamiento son cerrados y de ahí se derivan severas limitaciones en los procesos de selección e inducción de personal en la empresa. | 23         | 33.82     |
| 3. Se cubren las formalidades de la normatividad, con el objeto de no provocar el enfrentamiento entre las áreas técnicas y el frente administrativo. Aparentemente si están relacionados los procesos citados   | 25         | 36.78     |
| 4. Además de que formalmente se cubre la normatividad, se han logrado avances para vincular los procesos o subsistemas antes citados   | 12         | 17.64     |
| TOTALES  | 68         | 100.00    |

Las tendencias que pudimos advertir en los grupos de respuestas, aunque son variadas en el enunciado correspondiente, son fácilmente identificables en los términos constitutivos de la administración sistémica.

Se puede ver en las repuestas obtenidas que la mayor parte de los funcionarios entrevistados, se encuentran al menos familiarizados con la terminología de la Reforma Administrativa.

El nivel de precisión usado en los elementos terminológicos, hace pensar en que la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, llevaba a cabo antes de nuestra investigación, diversos ejercicios de diagnóstico en materia de Administración de Recursos Humanos.

También, pudimos ver que algunos elementos relacionados con la aprobación de presupuestos, hacen que los planteamientos de solicitudes de presupuesto para la realización de programas, atendiendo al personal que se necesita contratar, influye de manera considerable en el enunciado de problemas, en la propuesta de soluciones y en el planteamiento de alternativas y opciones de solución.

TABULACION DEL REACTIVO 8

La excelencia de los medios de selección de personal es de:

CLAVE: 01 Pésima  
10 Excelente

| RANGOS DE EVALUACION | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|----------------------|------------|-----------|
| 1- 2                 | 6          | 8.82      |
| 3- 4                 | 8          | 11.76     |
| 5- 6                 | 17         | 25.00     |
| 7- 8                 | 32         | 47.07     |
| 9-10                 | 05         | 7.35      |
| TOTALES              | 68         | 100.00    |

Uno de los pilares básicos según los estudiosos de la Administración de Personal, lo constituye la idónea determinación de los medios de selección de personal.

Hubo durante los años 1925-1950 la casi total ausencia de medios idóneos de selección de personal, habida cuenta de que los instrumentos de psicometría, técnicas de la selección propiamente dicha, y en general de la aplicación de principios de la administración científica, estaban totalmente restringidos a las empresas transnacionales. El país como vimos todavía no se industrializaba.

Las técnicas de selección de personal se empezaron a utilizar en la década 1950-1960 en la iniciativa privada, por la necesidad de establecer elementos de soporte muy relacionados con la obtención de rendimientos y de factores y soportes de productividad y competitividad.

En la siguiente década se pudo advertir el abuso derivado de aplicar irrestrictamente sin adecuación y estandarización diversas pruebas o paquetes o baterías, casi todas las cuales, eran de tipo psicométrico. Los elementos de calificación o evaluación de aptitudes también eran de tipo empírico. En 1970 merced a la institucionalización de la carrera de psicología, por haberse logrado un considerable número de profesionales, por haberse acreditado la excelencia de diversos medios técnicos de selección de personal relacionados con la psicometría y sobre todo, por haberse probado el conjunto de ventajas que se desprenden de una administración de personal más técnicamente realizada y en función de las variables derivadas del manejo de dichos instrumentos, combinando el conocimiento de la administración, la ingeniería industrial, la psicología y otras disciplinas afines, se depuró el marco de aplicación y se generalizaron los apoyos para llevar a cabo de manera científica la selección de personal.

En las entrevistas pudimos apreciar que a pesar de los adelantos citados, los medios de selección de personal, aunque buenos o regulares, el problema es de la decisión política para que los recursos humanos que ingresan a las empresas paraestatales, sean objeto de apreciación objetiva, de evaluación de actitudes y aptitudes para así perfeccionar en su conjunto la administración y desarrollo de personal correspondiente.

TABULACION DEL REACTIVO 9

¿Qué elementos sugiere usted que se incorporen al proceso de planeación, atendiendo a la manera tradicional en que se ha venido empleando en la dependencia donde usted dirige la función de su cargo?

CLAVE: reactivo abierto

EVALUACION: agrupación por tendencias o corrientes de respuestas.

| DESCRIPCION DE TENDENCIAS   | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|---|------------|-----------|
| 1. Apoyo político para que se utilicen nuevos métodos, sistemas y procedimientos  | 11         | 16.17     |
| 2. Negociación con el sindicato para correlacionar fuerzas y vencer resistencia al cambio   | 21         | 30.88     |
| 3. Establecimiento de reglas del juego, normas, directrices y lineamientos, obligatorios para los trabajadores de base y los de confianza   | 10         | 14.70     |
| 4. Regulación de una disposición secundaria que complemente los factores reglamentarios vigentes y facilite la depuración de sistemas   | 7          | 10.29     |
| 5. Llevar a cabo auditorías administrativas y presionar a los titulares para que apoyen la tecnificación de los sistemas y procedimientos de administración y desarrollo de personal. | 4          | 5.88      |
| 6. Observar cabalmente las disposiciones vigentes y hacerlas más-coactivas para todos.  | 15         | 22.08     |
| TOTALES   | 68         | 100.00    |

Se puede advertir en el conjunto de tendencias señaladas en la tabulación, una constante muy evidente: la necesidad de hacer coactiva la reglamentación. Seguramente la flexibilidad con que han venido aplicando el marco jurídico de personal en las paraestatales, sea por la situación que se deriva de su autonomía o por otras circunstancias, nos llevan a prevenir que los elementos de dirección, no se pueden dar eficiente y eficazmente cuando las presiones de tipo político o de carácter sindical concurren a determinar cierto tipo y número de presiones, difíciles de sortear.

En el sector central las limitaciones son muy evidentes, y van en el mismo sentido. La norma es una cosa, la disposición jurídica es otra, la administrativa como que tiene menor peso, sobre todo, si se considera que la sanción por el incumplimiento no siempre se le relaciona de forma drástica para que la norma o disposición reglamentaria sea totalmente observada, puntualmente llevada a la práctica.

Es en el marco normativo donde el marco instrumental cobra vida. De no haber una correlación de excelencia entre uno y otro, la situación se torna conflictiva y los grados de ineficiencia se elevan de manera natural por los planteamientos que nos fueron expuestos.

TABULACION DEL REACTIVO 10

¿Qué sugerencias haría usted para que se mejoren las funciones de la planeación de la fuerza de trabajo en la dependencia donde usted trabaja?

CLAVE: reactivo abierto

EVALUACION: agrupación por tendencias o corrientes de respuestas.

| DESCRIPCION DE TENDENCIAS   | RESPUESTAS | PORCIENTO |
|---|------------|-----------|
| 1. Hacer realmente de la planeación un instrumento de gobierno en toda la palabra   | 10         | 14.70     |
| 2. Inducir las decisiones políticas en relación con las técnicas en la materia  | 7          | 10.29     |
| 3. Orientar al personal para que respete los lineamientos y a los mandos medios, funcionarios superiores y titulares, crearles responsabilidades por inobservancias o incumplimientos | 4          | 5.88      |
| 4. Extremar las medidas de supervisión y control sobre el particular  | 15         | 22.08     |
| 5. Hacer más rígida la planeación, además de obligatoria. Proscribir concesiones sobre equivocaciones en materia de personal  | 8          | 11.76     |
| 6. Erradicar la corrupción en el proceso de administración de personal  | 7          | 10.29     |
| 7. Capacitar y sensibilizar tanto a funcionarios como al personal responsable   | 17         | 25.00     |
| TOTALES   | 68         | 100.00    |

La investigación de campo citada y referida en las páginas anteriores sirvió a nuestros propósitos de validar y probar parte de las hipótesis del seminario. Consideramos que un gran parte de los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Federal en materia de Reforma Administrativa pueden quedar relegados, si de antemano no se traza una estrategia tendiente a que se institucionalicen medidas, instrumentos y acciones. El problema puede surgir en el cambio de Administración Federal que se avecina al cierre de nuestro trabajo.

Por último, es interesante destacar que resulta particularmente grave para la economía nacional, el hecho de antemano aceptado por casi todas las corrientes, en el enfoque de las administraciones sexenales, al término de las cuales se vislumbra una persistente corriente que adquiere proporciones dramáticas para rehacer y reorientación de lo que ya se había hecho.

En el cambio de Presidente constitucional, se anuncian y se comprometen elementos de cambio, se promete reorganización, en resumen, reiniciar tareas y programas. Si al término de la actual administración se hace lo mismo, el trabajo realizado desde 1966 a 1982 puede quedar en archivo y se tendría que recomenzar nuevamente las tareas. Entre los entrevistados prevalecía este temor. Al respecto hubo consenso sobre el particular.



4. DERIVADAS DE LA INVESTIGACION DE CAMPO EFECTUADA

Entendemos con el término "derivadas", el conjunto de elementos relacionados con la investigación de campo, que sin estar directamente dentro del cuestionario-entrevista, de manera formal, constituyen datos que nos proporcionaron los entrevistados. Por razones metodológicas dicho conjunto de elementos, son objeto de atención en este inciso.

Los factores de ineficiencia que se han considerado y sobre los cuales se abunda a través del resultado de la entrevista, nos llevan a plantear una situación definitivamente conflictiva para el desarrollo de la productividad en las empresas paraestatales y que ha de tomarse en cuenta durante el proceso de planeación de la fuerza de trabajo. Nos referimos a la situación que se deriva del impacto de las desviaciones en la motivación del personal.

La motivación puede decirse, está constituida por todos aquellos factores capaces de provocar, mantener y dirigir la conducta hacia un objetivo fijado por la empresa. Este elemento debe estudiarse bajo esa perspectiva: la planeación. Además habrá de correlacionarse con la cultura administrativa y con las redes y mallas de comunicación.

El personal técnico y profesional proviene en mayor grado

de las instituciones de educación superior; mientras que el nivel denominado político, tipificado por su carácter de confianza, además de ser mayoritariamente de índole profesional, proviene en gran medida de militantes del partido en el poder, aunque también es importante destacar el nivel de decisión política que se deriva de la selección de mandos intermedios y supervisores.

Consecuentemente, el esquema de planeación de la fuerza de trabajo, no siempre es susceptible de vincularse con los esquemas de selección e inducción y menos de reclutamiento por esas razones.

