

Revista de
**Administración
Pública**

EDICIONES



34

Abril - Junio. 1978

Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**REVISTA DE
ADMINISTRACION PUBLICA**
Organo editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública
México 1978

**Ediciones
iNAP**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: **Luis García Cárdenas**

Vicepresidente: **Ignacio Pichardo Pagaza**

Consejeros :
Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Osear Reyes Retana Jr.
Adolfo Lugo Verduzeo
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo: Arrninda Márquez Robles

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

Coordinación de Investigación:

Romeo Flores Caballero

Coordinador adjunto:

Alberto Castro Reguera

Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:

Fernando Vega Robledo

Coordinación de Promoción Estatal:

Héctor Aguirre Costilla

Coordinación de Relaciones Internacionales:

Miguel Angel Olguín Salgado

Coordinación de Difusión:

Jorge Fraymann Castro

Coordinación de Administración:

Julieta Ampudia Herrera.

INSTITUTO NACIONAL ~~NS~~ ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES:

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caarnaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo Editorial:

Gabino Fraga

Antonio Martínez Báez

Alfonso Noriega

Andrés Serra Rojas

Miguel Duhalt Krauss

Julieta Guevara

Adolfo Lugo Verduzco

Coordinador del Consejo Editorial:

José Carreño CarIón

Redacción y edición:

Jorge Fraymann Castro

Arminda Márquez Robles

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Autorizada como correspondencia de 2a. clase

por la D.G.C., México, D. F.

Ave. Country Club No. 208. México 21, D. F.

SUMARIO

Presentación	9
FUNCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO	
Rüdiger PiUat	
Medios Auxiliares y Técnicas de Selección de Personal	13
Alberto Velasco González	
El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País	31
Heinz Bolsenkütter	
Creación de una Sección Central de Auditoría Interna en una Pequeña Empresa Comunal de Servicios Públicos .	41
Manuel Uribe Castañeda	
Políticas y Acciones para el Desarrollo de Personal de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos	51
DOCUMENTOS	
Wayne G. Oranqlst	
Reforma y Reorganización del Servicio Civil en los Estados Unidos de América	63
Romeo Flores Caballero	
Del Centralismo Primitivo al Ilustrado en la Política y la Administración .	69

Se terminó de imprimir esta revista
el día 26 de octubre de 1978 en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,
México 12, D. F. Se imprimieron
1 000 ejemplares.

PRESENTACION

Como en el caso de los países industrializados, también en los países en desarrollo. el incremento de las empresas públicas es uno de los aspectos más notables del cambio estructural que se opera en estas naciones. Independientemente de sus formas jurídicas, estructuras de organización. funciones concretas y objetivos del desarrollo. las empresas del sector público de los países latinoamericanos son hoy en día entidades que despliegan actividades importantes del orden económico, ocupacional. estructural, distributivo. monetario y financiero. Tienen un efecto diversificador en cuanto a la distribución geográfica de las actividades económicas, y son casi exclusivamente responsables de la organización del sector de servicios públicos y del sector social.

Conforme al Acuerdo de Cooperación en el área de Administración Pública que tienen celebrado ambas instituciones, el Instituto Nacional de Administración Pública y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional. realizaron del 24 de abril al 12 de mayo de este mismo año. un seminario conjunto denominado "Función de las Empresas Públicas en la Administración de los Países en Desarrollo".

con el objeto de **proporcionar** a los participantes **determinados** conocimientos que contribuyan a una ampliación de las bases de dirección y gestión de unidades organizativas de las empresas públicas en sus respectivos países. y. **por** otra parte, a un uso más eficaz de las técnicas administrativas y de organización.

El seminario se fijó los siguientes objetivos generales:

Profundizar los conocimientos **sobre** el funcionamiento y las condiciones de sistemas de dirección;

mejorar la implementación y la capacidad de aplicación con respecto **a** procedimientos de decisión que consulten tanto los intereses de la empresa como los valores de responsabilidad social;

apreciar críticamente las propias actitudes directivas en el trabajo en equipo;

elevar el nivel de conciencia general en las empresas públicas acerca de la responsabilidad social inherente a una

gestión de empresas y dirección de personal orientadas en función de los recursos disponibles.