El hecho de que la descentralización administrativa y en general la vida jurídica del sector paraestatal se soporte en el principio de que una organización administrativa de orden público para la cual se crean entes dotados de personalidad jurídica y patrimonios propios, que se encargan de realizar determinadas actividades en forma y con carácter independiente del Ejecutivo Federal -desde el punto de vista infraestructura administrativa-, llevan a considerar la importancia que tiene el proceso de administración y desarrollo de personal.

Las aspiraciones de eficiencia que se alojan en la V etapa de la Reforma Administrativa, denominada como vi-

mos, Administración y Desarrollo de Personal, no se han satisfecho. En términos generales, también como se apuntó, no se han logrado complementar las 33 recomendaciones aprobadas por el Ejecutivo, en materia de Administración y Desarrollo de Personal.

Los dos últimos aspectos citados en este inciso, y la sistematización de datos relacionados con lo que hemos denominado "derivadas", obligan a señalar que de no tomarse medidas en el corto plazo, es previsible que para el inicio de la siguiente administración federal (1982-1988), los grados de contradicción y las situaciones de desorden administrativo, observable incluso con un diagnóstico superficial, crecerán en intensidad y aumentarán en profundidad, de manera que se puede generar un proceso irreversible, que ocasionará una más severa crítica de los partidos de oposición y una mayor polémica entre aquellos por la naturaleza de su función globalizadora, tienen la obligación de establecer la normatividad en el sector paraestatal.

Es importante destacar que las políticas relacionadas con el Sector Paraestatal y que se incluyen en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, no se logró llegar a siquiera un nivel de regular. De instrumentarse dichas políticas, sobre todo, las relaciona-

das con los precios y tarifas, las perspectivas de comercialización y la programación del aparato productivo, tendrán más tropiezos todavía en la siguiente administración y el grado de desconfianza hacia el sector, por parte de la opinión pública nacional y en general, de los usuarios de los servicios, será más crítica.

Por otra parte, si las políticas de referencia no son antecedidas de una cuidadosa planeación de la fuerza de trabajo, hecho que se puede lograr de aquí al término de la administración actual (1977-1982), al iniciarse el siguiente sexenio, el grado de improductividad y el conjunto de desviaciones y distorsiones programáticas, agudizará el desfasamiento entre el presupuesto necesario y la prestación de servicio o bien la oferta de productos. Todo ello, nos lleva a plantear la previsión que se debe tomar en el sector público para superar una crisis económica, que se advierte cada vez mayor.

La función del administrador público, de esta suerte, tiene una responsabilidad enorme, no solamente por lo que se refiere a la posibilitación de medios para alcanzar metas de productividad, sino particularmente, en lo que hace a la presentación de alternativas para que la planeación de personal, deje de ser un mero enunciado o un ritual político de llenar formas y formularios

preparados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, pero que finalmente al momento de explorar la relación de calidad-cantidad de fuerza laboral disponible, pone de relieve que de nada sirvió la planeación-programación-presupuestación de este importante renglón del gasto corriente: personal.

La activa participación de quienes cuentan con autoridad, la información y la experiencia operativa que se hacen necesarios en cada caso, permitirá la aportación de puntos de vista y conocimientos acumulados a lo largo de los años, y servirá para que se pueda compartir con el titular del ejecutivo, en sus respectivos campos y funciones, la responsabilidad de ordenar el sector paraestatal y ejecutar las tareas de mejoramiento-administrativo que se han hecho evidentes en los últimos diez años, de que data la explosión de número de las entidades que conforman el sector que ocupa la atención y es objeto de estudio en este seminario de investigación.

Se pueden formular modelos teóricos, se pueden enunciar principios, más todavía, se puede trazar estratégicamente la reforma administrativa ideal; empero si al momento de cuantificar y cualificar el personal necesario para acometer las tareas que se proponen, no se logra un respeto mínimo a la planeación de la fuerza laboral, todos los esquemas de programación serán fallidos.

## **CAPITULO SEXTO: DISEÑO Y VALIDACION DE MODELOS**

## CAPITULO SEXTO

### DISEÑO Y VALIDACION DE MODELOS

**SUMARIO:** 6.1. Evolución de corrientes sobre la planeación de la fuerza de trabajo.- 6.2. Marco propositivo para la instrumentación de modelos de planeación de la fuerza de trabajo.- 6.3. Factores prioritarios para la instrumentación de un modelo de planeación de la fuerza de trabajo.- 6.4. Perspectiva del administrador profesional en la planeación de la fuerza laboral.

#### 6.1. EVOLUCION DE CORRIENTES SOBRE LA PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

Para los efectos de validación de modelos conviene un breve recordatorio sobre los antecedentes que dan un soporte teórico o práctico a los planteamientos de planeación de la fuerza de trabajo. En los tres primeros capítulos quedó de relieve nuestra conceptualización -basada en diversos autores- de los subsistemas que componen el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Dentro de éste se destacó particularmente el de la planeación de la fuerza de trabajo.

Dentro de la administración de recursos humanos es difícil establecer con precisión fechas y elementos probatorios de la intencionalidad de pretender planear, programar y presupuestar la fuerza de trabajo. Empero, de manera empírica, podemos ver que ya en la Dinastía Jan (202 a 219 antes de Cristo), habían elementos para lograr un mecanismo de control del servicio civil. En el marco de disposiciones se pueden advertir lineamientos, políticas e incluso procedimientos para asegurar que todos los elementos vinculados con el servicio de los mandarines, los empleados de las cortes, los nobles y los guerreros, tuviesen un marco de referencia para el desarrollo de sus actividades. Omar Guerrero, llevó a cabo un estudio sobre el modo de Producción Asiático y pone énfasis en el contraste que se debe advertir entre aquel modo de producción, que de manera empírica llegó a adelantos considerables en materia de administración de personal, y los logros que son raquíticos en nuestro medio, no obstante que estamos ya en la era electrónica y que un considerable número de empresas tanto privadas como públicas, han incorporado a su modo de administrar el uso de la computadora y los enormes recursos de la informática.

Sobre el particular es muy importante destacar, que si a la computadora se le alimenta o se le programa con información fallida, distorsionada o con información equívoca, los resultados serán fallidos, distorsionados



o equívocos, según el caso. En otras palabras, lo que se pretende destacar es que no se trata de que los me dios electrónicos, caso concreto los informáticos, pa ra mejorar la eficiencia, son sinónimos de automatiza ción. Si como se señaló, a una IBM por sofisticada -- que ésta sea, se le programa mal, los resultados se rán fatales. La computadora no hace milagros, y el de nominado procesamiento electrónico de la información, por el solo hecho de usarse, no implica la garantía y seguridad de éxito, se necesita a su vez la creativi dad y la eficiencia humana para poner a andar esos e lementos de la modernización administrativa.

En gran parte, nuestra reflexión se orienta a la pro posición de modelos. A este respecto es importante des tacar, que muchos autores coinciden, entre otros, Du halt Krause, Guzmán Valdivia, Reyes Ponce, Fernández A rena, Omar Guerrero - en precisar que no hay buenos o - malos modelos. Que en materia de administración, los - juicios éticos en ese sentido vinculados a la eficien cia no funcionan. Se trata siempre de una adecuada o - no adecuada aplicación del modelo a la realidad opera tiva, administrativa y organizacional.

Es decir, que cuando hablamos de modelos, es bien impor tante señalar que por bueno que resulte un modelo, ha-- brá la continuidad de errores, distorsiones y conductas errátiles, si la aplicación de los principios en que se

sustenta el modelo, no se llevan idóneamente a la práctica.

Un modelo es la representación de la realidad. Un modelo de Administración y Desarrollo de Personal, será la representación gráfica de la realidad abstracta en que se puntualizan las interacciones de los subsistemas de: planeación de la fuerza de trabajo, empleo, reclutamiento, selección, inducción, contratación, remuneraciones, estadísticas e información, motivación, capacitación, retroalimentación.

Los elementos propositivos para el desarrollo de un modelo dependerán de las condiciones internas y externas de la institución para satisfacer los requerimientos de fuerza laboral que sea idónea, capaz y eficiente. Los principales problemas como se han apuntado, radican en un círculo vicioso relacionado con el esquema de remuneraciones, prestaciones, permanencia en el puesto y los índices de rotación de personal.

A dichos problemas se debe agregar el grado de aceptación y rechazo, según el caso, de los trabajadores hacia las metas de la organización, hacia los jefes, y sobre todo a la naturaleza del trabajo, a su grado de dificultad y al tipo de horarios correlacionados con el volumen y carga de trabajo.

Las instituciones gubernamentales han sido objeto de crítica, no solamente por la inconsistencia de la continuidad en el campo sexenal, sino también en términos de algunas de las estructuras burocráticas que soportan las innovaciones y la transformación para perfeccionar las tareas y acciones de mejoramiento administrativo.

Por lo que hace al área de la planeación de la fuerza de trabajo, debemos recordar que de los tres primeros capítu los se desprende la meta concertada por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el sentido siguiente:

establecer una mayor racionalización de las estructuras y los procesos para la administración y desarrollo de personal en las instancias global, sectorial e institucional; para ello, es necesario establecer la planeación y la programación que coadyuve en forma permanente a la consecución del objetivo del sistema y consecuentemente, a la cabal realización de aquellos programas relacionados con las instancias mencionadas.

Además, en términos de las necesidades del sector paraestatal, conviene precisar que en función del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, al tratar de establecer una economía-

de carácter realista, se precisan como elementos fundamentales de inicio estratégico, los marcados por la Secretaría de Programación y Presupuesto:

esclarecer las funciones y perfil programático de las empresas, organismos, instituciones de naturaleza paraestatal, a efecto de robustecer su función económica en el contexto nacional, en atención al papel rector del Estado Mexicano.

En este orden de propósitos, es también interesante destacar que lo más importante en el contexto de una economía planificada, se deriva de lo que técnicamente se conoce y se denomina con el término: economía centralmente planificada. Esta difiere del sistema de economía mixta, en cuyo contexto se precisa:

la diferenciación funcional de las entidades a efecto de hacer concurrir a los sectores y ramas de la economía, delimitando a cada poseedor de los medios de producción un papel-expreso que evite duplicaciones.

Uniendo los tres elementos citados, y que fueron tomados de los planteamientos expuestos en diversos documentos, re capitulados por la Dirección General de Estudios Sectoriales de la Coordinación General de Estudios Administrati -

vos de la Presidencia de la República.

Las recomendaciones parten del principio elemental de que debe existir una unidad central de Administración y Desarrollo de Personal, que ha de tener el rango de Gerencia o equivalente. Esta deberá depender del responsable del área adjetiva, que en el sector central equivale a la Oficialía Mayor.

El modelo contempla como elementos constitutivos los siguientes:

- . fuentes de reclutamiento
- . encuestas
- . estadísticas
- . investigación regional sobre remuneraciones
- . investigación regional sobre prestaciones
- . organizaciones sindicales
- . centros educativos

Los insumos del Sistema se constituyen por dichos elementos citados. En la planeación se emplean los marcos normativos tanto jurídicos como administrativos y que se han aludido en los tres primeros capítulos.

La primera representación gráfica se ilustra en la página 258 y trata de esquematizar la primera aproximación al problema de la planeación de la fuerza laboral en el sector paraestatal.

INSTRUMENTOS DE CONVERSION:

- |   |  |   |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>. Detección necesidades</li> <li>. Definición prospectiva global, sectorial e institucional</li> <li>. Requerimientos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Comisión Interna de Administración y Programación</li> <li>. Unidad de Planeación-programación-presupuestación.</li> </ul> <hr style="width: 50%; margin: 10px auto;"/> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Contrato Colectivo de Trabajo</li> <li>. Contrato Individual de Trabajo</li> <li>. Condiciones Generales de Trabajo</li> <li>. Manual General de Organización</li> <li>. Catálogo de Puestos y descripciones de puesto generales y por áreas</li> <li>. Perfil de puestos</li> <li>. Sistema de Evaluación del Desempeño Laboral</li> <li>. Mecanismos de calificación de méritos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>. Reclutamientos y selección idónea</li> <li>. Contratación e inducción</li> <li>. Normatización global y sectorial</li> </ul> |
|---|--|---|

PLANTEAMIENTO GLOBAL SISTEMICO PARA LA PRIMERA APROXIMACION AL PROBLEMA

La evolución de la planeación de la fuerza de trabajo, según se pudo detectar en la investigación de campo, ha estado sujeta a una serie de modificaciones y se ha inducido en función de las corrientes políticas que prevalecen en la definición central de los objetivos que se persiguen en el enfoque global de la economía.

El país, en la administración Alemanista, tuvo la oportunidad de probar los primeros mecanismos de planeación económica, aunque ya desde el sexenio Cardenista se habían dado los primeros pasos para tal efecto. También y es importante destacarlo, hay quienes opinan que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un instrumento de planeación. Como lo que nos interesa para nuestra investigación no es la planeación económica bajo ese enfoque, sino la de la fuerza de trabajo del sector paraestatal, profundizamos mediante técnica de entrevista, las principales opiniones.

Hay la convicción de que el sector público mexicano ha dejado como una especie de "holgura operativa" al sector paraestatal, habida cuenta de que tratándose de instituciones de patrimonio y personalidad propios y autónomos, tienen un amplio marco de instrumentación. Ello, en principio, a nuestro modo de ver, es el inicio de -- los principales problemas en la materia. No se planeaba

la fuerza laboral en ese sector, en aras de un pretendido respeto a dicha autonomía. Los resultados distorsionados saltan a la vista, no sólo en el campo - objeto de estudio, sino en términos generales en el enfoque macro económico y macro administrativo. La evidencia es que de menos de veinte organismos existentes hasta el período Cardenista, el número crece a alrededor de mil doscientos, en la administración sexenal de Echeverría.

Los intentos de reforma administrativa, como vimos, pusieron énfasis más en el sector central que en el paraestatal. Menos todavía en las instancias estatal y municipal. En otras palabras, se fue generando lo que algunos técnicos denominan entropía social, o sea la tendencia natural al caos, al desorden, al desequilibrio.

La correlación entre ineficiencia e ineficacia asociada a la planeación deficiente se advierte en su primera manifestación en el renglón relacionado con los recursos humanos necesarios para el desarrollo institucional del sector. Esa distorsión de los cánones clásicos de la administración científica fueron advertidos, en principio durante la administración Ruizcortinista, cuando por necesidades de austeridad, por primera vez, en la historia moderna de la administración pública mexicana, se impuso la obligatoriedad de restringir de i



nicio el gasto corriente. En el esquema administrativo del sexenio Diazordacista, la austeridad se transformó en afán de racionalización, para lo cual como se indicó, fue creada la Comisión de Administración Pública en el año de 1966, con el objeto de asesorar, apoyar e inducir al Ejecutivo Federal en tareas de mejoramiento administrativo.

En ese sexenio por primera vez se abunda y profundiza en la necesidad de planear la fuerza de trabajo en el sector paraestatal. El tema fue tratado con severas y graves reservas, pues la autonomía del ámbito paraestatal, junto con el tema de la devaluación y otros aspectos, fueron considerados como tabúes, a los que nadie estaba autorizado a tocar, más allá de la ausencia presidencial.

Aunque en 1964 se había intentado llevar a cabo cierta normatización del sector paraestatal, desde el punto de vista administrativo, fue hasta 1966 cuando se generaron los instrumentos operacionales para acometer la tarea citada. Los acontecimientos de 1968 y las presiones internacionales e internas advertidas en los dos últimos años de dicho sexenio, frustraron los elementos de planeación con el enfoque necesario a las condiciones del país.

A juicio del grupo, tres fueron los factores que confluieron a evidenciar la necesidad de plantear modelos tanto empíricos, como heurísticos o científicos, sobre el particular:

Necesidad de racionalizar el aparato público en constante crecimiento, al cual por la apertura política primero y por la Reforma correspondiente después, comenzó a ser blanco de ataques muy bien fundamentados, tanto por parte de la oposición como de los principales capitanes de la iniciativa privada.

Presiones de las agencias internacionales de desarrollo y detección de algunos elementos que acusaban severos peligros y al mismo tiempo graves limitaciones por parte de Bancos Internacionales, ONU y otras agencias semejantes. El crecimiento del sector paraestatal era objeto de estudio en muy diversos foros, y en todos los casos, se evidenciaba la severa distorsión, disfunción, etc. en la planeación de la fuerza de trabajo

Naturaleza jurídico-administrativa del conjunto de organismos que integran el sector

En el sexenio Lopezportillista, la situación evidente de la falta de planeación de la fuerza de trabajo y sobre todo, el compromiso de adoptar la programación, como un instrumento de gobierno, repercutió rápidamente en el sector paraestatal. Se habló de fusión, reagrupación y de otros términos para frenar el compulsivo crecimiento de organismos y de personal dentro de éstos.

En dicho sexenio, se puede advertir, que como se puede ver en el transcurso de nuestro reporte del seminario de investigación, hay una convulsión en las estructuras del Estado. La crisis golpea gravemente a la economía nacional. El crecimiento económico, aunque había sido sostenido y con desarrollo, empezó a ser solamente crecimiento, ya sin desarrollo, y luego pasó a dejar una secuela de regresión con inflación, crisis y una serie incontenible de devaluaciones, que concatenadas, pusieron en entredicho la política económica del ejecutivo, atribuyéndose a la intervención del Estado, por la estrategia de las paraestatales, gran parte de la responsabilidad.

La parte más aguda de la crítica de referencia se puede observar en los planteamientos relacionados con las proyecciones de la riqueza petrolera, las cuales, al cierre de nuestro seminario, comenzaron a ser puestas-

en tela de juicio, así como el desmedido crecimiento de los organismos estatales, su compleja estructura, el enorme gasto corriente implicado y sobre todo, la enorme deuda externa, que cifraba ya casi los setenta y cinco mil millones de dólares, cuando este capítulo era objeto de cierre.

El renglón de planeación de la fuerza de trabajo, parece ser uno de los tópicos tecnocráticos sin importancia para el tratamiento teórico de la crisis. Sin embargo, consideramos que el inicio de cualquier modelo macroeconómico que se planea y se trata de instrumentar, está estrechamente relacionado con la contracción del gasto público, en medio de las diversas corrientes de opinión que sobre el particular existen.

Por esas razones, al concluir este inciso, concluimos, que la validación de modelos para planear la fuerza de trabajo en el sector paraestatal debe ser considerada como una prioridad nacional. El sector público no puede seguir creciendo ni al ritmo ni con la intensidad que ha venido haciendolo en los últimos veinte años. De seguir con esa tendencia, aunque pudiera ser considerado como un paliativo del problema del desempleo, consideramos que no es la función del ámbito paraestatal.

Al influjo de la campaña política para la siguiente administración sexenal, pudimos advertir que se ha generado una corriente de cuestionamiento de la Reforma Administrativa, y es altamente previsible que todo su marco referencial, teórico e instrumental, por diversos caminos entre en crisis a partir del año de 1983.

Las reflexiones anteriores de carácter sinóptico y de manera resumida, son incluidas, para sentar algunas bases para la validación de modelos. Si se trata de enfrentar los problemas a fondo y con la profundidad del caso, si se pretende que los hallazgos sea que nosotros como comunidad académica -nos referimos al conjunto de escuelas y facultades de administración y contaduría-, sean considerados como algo que puede ser objeto de estudio por parte del -- sector público, debemos puntualizar que en todo proceso de diagnóstico, habrá polémica, y esta se podrá hacer de provecho, en la medida que se atienda al origen de las situaciones y circunstancias conflictivas que dieron origen al problema al que se pretende encontrar una solución. Para nosotros a esta altura del seminario, consideramos que uno de los problemas básicos del sector paraestatal, es el de su personal y con éste, el de sus índices de productividad.

¿Cómo se puede hablar de productividad, de eficiencia y de eficacia, si se aleja de la propuesta y del análisis, el esquema de la planeación de la fuerza de trabajo? ¿de qué manera el administrador profesional, el que se vincula con el sector público, podrá acometer tareas de perfeccionamiento organizacional, si se soslaya uno de los fundamentos de la eficiencia, que, en principio es la planeación de la fuerza de trabajo? La mirada superficial que hicimos sobre los sexenios más recientes, ponen de relieve la importancia y trascendencia de no agotar la investigación en la materia, sin el grave riesgo de que el sector paraestatal se siga descapitalizando obligando a que el Estado, como rector de la economía nacional tenga que canalizar, cada vez con mayor volumen, recursos financieros, tecnológicos, presupuestales y humanos.