En este ejercicio participaron directores y altos funcionarios de empresas públicas y entidades administrativas de México y de países de América atina. Asimismo se realizó una visita de orden técnico y una reunión de trabajo con funcionarios del Instituto de Administración Pública y los gobiernos federal, estatal y municipal del Estado de Oaxaca.

Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, El Salvador, Santo Domingo y Venezuela' estuvieron representados en este seminario, del cual hemos tomado cuatro de las ponencias que integran el presente número de nuestra revista; dos de ellas pertenecen a maestros alemanes y a temas específicos en el programa del seminario: "Medios Auxiliares y Técnicas de

Selección de Personal", por Rüdoger Pillat, y "Creación de una Sección Central de Auditoria Interna en una Pequeña Empresa Comunal de Servicios Públicos" por Heinz Bolsenkotter, Las otras dos corresponden a participantes mexicanos: "El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socioeconómico del País", por Alberto Velasco González, y "Politica y Acciones para el Desarrollo de Personal de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos", por Manuel Uribe Castañeda.

La sección de documentos -independiente del tema general-, incluye una conferencia dictada en el Instituto, por el señor Wayne G. Granquist, "Reforma y Reorganización del Servicio Civil en los Estados Unidos de América", y el primer capítulo de un trabajo de investigación del cual es autor Romeo Flores Caballero.

La Redacción

FUNCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION DE LOS PAISES EN DESARROLLO

MEDIOS AUXILIARES Y TECNICAS DE SELECCION DE PERSONAL

Rüdiger PILLAT

RUDIGER PILLAT, es graduado en la Universidad de Munich. De 1967 a 1973 colaboró con la Empresa "Hamburgische Electricitäts Werke AG" quien se encarga del abastecimiento de la energía eléctrica en la ciudad de Hamburgo, ocupando el puesto de Asistente del Director en la Sección de Personal; posteriormente fue Director responsable del Empleo de Personal, que incluye las áreas de reclutamiento, planificación, administración, asistencia y cumplimiento de tareas especiales para el desarrollo de un sistema de dirección de personal

De octubre de 1973 a la fecha, ocupa el cargo de Director de la Sección Central de Personal) de Asuntos Sociales de las Empresas Abastecedoras de Gas, Agua y Energía Eléctrica de Colonia, en la República Federal de Alemania.

1) **Problemas** generales de la demanda de personal

La distensión parcial en el mercado de trabajo ha tenido como consecuencia que muchas empresas revisen su política de contratación. Mientras que antes sucedía que debido a la escasez de determinados casos se contrataban a personas poco adecuadas, hoy en día se puede y se debe realizar nuevamente una selección genuina.

Sin embargo la experiencia nos demuestra que siguen habiendo pocos especialistas y trabajadores calificados. Por ello es que el objetivo del reclutamiento de personal consiste en obtener a los empleados requeridos en el momento adecuado. Incluso hoy en día, en parte siguen utilizándose métodos que están al borde de la ilegalidad para conseguir buenos especialistas. Las exageraciones que se producen al

reclutar mano de obra de otras empresas, son de conocimiento general.

La búsqueda de métodos de reclutamiento aparentemente exitosos tiene como consecuencia que se olviden las alternativas que desde hace muchos años son preferidas por las secciones de personal de organización moderna. Sin embargo, ya no se les considera suficientemente eficientes. Pero esta actitud sólo es justificada si no se hacen esfuerzos por enriquecer y mejorar los métodos que han probado ser viables por intermedio de nuevos conocimientos. Sin embargo no se debe tener la ilusión que con la mera aplicación de los diferentes métodos se puedan solucionar los problemas del reclutamiento de personal. Este depende totalmente del trabajo realizado en el sector del personal. Sólo si se cuenta con una labor sistemática en el ámbito del personal

es que se tendrá éxito con el aspecto parcial del reclutamiento. El trabajo sistemático en el sector del personal tiene, entre otras, la finalidad de utilizar correctamente los servicios de los nuevos empleados y de guiarlos. Los empleados deben estar satisfechos y al mismo tiempo deben contribuir a una mayor productividad.

El trabajo sistemático en el ámbito del personal exige también los métodos de reclutamiento que dentro de la empresa sean homogéneos. La mejor forma de lograrlo es por intermedio de una sección central de personal, la que debe elaborar directrices que tengan carácter obligatorio.

En muchos casos las contrataciones se realizan en forma descentralizada, especialmente cuando se trata de empresas pequeñas. Todos se sienten responsables: el propietario, el director gerente, el director técnico, el jefe de servicio, el instructor de aprendices, etc. Cada uno tiene sus propios métodos individuales de selección, por lo que se aplican los más diversos criterios. Si falta una dirección homogénea, es fácil que se cometan errores. Así puede suceder que un superior débil que no esté supeditado a la dirección de una sección de personal, trate de reunir en torno suyo a persona también débiles, para que de esta forma él no debilita su propia posición. En caso contrario puede suceder que un superior que aplique criterios demasiado estrictos obligue a que se tengan que publicar constantemente anuncios sumamente caros en la prensa debido a la falta de solicitantes. A él le serían demasiado molestos los otros métodos, tales como la evaluación constante de los anuncios, el establecimiento de contacto con la oficina oficial de colocaciones. Una política descentralizada de reclutamiento, además, tiene la desventaja que un solicitante que quizás pueda ser útil en otra sección no sea tomado en cuenta debido a la falta de coordinación correspondiente.

En este contexto resulta ser de interés un estudio hecho hace algún tiempo sobre los métodos utilizados para seleccionar diferentes grupos de personal.

En él se pone de manifiesto claramente que la selección del personal se basa especialmente en los datos biográficos y en las entrevistas. Lo importante entonces es que los métodos de selección se apliquen en forma uniforme en toda la empresa. Con ello se obtiene una mayor objetividad para la valorización de las solicitudes, lo que no sólo es beneficioso para la empresa, sino también para el solicitante. En este caso sin embargo debe tomarse en cuenta lo siguiente, al igual que en todos los demás sectores de la empresa: si bien es muy loable que se trate de valorizar objetivamente las solicitudes, es también muy subjetivo creer que con ello todos quedarán satisfechos. En muchos casos los interesados renuncian a la presentación de una solicitud si se enteran que se aplicarán métodos de examen demasiado ingeniosos. Si bien es cierto que la resistencia frente a los test en su calidad de material auxiliar de la selección va disminuyendo cada vez más (especialmente los solicitantes jóvenes ya no asumen una actitud de rechazo tan tajante frente a ellos), cabe anotar que algunos solicitantes se aprovechan de la situación del mercado de trabajo y optan por el camino que les ofrezca la menor resistencia. Ellos entonces prefieren aquellas empresas que utilicen métodos de selección más "sencillos".

Para obtener un criterio "económicamente" objetivo, es necesario ante todo que se establezca una meta para la demanda de personal. Por lo general esa meta ya existirá sin que se la haya formulado por escrito. Sin embargo, una vez que se haya definido claramente cómo y por qué se tiene que reclutar al personal, entonces será más fácil adoptar las medidas apropiadas.

A continuación se cita a modo de ejemplo, el objetivo definido por una sección de personal, válido para el sector responsable por el reclutamiento:

Reclutar a tiempo personal de alto rendimiento y voluntarioso para los puestos vacantes, aplicando los criterios de la economicidad y del mantenimiento e incentivación

del personal valioso y necesario ya existente en la empresa, por intermedio de la reestructuración y la selección de jóvenes en forma adecuada y planificada. Los trabajos administrativos que de ello se deduzcan tienen que ser realizados correctamente y dentro de los plazos establecidos.

Esta es la meta por la que se rige todo el trabajo. Por eso es que primeramente tienen que adoptarse las medidas de organización que posibiliten un reclutamiento sistemático.

2. Procedimiento administrativo de la contratación de personal

El procedimiento administrativo por lo general empieza por la demanda de personal de una sección de la empresa. La sección de personal analiza la demanda y la compara con los datos existentes de la planificación del personal. Si no existe una planificación exacta del personal, es absolutamente recomendable analizar primero el puesto de trabajo que se quiere ocupar. Lo más adecuado es haciendo un estudio del aprovechamiento de las capacidades existentes o analizando la necesidad de la creación del puesto, utilizando para ello medios auxiliares tales como cuadros de distribución de trabajo o diagramas de la marcha del mismo. Si la demanda resulta justificada, tienen que responderse las siguientes preguntas:

- a) ¿Puede ocuparse el puesto por intermedio de otro empleado de la empresa liberado de sus actividades?
- b) ¿Pueden aprovecharse los servicios de un empleado de la empresa que por razones de urgencia de índole personal o empresarial tenga que cambiar su puesto de trabajo?
- c) ¿Puede dársele la oportunidad de ocupar el puesto a un empleado que se lo merece por su asistencia a cursos de perfeccionamiento y por los juicios emitidos sobre él?
- d) ¿Sería adecuado realizar una licitación interna en la

empresa, en la medida en que esta no se tenga que realizar de todas formas de acuerdo al Art. 93 de la Ley Constitucional de Empresas?

- e) ¿Puede aceptarse a un solicitante de fuera que ya esté registrado?
- f) ¿Se puede conseguir un solicitante adecuado sin anuncio en la prensa (oficina oficial de colocaciones, escuelas, universidades, anuncio en pizarra, anuncios en publicaciones propias, alquiler de personal) ?

Si al analizarse estas preguntas se llega a la conclusión que las posibilidades de a) hasta e) no tendrán los resultados esperados, entonces se le pedirá a la oficina oficial de colocaciones que mande las solicitudes que a ella se le hayan presentado. Si entre los oferentes no existe ninguno que sea apropiado o si se puede prever de antemano que ese método no tendrá éxito, entonces habrá que verificar si por razones de política de personal puede ser oportuno contratar a una empresa de asesoría, para que ella se encargue de conseguir a la persona necesitada o si se prefiere poner un anuncio directamente. Si se opta por esta última posibilidad, tiene que hacerse primero un esbozo del anuncio. Para decidir sobre el tamaño, la forma y el lugar puede acudir a los servicios de una agencia publicitaria que se dedique a los problemas del personal o puede obtenerse esa información a través de la propia lectura del diario correspondiente (optimización del efecto psicológico de la publicidad). Además deberá decidirse si se escogerá un anuncio cifrado o uno con identificación completa de la empresa.

Dónde se publicará el anuncio de la empresa (diario interregional, revista especializada, prensa local, etc.) depende de la importancia que tenga el puesto que se quiera ocupar.

Después de la publicación del anuncio se recibirán solicitudes más o menos apropiadas. Primero se les analiza superficialmente de acuerdo a las exigencias planteadas. Al hacerlo tienen que descartarse algunos candidatos que no cumplen con los requisitos exigidos. Si fuera posible, tendrá

que verificarse si estos candidatos no podrían ocupar otros puestos vacantes. Los documentos que no se puedan utilizar deberán ser devueltos inmediatamente, acompañados de una carta correspondiente. Los solicitantes que aún no hayan sido descartados también recibirán una carta en la que se les pide tener algo de paciencia, puesto que la tramitación demorará algún tiempo. Sin embargo, este paso y los demás se eliminarán, en caso de que el puesto vacante tenga que ocuparse por una persona de profesión "escasa". En este caso, por lo general, se concretará inmediatamente una entrevista por teléfono o por escrito. En caso de que se reciban varias solicitudes, se compararán en un cuadro los datos más importantes de todos los candidatos.

Si faltasen datos importantes para hacer la comparación, se les solicitará. Al hacerlo se le puede enviar al solicitante un formulario de solicitud, en el que están incluidos todos los datos que puedan ser de interés para la empresa.

Después de realizar un estudio minucioso y comparativo de todas las solicitudes (solicitud propiamente dicha, fotografía, certificados de notas, recomendaciones) se devolverán los documentos a los solicitantes, agradeciéndoles su interés. Los demás serán citados a una entrevista.

La entrevista se realizará primero por parte de la sección de personal y posteriormente por la sección especializada en la que esté la vacante. Tanto la sección del personal como la sección especializada tendrá que presentar un informe escrito sobre sus impresiones. Para ello se pueden usar formularios previamente impresos en los que en parte sólo hay que hacer una cruz indicando la característica observada. Durante las entrevistas por lo general ya se hablará sobre el monto del sueldo.