En los sexenios que exploramos, se puede advertir que el tópico de planeación de la fuerza de trabajo de aquellos organismos que componen el sector paraestatal, se ha reducido a un mero ritual, y como vimos, a un continuo llenar de formas burocráticas de las dependencias globalizadoras, pero no a una planeación, siquiera empírica de la fuerza laboral.

A nuestro modo de ver se han pasado por alto las etapas necesarias para instrumentar modelos, como se puede ver en el siguiente diagrama.

ESCALA DE VALORES PARA LA GENERACION  
DEL MODELO

INSTRUMENTA-  
CION

MARCO GLOBAL Y  
SECTORIAL

SENSIBILIZACION

ADECUACION DE  
OBJETIVOS

APROBACION DE  
POLITICAS

CONVENIENCIA TECNICO Y  
POLITICA DECISIONAL

## 6.2. MARCO PROPOSITIVO PARA LA INSTRUMENTACION DE MODELOS DE PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO.

El recorrido incluso superficial sobre el quehacer de la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal, nos lleva a la convicción de una limitación para acometer más a fondo nuestra investigación: además de las dificultades de acceso a material sistematizado sobre el particular, el tema no ha sido objeto de divulgación administrativa entre los estudiosos de la Administración Pública.

Además resulta importante que se destaque en el medio en que nos hemos desarrollado que durante el estudio de nuestra carrera, no se nos proporcionaron instrumentos teóricos de fondo para tratar de participar laboralmente en el sector público. Se nos ha dicho sobre el particular, que el enfoque de la carrera es generalista y que el campo de especialización se cubre una vez que se terminan los estudios.

Con independencia de ellos, creemos que a la luz de los problemas que pudimos confrontar en la encuesta, de las limitaciones que pudimos advertir a lo largo de las entrevistas, se ha comenzado a generar una corriente de opinión favorable para que el egresado de nuestra facultad, sea formado en una administración -



que responda a los retos de la modernización de la sociedad, que participe en los esquemas de desarrollo organizacional del sector público, que no se restrinja y limite al sector privado.

En la escala de valores para la implantación de modelos, resulta básico poder establecer el consenso sobre los elementos implicados para que dicha planeación de la fuerza laboral se lleve a cabo por los operadores de los subsistemas que componen el Sistema de Administración y Desarrollo de Personal. Se trata de que quien es responsable de cubrir dicha función, tenga los niveles, apoyos e instrumentos tanto teóricos como prácticos para, en principio operar los siguientes factores de innovación, venciendo la resistencia al cambio.

La escala comienza con la precisión de la conveniencia-técnico y política decisional, a efecto de que los niveles superiores de la jerarquía lleven a cabo los actos que realmente procedan para la aprobación de las políticas respectivas.

No se puede funcionar con esquemas rígidos, de ahí el conflicto con los principios de la planeación. Cada organismo es *suigeneris*, sin embargo hay técnicas de aplicabilidad genérica que pueden ser utilizadas para perfeccionar el aparato gubernamental, tan urgido, ahora más que nunca de elementos de modernización. De ahí sur

ge la necesidad de que los objetivos sean adecuados a la realidad operativa de cada entidad en particular, - pero respondiendo a trazos genéricos de acción y de actuación, previamente concertados en el más alto nivel, de manera que las dependencias globalizadoras, como es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, pueda incorporar elementos de normatividad, obligatoriedad y coerción, a fin de que con respecto a la limitación de la autonomía, se generen los lineamientos de actuación en materia de planeación de la fuerza de trabajo.

En otras palabras, se trata que, respondiendo a un plan de conjunto, de todas maneras se de un margen de flexibilidad para la adecuación de objetivos, siguiente elemento de la escala de valores a considerar para la implantación de modelos.

Todo lo anterior implica que con cuidado y con prudencia, se trate de llevar a cabo un plan de sensibilización sobre las implicaciones que tiene la planeación de la fuerza laboral. El logro de resultados tomando en cuenta el plan de sensibilización, se fundamenta y se nutre en las perspectivas para persuadir a quienes toman las decisiones en el más alto nivel, para que se constituyan elementos y soportes de contraloría y

regulación que tutelén dicha planeación, sin cuyos factores operativos, nos podemos meter como país, a un callejón sin salida, generando procesos de carácter irreversible que cuando quieran ser superados, resulte demasiado tarde.

Cuando el número de empleados y trabajadores crece desmesuradamente, la complejidad de la administración de personal induce a la comisión de graves equívocos. El personal sobrante ni trabaja ni deja trabajar. Los indicadores de eficiencia sufren severas distorsiones y en general, los elementos de productividad acusan una disfunción muy difícil de superar.

En el afán de planear la fuerza de trabajo, es indispensable conceptualizar en la escala de valores que venimos acotando, según el modelo empírico que se presenta en la página 267, el impacto de la regulación global y sectorial, sin la cual, cualquier intento institucional de mejoramiento administrativo, resulta es -- fuerzo aislado y marginal, que poco o nada sirve a la obtención de las metas nacionales con las cuales se encuentra comprometido el sector paraestatal.

Por último, en la escala, la instrumentación es la parte que cierra el ciclo, es decir, es la parte final de todo proceso de innovación, de aplicación de modelos.

La conceptualización de la escala de valores referenciada en la página 267, debe ser seguida de la precisión de lo que podemos llamar válidamente: obstrutores de la instrumentación.

Con el término obstrutores, como su nombre lo indica, tratamos de señalar aquellas circunstancias críticas, que de manera directa o indirecta menoscaban las posibilidades de tener un marco de referencia que permita, en principio, tener un factor de correlación práctica, con diseño fundamentado, para aplicar el concepto integral de la planeación de la fuerza de trabajo.

Para ilustrar ese conjunto de obstrutores, también hemos adoptado una representación heurística, es decir, de carácter propositivo, que requiere la validación experimental pues se trata de llevar al terreno de los planteamientos aquellos puntos que habrán de constituir el marco referencial respectivo.

En atención a la observación y al mismo tiempo, considerando el material que se pudo acopiar durante la investigación de campo, consideramos que la planeación de la fuerza de trabajo adolece de mecanismos que impiden se consume de manera práctica. Por ello, en la página 273, se esquematizan los obstrutores citados, que dan como resultado, según se puede apreciar en la representación, la expansión de la entropía y la resistencia al cambio.

OBSTRUCTORES DE LA INSTRUMENTACION

RESISTENCIA AL CAMBIO

- ORIENTACION FALLIDA DE LA MORAL LABORAL Y MOTIVACION
- DISTORSION DE LA CONCEPTUALIZACION DEL SECTOR PARAESTATAL
- IMPRODUCTIVIDAD DE LA CAPACIDAD INSTALADA
- LIMITACIONES POR LA INSTRUMENTACION DE SUBSIDIOS
- DEFICIENCIAS EN LA COMPOSICION DE PRECIOS Y COMPETITIVIDAD
- FALTA DE DECISION Y APOYO POLITICO PARA OPERACION SISTEMA
- DESVIACIONES DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO
- FALTA DE APOYO PARA APLICAR NORMATIVIDAD
- CARENCIA DE INDICADORES PARA INSTRUMENTAR MODELOS

OBSTRUCTORES DE LA INSTRUMENTACION

EXPANSION DE ENTROPIA

La determinación de la escala de valores, y el planteamiento de mecanismos obstructores, serían insuficientes para el objeto que perseguimos en este inciso, si no ponemos de relieve la importancia que tiene en la consecución de nuestro propósito, el señalamiento de los enclaves de productividad, vistos bajo el enfoque sistémico.

En la página 275, con ese término, enclaves de productividad sistémica, se presenta la vinculación que hay entre la planeación de la fuerza de trabajo, las presiones exógenas y entropicas, la instrumentación idónea y los factores de negociación política.

En el centro se inscriben los siguientes aspectos: factura de políticas a nivel sectorial, la instrumentación del marco normativo, la determinación de indicadores, la operación de lineamientos organizacionales, la inducción de la conducta laboral, la orientación de mecanismos de moral laboral, la definición de los medios de motivación y la retroalimentación de los esquemas de: planeación-programación-presupuesto.

Son envolventes del sistema de enclaves, tanto la programación integral como el antecedente que corresponde a la presupuestación eficaz. Ambos elementos son entre otros, dos soportes básicos de la planeación de la fuerza de trabajo.

OBSTRUCTORES DE LA INSTRUMENTACION

RESISTENCIA AL CAMBIO

- " ORIENTACION FALLIDA DE LA MORAL LABORAL Y MOTIVACION
- " DISTORSION DE LA CONCEPTUALIZACION DEL SECTOR PARAESTATAL
- " IMPRODUCTIVIDAD DE LA CAPACIDAD INSTALADA
- " LIMITACIONES POR LA INSTRUMENTACION DE SUBSIDIOS
- " DEFICIENCIAS EN LA COMPOSICION DE PRECIOS Y COMPETITIVIDAD
- " FALTA DE DECISION Y APOYO POLITICO PARA OPERACION SISTEMA
- " DESVIACIONES DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO
- " FALTA DE APOYO PARA APLICAR NORMATIVIDAD
- " CARENCIA DE INDICADORES PARA INSTRUMENTAR MODELOS

OBSTRUCTORES DE LA INSTRUMENTACION

EXPANSION DE ENTROPIA

La propuesta de la planeación de la fuerza de trabajo, parte de la precisión mediante un diagnóstico de todos aquellos elementos que constituyen directa o indirectamente presiones exógenas, es decir, aquellas que se generan fuera del organismo o de la institución. Estas pueden ser: competencia de otras empresas o del mismo sector privado, presiones políticas, etc. y al mismo tiempo las presiones entrópicas, es decir, aquellas que están orientadas a la generar de manera directa o indirecta desorden, caos, desequilibrio, o en términos generales, desorganización.

Para superar dichas presiones -exógenas y entrópicas-, la programación integral es el punto de partida, considerando que tiene como contraparte la presupuestación eficaz, representada en la parte extrema de la gráfica rectangular aludida y que se presenta en la página 275. Además, en ambos casos, la negociación política, resulta el camino estratégico más idóneo para superar los principales obstáculos para generar la inducción de eficiencia y eficacia, primero a nivel institucional en cada una de las entidades del sector paraestatal y posteriormente, del sector público en su conjunto.