Si para determinar la capacitación necesaria para ocupar cierto puesto se tuviera que someter al candidato a un test de aptitud (aprendices, programadores, etc.), este tendrá

que realizarse después de la entrevista de presentación. **Lo mismo sucede con el examen médico. Para ello se puede utilizar un formulario desglosable que podrá ser utilizado tanto por el solicitante como por el consejo de trabajadores de la empresa.** El resultado del examen realizado por el médico de la empresa es devuelto a la sección de personal para que sea incluido posteriormente en el expediente. Por último se realizará una entrevista final durante la que se pueden tratar puntos aún dudosos.

Posteriormente se tratará de obtener la aprobación del consejo de trabajadores de la empresa presentándosele, si así lo exigiese, todos los documentos presentados conjuntamente con la solicitud de acuerdo al Art. 99 de la Ley Constitucional de Empresas. Si el consejo de trabajadores de la empresa insistiese en que se le presenten todos los expedientes, no se podrán devolver a los remitentes ni siquiera aquellas solicitudes que no son aceptadas en ningún caso sin que las haya visto el consejo. Así lo establece la Ley de Constitución de Empresas.

En el caso de tratarse de un empleado sometido a un contrato colectivo o de un trabajador industrial, el contrato de trabajo podrá ser firmado inmediatamente por parte del solicitante y por parte del apoderado competente de la empresa; en el caso de empleados sometidos al convenio colectivo para empleados, por lo general el contrato primero es preparado y luego se le envía al futuro empleado pidiéndosele que devuelva firmada una copia. Si en la empresa se suelen repartir cartillas, instrucciones, etc., entonces se le tendrán que entregar al nuevo empleado una vez que se haya firmado el contrato. La descripción del puesto de trabajo correspondiente en muchos casos ya es parte del contrato de trabajo, por lo que también deberá ser entregada. Esto sin embargo también es recomendable si no fuera parte del contrato de trabajo. En una empresa del norte de Alemania todas las personas que firman un contrato nuevo reciben los siguientes documentos informativos:

- Contrato colectivo.
- Instrucciones de dirección.
- Criterios de valorización de rendimiento.
- Directrices sociales.
- Sistema de presentación de propuestas.
- Criterios de valorización de trabajo.
- Plano del edificio de la empresa.

Después de la entrevista de presentación o después de la contratación (las que se pueden realizar en etapas si fuese necesario), se le compensarán los gastos a los solicitantes. Estos pagos de ninguna manera deben hacerse en forma demasiado formalista (si por ejemplo no se presentan cuentas de hotel, es de poco tacto negarse a un pago correspondiente).

Para los diferentes procedimientos de planificación puede prepararse un pliego de personal con algunas copias. La sección de personal se queda con el original y las copias se **envían:**

- A la sección de pago de sueldos;
- a la sección técnica correspondiente;
- si la hubiera, a la caía de enfermedad de la empresa (debiéndose en ese caso contestar algunas preguntas adicionales) ;
- y a la sección de computación, para incluir los datos en la cinta del personal de la empresa.

El encargado de la sección de personal puede preparar además lo siguiente:

- Una ficha para el fichero, incluyendo datos sobre la sección, teléfono interno, dirección del domicilio;
- una ficha para la sección técnica responsable (para anotación de horas de ausencia, etc.) ;
- una ficha para el fichero de enfermería del médico de la empresa y
- un aviso de contratación para la oficina oficial de **colocación.**

Finalmente se preparará un expediente personal en el que se guardarán todos los recibos que tengan alguna importancia para la relación contractual del empleado. Su contenido debería estar subdividido de acuerdo a criterios técnicos, para que se mantenga el orden. En algunas empresas ya se hace la microfilmación del expediente personal, por lo que se gana espacio particularmente en el puesto de trabajo del encargado.

La sección de personal le tendrá que entregar a la sección de sueldos una notificación de contratación inmediatamente después de habérsela realizado.

Al nuevo empleado se le entregará un formulario en el que tendrá que apuntar la cuenta bancaria a la que se le girará el sueldo; posteriormente él enviará ese formulario a la sección de sueldos.