La negociación política resulta ser uno de los esquemas más socorridos en el medio mexicano. Si se carece de la necesaria negociación política, todo instrumento



administrativo, por recomendable que resulte, pasa a ser documento de archivo o deseo de mejoramiento, pero no factor de operatividad y de funcionamiento.

Esa situación nos viene desde antes de la administración de tipo colonial que México tuvo durante alrededor de cuatrocientos años. Y ya entre los Aztecas, lo mismo que entre otras comunidades antes de la conquista, tenía también sus raíces en el estado teocrático militar que caracterizaba el horizonte histórico precolombino.

A la negociación política se debe seguir en principio la instrumentación modular idónea, entendiendo con esta expresión, los componentes que a manera de un rompecabezas para armar, constituyen los pivotes de las distintas áreas en donde se han de plantear las innovaciones y los factores de modificación estructural o funcional dentro de la empresa.

Por otra parte, la instrumentación modular, viene a constituir una nueva estrategia en la modernización y perfeccionamiento de la administración pública. Tiene la enorme ventaja de que se va operando en fases o en etapas, cada una de las cuales se va implementando según se avance en las negociaciones políticas.

En el año de 1970, al inicio de la administración Echeverría, aunque se trató de planear la fuerza de trabajo necesaria para los fines de eficientización del sector paraestatal, el tema fue soslayado y se redujo, en principio, a una serie de enunciados de carácter eminentemente teóricos y doctrinales, que a la larga lo único que lograron fué crear conciencia para evitar la creación de organismos, no así de fideicomisos, los cuales proliferaron en dicho sexenio, engrosando el número ya de por sí cuantioso de organismos insertos en el sector paraestatal.

Los modelos que se habían adoptado, los principios de tipo de rectoría que se habían formulado, se redujeron a las manifestaciones de índole académico que en su oportunidad fueron sustentadas por una parte, por el entonces Centro Nacional de la Productividad, a la sazón dirigido por el maestro Manuel Bravo, y por el Instituto de Administración Pública, bajo la presidencia del licenciado Andrés Caso.

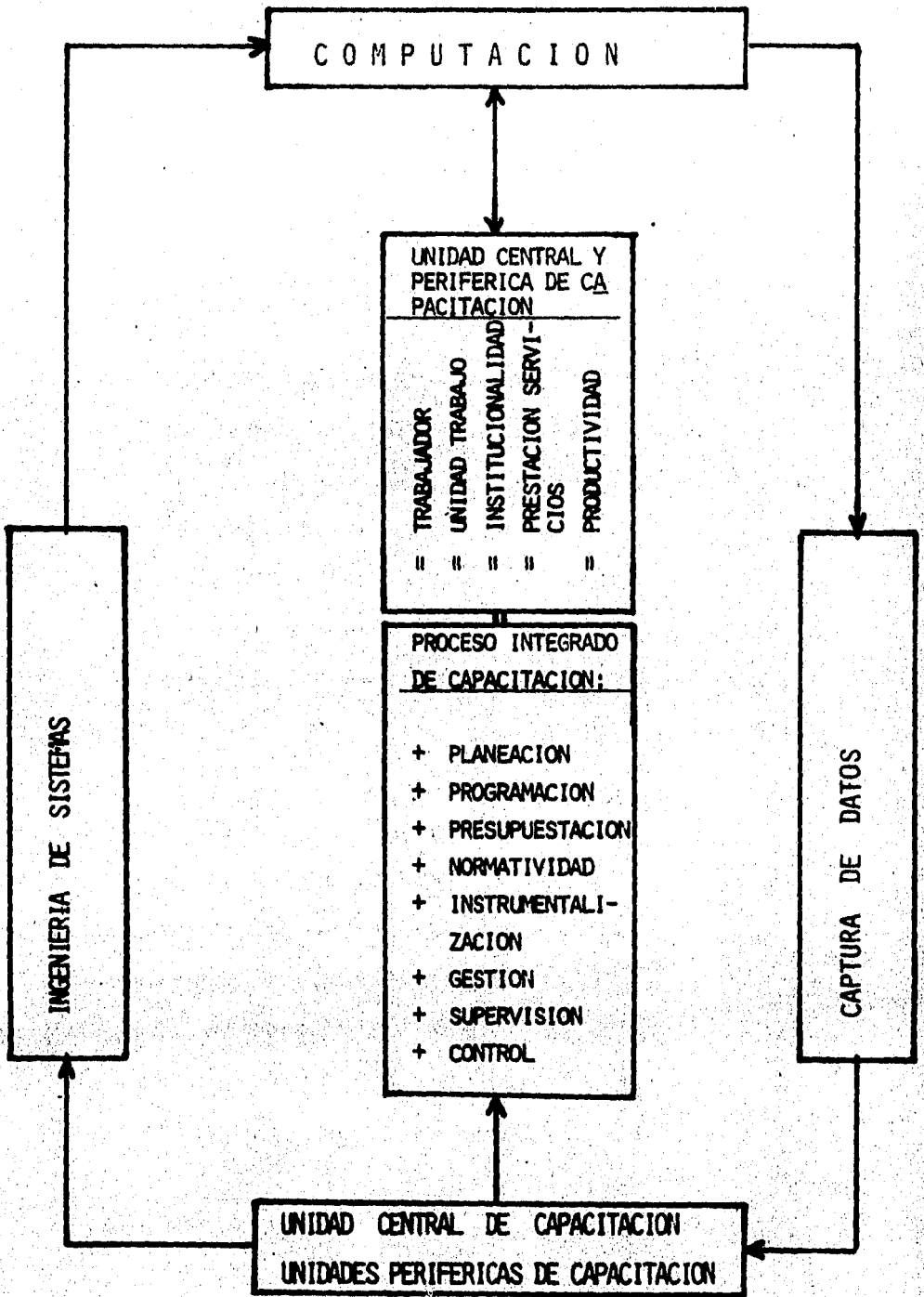
Otro modelo interesante que se trató de implantar y de cuya estructura conviene asemejarla a la presentada en páginas anteriores, fue el que postuló la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en ese momento dirigido por el doctor José Chanes Nieto.

La aplicación del modelo de planeación de necesidades de personal, no se agota en la previsión de la fuerza laboral requerida para el correcto desarrollo de los programas institucionales. Se le puede referir a cualquiera de los subsistemas, por ejemplo al de capacitación.

El problema del diseño de los modelos se ha agudizado en la medida que los organismos del sector paraestatal se han vuelto cada día más complejos, debido por una parte, al incremento de las necesidades de la población, al aumento de la misma población, al proceso de desgaste del mismo sistema, que en ocasiones se manifiesta como incapaz de resolver los problemas que se van presentando.

Los modelos de referencia aludidos para la década correspondiente a los años 1970-1980, fueron objeto de estudio. Fueron el punto de partida para determinar y definir el qué hacer en la materia, señalando los elementos básicos para superar las disfunciones que deberían ser objeto de atención. Sin embargo, con el paso del tiempo, las soluciones volvían a ser rebasadas.

La conexión de la planeación de la fuerza de trabajo, con otros subsistemas se puede ver en el modelo que a efecto de presentación se diagrama en la página 280 y



PERSPECTIVA DE APLICACION DEL MODELO DE PLANEACION DE LA FUERZA LABORAL AL SUBSISTEMA DE CAPACITACION.

que incorpora el uso de técnicas de computación y soportes de índole cibernético.

En función de los planteamientos que hemos señalado, podemos advertir una vez más cómo la Administración y Desarrollo de Personal no se puede dar aisladamente, y tampoco puede ser parte marginada del proceso en su conjunto. El enfoque debe de corresponder a una orientación integral, que propenda o que tienda a la solución integral del problema.

Las soluciones de gabinete, han sido otro de los abusos que se pueden ver en la administración de personal que venimos estudiando. Los modelos, pueden tener el riesgo de llevar a los responsables de la operación del Sistema, a caer en abstracciones, que aunque tratan de ser objetivadas y puestas de relieve en la práctica, ocasionan al final del proceso un severo proceso de entropía, de desagregación funcionales, de factores que atentan contra los principios más elementales de eficiencia y de eficacia.

La preocupación del administrador profesional en momentos de crisis como el que confronta el país al cierre del seminario es la proposición de elementos que lleven a una realidad operativa el marco propositivo. A ese efecto dirigimos nuestra atención en el siguiente inciso.

### 6.3. FACTORES PRIORITARIOS PARA LA INSTRUMENTACION DE UN MODELO DE PLANEACION DE LA FUERZA DE TRABAJO

Uno de los aspectos prioritarios que se deben considerar en la instrumentación de modelos que tienen el propósito de superar las deficiencias de la planeación de la fuerza de trabajo, está constituido por lo que puede llamarse diagnóstico de factores de entropía que condicionan la planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal.

En atención a los enfoques propositivos que se pretenden, en la instrumentación de la planeación de la fuerza laboral, se deben de considerar aquellas situaciones, hechos y circunstancias que concurren al entorpecimiento del citado proceso.

En el diagnóstico realizado por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el citado estudio de Chanes Nieto, se llevó a cabo la precisión correspondiente, de la cual se presenta, con carácter indicativo un guión genérico.

En función de los planteamientos expuestos, en la página 283 se propone la consideración de dichos vectores de entropía que condicionan la planeación de la fuerza laboral, los cuales habrán de superarse con un proceso permanente de homeostasis y desarrollo organizacional.

## VECTORES DE ENTROPIA QUE CONDICIONAN LA PLANEACION DE LA FUERZA LABORAL

- + OBSOLESCENCIA DE LAS ESTRUCTURAS
- + DESFASAMIENTO DE ENFOQUES PROGRAMATICOS
- + DESARTICULACION DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ENCLAVE DE PLANEACION
- + FALTA DE NORMATIVIDAD GLOBAL, SECTORIAL E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES HUMANAS
- + DISTORSIONES DE LA OBSERVANCIA DE PLANTEAMIENTOS NORMATIVOS
- + DISFUNCIONES DERIVADAS DE LA FALTA DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO LABORAL
- + PRESIONES SINDICALES
- + FALTA DE SISTEMAS DE GESTION
- + INEFICIENCIA DE LOS MECANISMOS DE EVALUACION Y CONTROL
- + DUPLICACION DE ACTIVIDADES EN LAS AREAS DE RECLUTAMIENTO, SELECCION, CONTRATACION E INDUCCION
- + AUSENCIA DE MECANISMOS DE MOTIVACION
- + TENDENCIAS CRECIENTES DE IMPRODUCTIVIDAD
- + INADECUADA CORRELACION COSTO-BENEFICIO

LOS VECTORES DE ENTROPIA DEBEN SUPERARSE CON UN PROCESO PERMANENTE DE HOMEOSTASIS Y DESARROLLO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL.

La escala que se debe considerar en la aplicación de modelos de planeación de la fuerza laboral, deberá apearse a los siguientes estándares señalados por el Centro Nacional de la Productividad: (1) definición de los parámetros de productividad; (2) señalamiento de los factores de eficiencia individual; (3) avance tecnológico, planeación y métodos de trabajo; (4) capacidad instalada; (5) conocimientos necesarios para la realización de funciones dentro de la operación de puestos; (6) destreza según la inducción del ítem anterior; (7) motivación; (8) condiciones de trabajo; (9) características individuales psicológicas, sociales y personales tanto de la fuerza laboral contratada como de la requerida en el corto y mediano plazo; (10) actividades dentro y fuera del trabajo: a) capacidad de percepción, b) aspiraciones, c) características de grupo, d) sexo, e) acervo cultural, f) educación, g) experiencia.

Por otra parte, en este orden de ideas, también deben ser objeto de atención: (11) puntualidad; (12) organización y administración; (13) tipo de gestión y control respectivo (14) organización estructural; (15) tipo de dirección; (16) eficiencia de la organización; (17) políticas de personal; (18) comunicación; (19) medio ambiente de la empresa; (20) organización no convencional (grupos); (21) tamaño de la entidad; (22) cohesión; (23) metas; (24) personal de dirección; (25) relaciones con los superiores; (26) habilidad de planeación y conocimiento técnico; (27) sistema socioglobal.



Los esquemas de Reformas Administrativas que se han generado en América Latina en lo general y en particular, en el caso de México, como apunta Wilburg Jiménez Castro, han dirigido sus esfuerzos a desarrollar sistemáticamente la capacidad potencial del personal, para lograr su mejor desempeño futuro, disponer de los medios suficientes que le permitan motivarlo económica, social y psicológicamente para satisfacer en forma adecuada, - sus legítimas aspiraciones e intereses, así como los-- requerimientos de la administración gubernamental.

Otra de las prioridades es la que se orienta a que la gestión de personal, supere las serias dispersiones y fragmentaciones, en la medida que no existe una vinculación congruente entre los órganos y mecanismos normativos, ejecutivos, operativos y consultivos, que estructure los niveles global, sectorial e institucional.

También se deben consignar como prioridad específica, la que se relaciona con la definición de los objetivos de la administración de personal, ya que éstos se encuentran casi siempre, a nivel general, pero se carece de una política unitaria para todas las dependencias y entidades que comprenda desde el ingreso del trabajador hasta el término de la relación laboral, abarcando todos los aspectos inherentes a dicha relación.

Las prioridades más apremiantes para la instrumentación del modelo, son de acuerdo con la investigación de campo y documental practicada, las que se citan a continuación:

1. Llevar a cabo en cada entidad del sector paraestatal, la reestructuración orgánica y funcional de sus correspondientes unidades de Administración y Desarrollo de Personal, que adecuen los cambios que se generaron con motivo de la Reforma Administrativa, y que sirvan para incorporar nuevas modificaciones de carácter macroadministrativo que traza el Ejecutivo Federal.
2. Elaborar los soportes para alimentar un sistema de información que permita a través del órgano que determine tanto el Ejecutivo como la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de la Unión, a efecto de poder globalizar la demanda de personal, su correcta administración, definiendo las estrategias que tiendan a su idóneo desarrollo.
3. Concertar de manera armónica y de ser posible uniforme, los sistemas de planeación y evaluación, intercambiándose las experiencias sobre el particular y definiéndose la secuencia conforme a la cual se llevarán a cabo las tareas de mejoramiento administrativo.

4. Establecer sistemas de representación empresa-sindicato para llegar a la concertación de voluntades tendientes a armonizar el giro de los trabajos y el alcance de los factores que se a cometan en función de los elementos de reestructuración de personal.
5. Efectuar los estudios jurídico-económicos para evaluar el peso que tiene la naturaleza autónoma de los organismos paraestatales en la posibilidad de reestructuración y reorganización del sistema de personal en el sector descentralizado y desconcentrado que se integra en el ámbito paraestatal.
6. Orientar acciones específicas de apoyo e impulso a la toma de decisiones en el seno de las Comisiones Internas de Administración y Programación.
7. Definir el alcance de las actividades a cargo de las Unidades de Planeación, Programación, Presupuestación e Informática, que fueron creadas para atender las necesidades connotativas de su denominación.

Las siete prioridades enunciadas, son el punto de partida a juicio del grupo, para comenzar la instrumentación

de cualquier modelo de planeación de la fuerza de trabajo en las empresas que ocupan nuestra atención, considerando los objetivos y las hipótesis que se señalaron en la metodología de nuestro seminario de investigación.

La operación de actividades tendientes al diseño de modelos debe partir de la definición por parte del Titular del Ejecutivo, acerca de las funciones que deben recaer en este tipo de empresas, procurando al mismo tiempo que los principales instrumentos jurídicos, pasen a formar parte de la práctica vigente y positiva, pues en muchos casos, la ley o la disposición existe y sin embargo el caso es que se trata de letra muerta, es decir que no se cumple, con lo cual se rompe el principio jurídico de la positividad y vigencia de la norma.

El camino más fácil para obligar a la planeación de la fuerza laboral es el de la ley, el de la norma, pero en la práctica administrativa, eso no siempre funciona debido a la natural resistencia del grupo a aceptar la regulación y el control. De ahí la indispensabilidad y necesidad de llevar a cabo programas de sensibilización dentro del aparato público, que aunado a mecanismos de contraloría más amplios, permitan asegurar la observancia de la norma y el cumplimiento de los programas.

#### 6.4. PERSPECTIVA DEL ADMINISTRADOR PROFESIONAL EN LA PLANEACION DE LA FUERZA LABORAL

Uno de los más agudos problemas que se presentan en periodos de crisis en los países en vías de desarrollo es el desempleo, el cual es más grave en los cuadros de profesionales, pues a este sector de la población, el Estado le destina un enorme potencial de recursos para su formación.

En principio, la labor de todo profesionista, es cubrir su función de servicios, tratándose del desempeño de actividades a la luz de una relación laboral, mediante la celebración de un contrato de trabajo entre él y la empresa que lo incorpora laboralmente. O bien, mediante la prestación de servicios en el ejercicio libre de la profesión.

En cualquiera de los dos niveles y se que se pretenda el desarrollo en el sector público, o en el privado, o en el social, el aspecto más crítico es cuando viene el problema del desempleo profesional, poder disponer de redes y mallas de comunicación que faciliten e induzcan a este enorme potencial de personal capacitado profesionalmente desde el punto de vista teórico, pero desvinculado de la realidad económica de los países citados.

En el transcurso de la investigación pudimos observar que al quehacer de la administración y desarrollo de personal, concurren un considerable número de profesiones, con las cuales el administrador profesional no debe ni puede competir de manera frontal, ni lateral. En términos simples, la aspiración del administrador profesional se puede resumir en dos posibilidades: a) operador del aparato público o privado, llevando a cabo y actuando en una ubicación de mando intermedio o supervisor, o b) coordinador de parte de la estructura del aparato, colocado en los puestos de dirección.

Para llegar a cualquiera de las dos posibilidades, se requiere experiencia laboral. Es aquí donde encontré otro círculo vicioso. Al recién egresado de las escuelas y facultades de administración no se les contratata, por que no tienen experiencia y no tienen experiencia, por no tener posibilidades de contratación durante el transcurso de sus carreras.

Por otra parte, conviene destacar que el gran número de egresados de nuestra disciplina, no se colocan adecuadamente en toda la geografía nacional, esto es, se concentran en las ciudades más importantes, considerando que ahí es donde se tienen las mayores posibilidades de trabajo. En el caso del sector paraestatal, el número de egresados que se relacionan con el proceso o el sistema de administración y desarrollo de personal, re

sulta bajo proporcionalmente con la ubicación de otros profesionistas. Se argumenta sobre el particular, que el administrador, tiene conocimientos de economía, pero no maneja modelos econométricos o instrumentos de planeación modernos; sabe algo de psicología, pero no tiene la experiencia del psicólogo industrial; alcanza a manejar algunos elementos de estadística, pero no alcanza a competir con el actuario. Así con cada profesión, se le va comparando, hasta llegar a la precisión de que es un profesionista generalista.

En el campo de la planeación de la fuerza de trabajo, existen un considerable número de temas y subtemas, materias y tópicos que se encuentran en las materias de los planes y programas de estudio, que podrían aplicarse en el campo específico de referencia citado. Es en este sentido, donde tenemos la firme convicción de que si se toman en cuenta los elementos que confluyen a la capacitación de nuestros egresados, el desarrollo del seminario de investigación, nos llevó no solamente a satisfacer algunas de nuestras inquietudes, sino a detectar un posible campo de acción, en donde el que acaba de terminar sus estudios, puede fungir como analista, como auxiliar, como operador del aparato. Ello contribuiría en el corto plazo, a que durante la impartición de las materias, se profundice en el ámbito de la administración de recursos humanos y se traten temas relacionados con el sector paraestatal, de manera que-

al término de la carrera, se tengan conocimientos de fondo sobre este sector, de suerte que en los dos últimos a ños, se logre una mayor vinculación con la vida económi- ca del país, teniendo en el área paraestatal un campo es pecífico de acción.

Ello nos llevaría a una planeación también de la fuerza- potencial de las escuelas y facultades de contaduría y administración, para que se relacionen con las necesida- des de demanda de la mano de obra especializada, califi cada profesionalmente. Esto permitiría abatir en parte, - en un grado considerable el desempleo originado por la - falta de experiencia y preparación idónea de quienes sa- len del sistema de educación superior.