Para finalizar se le entregará una tarjeta de identidad de **la empresa, si fuese necesario.**

3. Exigencias, descripción y valorización del puesto de trabajo

Antes de realizar la licitación para un determinado puesto naturalmente se deberán conocer las exigencias que se plantean a su ocupante. En caso de que se trate de sustituir al predecesor el asunto es relativamente sencillo, puesto que los datos de la persona que anteriormente ocupó el puesto pueden servir de base. Si el puesto sin embargo ha cambiado o si se espera que su nuevo ocupante establezca otras prioridades, entonces se tendrán que hacer deliberaciones más amplias. En primer plano cabe plantearse la pregunta sobre qué capacitación profesional o escolar se exigirá. Además deberán tomarse en cuenta los siguientes aspectos: experiencia profesional necesaria, edad preferida, probables límites de carga de trabajo, etc. La situación es más sencilla para las empresas que ya hayan introducido

descripciones de puestos de trabajo y que en base a ellas realicen una valorización del puesto y del trabajo. Por ello es que a continuación se hará una breve referencia a la descripción de los puestos de trabajo y a la valorización del mismo.

La descripción del puesto de trabajo

La descripción del puesto de trabajo es la inclusión escrita, definitiva y uniforme de un determinado puesto dentro de la estructura jerárquica de una empresa, determinándose sus metas, tareas y funciones, sus responsabilidades y competencias y también su entrelazamiento comunicativo con otros puestos. Así pues la descripción del puesto no sólo incluye la descripción de las actividades técnicas que deben cumplirse dentro de la unidad de organización en cuestión, sino que abarca también las relaciones con otros puestos y la situación del ocupante del puesto dentro del sistema de reglas de organización. La descripción del puesto de trabajo de ninguna manera debe ser considerada como único medio de organización. En determinados sectores parciales de la empresa se le emplea como base para las decisiones. Especialmente le sirve a la sección de personal para el reclutamiento de personal, para la dirección del mismo y para la valorización del trabajo y del rendimiento.

Por lo tanto se pueden establecer las siguientes tareas principales de la descripción del puesto de trabajo:

- 1) Configuración de procesos de trabajo excluyendo duplicidades de trabajo parciales o totales;
- 2) delimitación de las competencias frente a los otros puestos;
- 3) utilización óptima del personal (criterios de exigencias y de aptitudes);
- 4) preparación de material para la planificación (planificación del personal y del trabajo);
- 5) preparación de material para la valorización del trabajo y del rendimiento;
- 6) ayuda introductoria para empleados nuevos.

Para poder preparar adecuadamente una descripción de puestos de trabajo es oportuno utilizar otros materiales auxiliares. Entre ellos cabría mencionar los siguientes: cuadros de distribución de trabajos, formularios de recepción, descripción de puestos y fichas de desarrollo de trabajo.

Como se dijo ya anteriormente, las empresas que ya realizan una valorización analítica del trabajo se encuentran en una situación ventajosa al preparar el catálogo de exigencias. En él se tomará en cuenta especialmente criterios tales como conocimientos, capacidad de rendimiento, responsabilidad y en parte también las influencias ejercidas por el ambiente. Esto será explicado en base a un procedimiento de dígitos de valorización:

MODELOS DE UNA VALORIZACION DEL TRABAJO

Procedimiento de dígitos de valorización

Exigencias	Niveles de exigencias y dígitos de valorización ABCDEFGHI	importancia %
1.1 Aptitudes intelectuales y físicas		42%
1.2 Experiencias profesional		
2.1 Demanda de capacidad intelectual		26%
2.2 Demanda de capacidad física		
3.1 Responsabilidad por trabajos propios		32%
3.2 Responsabilidad por trabajos de otros		32%

1.1 Aptitudes intelectuales y físicas

Nivel Puntos

A 4 Tiempo sistemático de introducción y capacitación hasta 3 meses.

B	8	Tiempo sistemático de introducción y capacitación hasta 6 meses.
e	15	Tiempo sistemático de introducción y capacitación hasta 1 año.
D	25	Profesiones de aprendizaje reconocidas por examen final con 2 años de duración (por ejemplo ayudante de oficina) o 2 años de escuela comercial.
E	35	Capacitación comercial o técnica completa de por lo menos 3 años.
F	50	Capacitación de maestro o capacitación en escuela superior nocturna para comerciantes industriales.
G	65	Capacitación completa de escuela profesional técnica de 4 semestres; por ejemplo técnico o contable de balance.
H	85	Capacitación completa de ingeniero o capacitación completa de economista de empresa (universidad técnica).
i	100	Estudio universitario completo, por ejemplo licenciado en comercio, licenciado en ingeniería.