Por el contrario, si la situación sigue con las mismas - tendencias y no se profundiza en el estudio, en el trata miento de temas para la enseñanza aprendizaje vinculado- de manera directa con las demandas de personal califica- do en ciertos tópicos, en otras carreras que si llevan a cabo de manera más realista la planeación de su fuerza - potencial y real de trabajo, irán desfasando las posibi- lidades del administrador profesional y éste quedará po- co a poco, relegado a la operación de estructuras buro- cráticas, sea en el sector público o en el privado, has- ta que llegue el punto, en el cual, el administrador pú- blico ocupe este segmento del mercado, al cual podría ag pirar el licenciado en administración.



Los diversos factores que influyen en el entorno del sector paraestatal, han definido como se pudo advertir en la tesis, a través del seminario de investigación, que los problemas más importantes en la administración pública, aparte de la necesidad de llevar a cabo investigación de fondo, es el de disponer de tecnología administrativa, adecuada a las necesidades del desarrollo económico, limitado por la geografía, por los recursos de divisas y por el haberse roto el modelo económico estabilizador en el que México se había empeñado en los años correspondientes a la década 1940-1950; había consolidado en el decenio 1950-1960; y fundamentado económicamente, por lo menos desde el punto de vista funcional, durante el período 1960-1970.

En la medida que los factores sustentantes del modelo fueron relegados, o bien en el tanto que los mecanismos base o piloto de dicho enfoque fueron pasando del campo operativo al ámbito de los enfoques cuestionantes, es decir, al paso que la economía fue alejándose de las perspectivas de continuidad, y los aspectos de coyuntura y de fractura se fueron dando paso a paso, el país, de manera inexorable entró a una etapa crítica, cuyo alcance, no previsto en los decenios citados, hicieron aparición a principios de la década 1970-1980, con lo que se llamó "atonía".

La "atonfa" como manifestación de una economía fracturada por la crisis, y definida por la contracción, se vio, de reactiva a pasiva. Es decir, primero fue una especie de ciclo que facilitó la continua expansión del aparato productivo, incluyendo las facilidades para dicha expansión. Luego siguió un conjunto de problemas de financiamiento del desarrollo. Las anteriores tendencias de crecimiento del Producto Nacional Bruto comenzaron a ceder, dando lugar a la característica falta de repunte a mitad de cada sexenio, que tradicionalmente se venía observando.

Las características cíclicas de las crisis, que sexenio a sexenio se habían venido presentando, cada vez con características peculiares, y en el contexto particular de cada administración federal, empezaron a variar para la etapa del Presidente Echeverría y se hicieron más críticas en el lapso que corresponde al sexenio del Presidente José López Portillo. En ambos periodos, la administración paraestatal encontró un horizonte operativo y funcional bastante arduo para continuar las tendencias de expansión y de consolidación económica.

Como se advierte a lo largo de la investigación, los aspectos más positivos se habían ido perdiendo por el impacto del gasto corriente, que al concurrir al aspecto costo de producción-precio; al incidir al panorama oferta-demanda, derivaron hacia la crisis de la operación del sector-

paraestatal.

Es en ese contexto en donde se dan los indicios para determinar la necesidad de continuar los estudios e investigaciones a fondo para llegar a conclusiones sobre las perspectivas y el papel que juega el conjunto de empresas paraestatales en la economía nacional.

El país logró un determinado grado de desarrollo, evidente en los indicadores correspondientes. Sujeto a la discusión o no, el panorama económico de los últimos años, sobre todo en las pasadas cuatro décadas, todo parecía continuar las mismas tendencias y determinarse y orientarse en función de parámetros e indicadores que difícilmente habían sido alterados. Sin embargo, la estrategia petrolera un tanto fallida, el trazo político de la participación paraestatal alejada de la realidad y tendencias mundiales, y sobre todo, la concurrencia, inducción y operación de ciertas políticas, casi todas ellas de tipo estatizante, indujeron a la economía nacional, por perspectivas poco alentadoras para llegar a la definición de marco inmutable o por lo menos estable en la dinámica que nos corresponde como país en -- los umbrales del desarrollo.

El conjunto de esfuerzos para superar las crisis que inicialmente se han citado, no dieron los logros que en

principio se habfan prospectado, de manera que cuando se trató de modificar el rumbo, de entrada el lapso que se habfa previsto, resultó tardío, por no decirlo, extem  
poráneo.

La corrección del rumbo, resultaba en principio dificultosa. No habfa elementos de juicio para atender los aspectos distorsionantes. La planeación fallida, pospuesta o simplemente desviada, era el punto de referencia, el factor de partida para determinar que ya existfan corrien  
tes irreversibles de desorganización y de incluso tenden-  
cias caóticas.

El papel que en ese contexto desempeñó la falta de planeación de la fuerza de trabajo, evidencio su peso de gravedad y desde luego, las deficiencias que de ahí se derivan. No era ni es posible adoptar medidas de saneamiento cuando en principio, la falta de planeación de las disponibilidades, potencialidades y capacidades es esencia que niega resulta  
dos. En el transcurso de nuestra investigación de campo, se pudo determinar en qué medida y hasta qué tanto afec  
ta inicialmente dicha falta de planeación de la fuerza de  
trabajo, concurre al incremento del gasto corriente y des-  
fasa cualquier ejercicio de programación-presupuestación.

Ello no sería novedoso ahora, si cuando empezaron a genera  
lizarse las técnicas y herramientas de la planeación, Méxi

co hubiera alcanzado a hacerse de la tecnología y de los instrumentos jurídicos de obligatoriedad del que hacer de planeación. En otras palabras, si cuando se vio la necesidad en el seno de organismos especializados y en foros mundiales de prevenir las posibilidades de crisis, como ONU, UNESCO, FAO, etc. nuestro país hubiese hecho caso de los expertos con acreditada fama internacional; si en resumen, los disintos - Titulares del Ejecutivo, hubieran prevenido la importancia del sector paraestatal inserto en una función económica específica, México no habría llegado a la crisis que llegó, ni tampoco hubiera fracturado de manera tan espectacular su economía.

En este sentido, el papel de la empresa pública, tiene una función de singular importancia. Se defina o no la función ontológica -última y de causa-efecto-, se determine o no una teoría propia de la empresa paraestatal, lo básico, es que el régimen de economía mixta en que se empeñó la nación, tendría y tiene todos los elementos de juicio y de operación para inducir la orientación del sector que ocupa nuestra atención.

En otras palabras, la operación de modelos, no habiéndose precedida ni del diseño correspondiente, ni mucho menos del enfoque programático y de planeación correspondiente.

El entorno de actuación profesional está pues relacionado con la posibilidad de que durante el desarrollo a cadémico en la escuela o facultad donde se imparte la licenciatura, a nivel de objetivos educacionales y de a quellas conductas terminales específicas, se de pie de manera directa tanto a la formación como a la información sobre la estructura gubernamental.

Los conocimientos deficientes sobre la estructura esta tal, son marco de referencia para un pésimo ejercicio-profesional del administrador, pues en la medida que - no conoce o desconoce el marco funcional, jurídico e instrumental en que se relacionan las organizaciones - sociales y el Estado, en esa medida, la toma de deci - siones es: equívoca o distorsinada.

El señalamiento de objetivos educacionales sobre el ca so, implica el señalamiento preciso del que aprender y que enseñar en las materias, que de manera directa o - indirecta concurren al conocimiento de las estructuras. Las conductas terminales se referirán al conjunto de - actitudes y aptitudes, de que al final del aprendizaje el alumno debe ser capaz.

Por las razones citadas, consideramos como cierre de - nuestra investigación, la precisión de algunos puntos - de referencia para asegurar dicha vinculación entre la

teoría y la práctica.

La planeación de la fuerza de trabajo en el sector paraestatal, como se ha visto, tiene enormes lagunas. En contraste, la administración central, es decir la que corresponde a las secretarías de estado, a los departamentos administrativos y a las dos procuradurías, durante el lapso 1977-1980, lograron considerables avances. Sin embargo, al trazar la estrategia sectorial para llevar a cabo un control integral para el sector paraestatal, la situación corresponde en menor grado al conjunto de expectativas que sobre el particular se tenían.

## **CONCLUSIONES GENERALES**



CONCLUSIONES GENERALES DEL  
SEMINARIO DE INVESTIGACION

1. La evolución de la planeación del sector paraestatal en México, fue de carácter empírico en la primera mitad de lo que va del siglo. En el período de 1900-1950, el ámbito paraestatal no obstante, limitó su crecimiento al contexto general de tipo político, mediante el cual, cada entidad del sector citado, representaba un apoyo al poder ejecutivo para el despacho de asuntos, pero fundamentalmente con énfasis en la autonomía patrimonial y jurídica. En los siguientes veinte años (1950-1970) dicho sector alojó una tendencia pronunciada de crecimiento numérico y de manejo de recursos. Ello provocó una expansión sin precedentes y el uso de voluminosos recursos materiales, presupuestales, financieros, humanos y tecnológicos. En el lapso 1950-1970, la planeación fue formal y orientada básicamente al cumplimiento de las reducidas disposiciones de tipo programático y presupuestal.
2. En el transcurso del desarrollo del estudio de la administración pública en México, no se ha podido discernir a fondo sobre la naturaleza de las empresas públicas, tomadas en su conjunto como elementos del sector paraestatal. Al respecto los estudios que predominan son de tipo jurídico, pero se carece del marco normativo y de ri

gor científico para explicar: naturaleza administrativa-jurídica de dicho sector, perfil macroadministrativo y los instrumentos de gestión y control administrativo. Ello ha limitado un proceso de optimización tanto para el funcionamiento como para el control y supervisión de la empresa pública en México.

3. La proyección basada en la planeación científica de los recursos humanos, es otra de las carencias de un considerable número de empresas en el sector paraestatal. Tal circunstancia ha frenado de entrada cualquier mecanismo de innovación y de reforma administrativa que al funcionalizar los mecanismos de apoyo para modernizar el aparato paraestatal. Los elementos en que se apoya el diseño del sistema de administración y desarrollo de personal, también, y de manera consecuente con lo anterior, ha sido frenado, limitado y la mayor parte de los casos, obstruccionado, hasta el punto que uno de los puntos más débiles de la administración paraestatal, es precisamente el de la planeación de su fuerza de trabajo.
4. Comprendidos los subsistemas del sistema de Administración y Desarrollo de Personal, se pudo advertir y constatar que no obstante los logros alcanzados en materia de reforma administrativa, y los adelantos y metas aparentemente cumplidas en materia de planea-

ción-programación-presupuestación, y a pesar de que la reforma administrativa llegó a su quinta etapa, precisamente la relacionada con la reestructuración del sistema de Administración y Desarrollo de Personal al -- servicio del Estado, no se logró consolidar de manera directa y de forma importante una tecnología que garantice la obtención de resultados en ese contexto de eficientización en que se comprometió el Poder Ejecutivo-Federal.

5. Existe una enorme disparidad sobre la conceptualización de los sistemas que integran la administración sistémica del sector paraestatal. No obstante que desde 1977, - para efectos macroadministrativos, el sector paraestatal se agrupó en función de cabezas coordinadoras de - sector, se puede ver que en la práctica, cada entidad, - esto es, cada empresa pública, mantuvo rangos de autonomía muy específicos que dificultaron y siguen limitando las posibilidades de generar una corriente homogénea de administración. Esto implica además severos obstrutores que menoscaban las posibilidades de anticipar el planeamiento de requerimientos y aproximarse a la detección específica de necesidades, particularmente las relacionadas con la fuerza de trabajo.
  
6. La naturaleza no definida del sector paraestatal, es por su parte, factor limitante de modernización administrativa. Cada entidad -empresa pública- va por su lado, alu--

diendo sobre el particular el grado de autonomía que según la legislación tienen dichas entidades.

7. La operación integral y eficiente del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal debe partir de la cuidadosa planeación de la fuerza de trabajo, tanto para el corto, mediano como para el largo plazo. Y sobre este particular, dicha planeación puede realizarse mediante el empleo de tecnología intermedia, es decir, aquella que se adecua al tamaño de las organizaciones, a su disponibilidad presupuestal, a sus objetivos y en general a los fines de costo-beneficio, en atención a los cuales la empresa opera y concurre al mercado de bienes o a la prestación de servicios.
  
8. Los elementos fundamentales para el inicio de un modelo de planeación de la fuerza de trabajo, debe partir de la decisión política de los directivos de las empresas públicas en donde se va a llevar a cabo. Si se carece de dicha decisión política, la planeación, en la mayor parte de los casos será solamente una intención y nunca se concretará en aspectos prácticos, operativos u organizacionales que beneficien en su conjunto al sector paraestatal, desde el punto de vista administrativo y programático.

9. La implantación de mecanismos para acometer la planeación de la fuerza de trabajo, aparte de lograr inicialmente el apoyo de la decisión política, debe continuarse con la negociación colectiva, es decir, a partir de las relaciones con el sindicato. La representación de los trabajadores podrá ser un factor de apoyo o de obstrucción, según sea el nivel y orientación de los elementos de negociación. La resistencia que se genera en atención a las representaciones sindicales para planear idóneamente en el sector paraestatal la fuerza laboral, va desde las presiones a la firma de contratos colectivos hasta las de otro tipo y género que pueden alterar, de manera importante la marcha de las empresas.
10. La índole de servicios o de productos que definen y caracterizan la participación del sector paraestatal en la economía nacional, llevan a considerar la magnitud de los trabajadores contratados, mismos -- que constituyen alrededor del 48.00 % de los trabajadores al servicio del Estado. Si se logra optimizar el sistema citado de administración y desarrollo de personal, la realización de acciones para la planeación de la fuerza de trabajo, será en principio uno de los pasos iniciales para la modernización del aparato productivo del Estado mexicano.

11. La concurrencia a la economía del sector paraestatal en términos de precios, oferta-demanda, costo-beneficio-social, confronta severos problemas y limitaciones de competitividad, en la medida que el gasto corriente, el cual incluye desde luego el gasto de remuneraciones y prestaciones al personal, se encuentra arriba de la media de mercado, tanto si se le compara con empresas análogas -cuando las hay- en el ámbito del sector privado, como si se le correlaciona, o bien se le contrasta con el propio sector central.
  
12. La falta de planeación de la fuerza de trabajo, la carencia de mecanismos para lograr un servicio civil de carrera, que contribuya a la permanencia en el puesto y las dificultades para operar un sistema de capacitación integral, son distintas vertientes para la actuación profesional del administrador egresado de las escuelas y facultades de nuestra disciplina. Esa falta de planeación, o la planeación deficiente, ha disparado el gasto público, al cual concurre de manera espectacular el renglón de gasto corriente, en cuyo contexto, la administración y desarrollo de personal ocupan un papel de singular importancia, que de no atenderse en el corto plazo, generará una mayor crisis a la administración del Estado, que se advierte ya con síntomas muy graves de deterioro en su aparato burocrático.

13. En el corto plazo, es urgente que el Sector gubernamental ordene la instrumentación de modelos de distinto grado de complejidad, operables según las organizaciones a las cuales se habrá de aplicar, con el propósito de hacer obligatoria la correlación: planeación de la fuerza de trabajo, programación, control y evaluación. De otra manera, si se carecen de mecanismos de control integral, que detecten desviaciones, es posible que antes de la mitad de la década 1980-1990, el sector público se vea precisado a enajenar una considerable parte de sus empresas públicas, o en su defecto tenga que optar por su liquidación. Lo anterior, habida cuenta de que la falta de planeación ha legado a este tipo de organizaciones un conjunto de problemas, que en la medida que son más agudos, adquieren el carácter de irreversibles e irresolubles.
  
14. El administrador por su formación, está capacitado para contribuir a la operación de mecanismos integrales que faciliten la instrumentación de un modelo de Administración y Desarrollo de Personal. A tal efecto, en el caso del sector paraestatal, deberá asumir un compromiso sobre la posición ideológica que se deriva de la ubicación del sector paraestatal. Consecuentemente asumirá su papel, en el caso de participar en dicho sector sobre la justificación o no, de la intervención del Estado en este tipo de acciones empresariales, denominadas de empresa pública.

**BIBLIOGRAFIA BASICA Y DE CONSULTA**



B I B L I O G R A F I A      B A S I C A      Y      D E  
C O N S U L T A

- 1 AGUILAR VILLANUEVA, Luis: La Gestión de Empresas Para estatales, Ed. Facs. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1977.
- 2 ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA: Las Empresas Públicas en Latinoamérica. En Revista ALAP., México, 1979. Números monográficos 7 y 8.
- 3 ARIAS GALICIA, Fernando: Administración de Recursos Humanos., Editorial Trillas, S.A., México, 1979
- 4 BASS y VAUGHAN, F: The Psychology of Learning for Managers., Nueva York, N.Y., USA., 1965
- 5 CARRILLO CASTRO, Alejandro: Los Origenes del Estado Liberal Mexicano, Ed. Facs. Instituto Nacional de Administración Pública., México, 1977
- 6 CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa en México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública México, 1977.
- 7 CARRILLO CASTRO, Alejandro: La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., Ed. ISSSTE., México, - 1977.
- 8 CARRILLO CASTRO, Alejandro: La Reforma Administrativa y la Opinión Pública., Ed. Porrúa, Scs., México, 1981.
- 9 COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: Documentos de trabajo para la integración del Proyecto: Sistema de Administración y Desarrollo de Personal., México, 1978.
- 10 COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA - PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA: El sistema de empresas para estatales., México, 1979.
- 11 CHANES NIETO, José: La Administración Pública Federal., T II., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios Superiores., Ed. FCPS., Universidad Nacional Autónoma de México., Serie Estudios. México, 1976.

- 12 CHANES NIETO, José: La investigación en la Administración Pública Mexicana., Ed. Instituto Nacional de Administración Pública., México., 1979
- 13 CHANES NIETO, José: Insuficiencia del Marco Jurídico de la Administración Pública Paraestatal en México., Ed. ALAP., México, 1979., Rev. Latinoamericana de Administración Pública. Número 8., México, 1979.
- 14 ENCICLOPEDIA DE MEXICO: Libro del Año 1978., Ed. Enciclopedias de México, S.A., México 1980.
- 15 ENCICLOPEDIA DE MEXICO: Tomos VIII y IX., Ed. Enciclopedias de México, S.A., México 1976.
- 16 FRIERO, Mario: El Sector Paraestatal en México, Ed. División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México., México, 1970.
- 17 GOMEZ POMBO, Francisco: El Origen del Estado Capitalista., Ed. Guzmás Sucs., Madrid España., 1954
- 18 GUZMAN VALDIVIA, Isaac: Problemas de la Administración de Empresas., Ed. Limusa, México., 1980.
- 19 HANSON, A.H.: La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, Ed. Estudio del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978
- 20 MC FARLAND, Dalton: Administración de Personal, Ed. Fondo de Cultura Económica., México, 1972
- 21 PONCE TALANCON, Humberto: Evolución de la Reforma Administrativa en México, Instituto de Capacitación del Sistema de Transporte Colectivo., México, 1980.
- 22 PONCE TALANCON, Humberto: Introducción a la Administración Pública., Ed. Facs. Asociación de Psicólogos al Servicio del Estado., México, 1979.
- 23 PRECIADO URQUIZA, Antonio: El debate sobre la Ontología del Sector Parapúblico., Ed. Cultura Administrativa., Santiago de Chile, 1971
- 24 PRECIADO, José Luis: Administración de Personal en los sistemas burocráticos., Ed. CIAP., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales., Universidad Nacional Autónoma de México., Ed. Facs. México, 1970
- 25 PRECIADO José Luis: El Sector Paraestatal en México, Ed. CIAP Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1970.

- 26 REYES PONCE, Agustín: Administración de Empresas., Editorial Limusa., México, 1978.
- 27 REYES PONCE, Agustín: Administración de Personal, Editorial Limusa, México, 1978
- 28 RIOS SZALAY, Adalberto: Orígenes y Perspectivas de la Administración., Editorial Trillas, México, 1977.
- 29 RUIZ MASSIEU, José Francisco: La Empresa Pública., Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1981
- 30 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Plan Global de Desarrollo 1980-1982., Ed. SPP., Talleres Gráficos de la Nación., México, 1980.
- 31 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO: Indicadores de la actividad económica del Sector Paraestatal: 1977-1978 México, 1979
- 32 SIKULA F. Andrew: Administración de Personal., Ed. Limusa, México, 1980.
- 33 VETTER W. Erick: Manpower Planing for High Talent Personnel, Ed. University of Michigan., USA., 1967
- 34 ZEPEDA LOPEZ, Agustín: Introducción a la Administración Pública., Ed. Cultura Administrativa, Santiago de Chile, 1971.