1.2 Experiencia profesional

Nivel	Puntos	Tiempo de experiencia
A poca		hasta 6 meses.
B mediana	10	más de 6 meses hasta 1.5 años
E grande	15	más de 1.5 años hasta 3 años
D muy grande	20	mas de 3 años hasta 5 años
E excepcional	25	más de 5 años.

2.1 Demanda de capacidad intelectual (concentración y capacidad de pensar).

Nivel	Puntos	
A	2	Demanda rruma de capacidad intelectual al realizar tareas muy simples de acuerdo a instrucciones individuales (por ejemplo limpieza).
B	12	Demanda muy reducida de capacidad de pensar, tal como aparece en actividades simples (esquemáticas) (por ejemplo: trabajos de clasificación, servicios de ordenanzas) o demanda muy reducida de concentración al trabajar con máquinas o equipos sencillos, cuyo funcionamiento no puede ser influenciado (por ejemplo: bombas, sierras fijas).
e		Poca demanda de la capacidad de pensar por trabajos generales manuales o de oficina que tienen un desenvolvimiento fijo,

o poca demanda de concentración al atender máquinas o equipos sencillos qle rengan dispositivos simples de manejo y de control.

Nivel Puntos

D	35	Demanda mediana de la rapacidad de pensar por intermedio de trabajos subdivididos y cambiantes cuyo desenvolvimiento está reglamentado
		o demanda mediana de atención y de capacidad de reacción al supervigilar máquinas o equipos de importancia para la empresa, debiéndose pensar en la influencia que tienen sobre otros sectores de la empresa.
E	48	Gran demanda de oapacidad de pensar, tal como sucede en el caso del trabajo en una sección especial y en el que cambien las tareas
		o demanda de capacidad de pensar para planificar, preparar y realizar tareas cambiantes.
F	62	Demanda muy grande de capacidad de pensar, tal como sucede en el caso del trabajo en una sección especial muy difícil en la que las tareas cambien y sean polifacéticas,
		o demanda de capacidad pensar para planificar, preparar y, si fuera oportuno, realizar tareas difíciles y cambiantes.
G	77	Demanda extraordinaria de capacidad de pensar, tal como sucede al trabajar en un departamento que incluye a varias secciones.

2.2 Demanda de capacidad física

	Puntos	
	3	Muy poca demanda de capacidad física, tal como sucede en el caso de trabajos que se realizan casi solamente en posición sentada.
B	7	Poca demanda de capacidad física estando sentado constantemente al trabajar y teniendo poca libetrtad de movimiento,
		o levantar y cargar pesos de hasta 10 kg en posición de trabajo normal.
Nivel	Puntos	
e	12	Demanda mediana de capacidad física en trabajos comunes de artesanía, esforzándose toda la musculatura.

D	18	Gran demanda de capacidad física por trabajo con pesos de hasta 40 kg. o constante subir y bajar escaleras estando todo el tiempo en movimiento.
E	25	Demanda muy grande de capacidad física por trabajo pesado levantando, cargando y agachándose constantemente.

3./ Responsabilidad por trabajos propios

Nivel Puntos

A	5	Actividades que se realizan en base a instrucciones individuales y que se someten a control.
B	15	Actividades que se realizan independientemente de acuerdo a determinadas reglas.
e	25	Actividades que se realizan independientemente dentro del marco establecido por reglas generales.
D	40	Dirección de secciones pequeñas o sectores de la empresa, o actividades que tienen influencia sobre los trabajos realizados en sectores anexos.

Nivel Puntos

E	55	Dirección de secciones difíciles o de amplios sectores de la empresa, o actividades que tienen influencia sobre el resultado de de los trabajos realizados en otros sectores de la empresa.
F	70	Dirección de varias secciones o de varios sectores difíciles, o actividades que tienen influencia sobre el resultado de de los trabajos realizados en otros sectores de la empresa, combinadas con decisiones de repercusión de mediana plazo.

3.2 Responsabilidad por el trabajo de otros

Número constante de personas dependientes de jerarquía inferior

Nivel	A	B	e	D
Personas	3-6	7-15	15-29	más de 29
Puntos	10	15	20	25

FUENTE: Zander, E., "Fijación de Sueldos y Salarios en Empresas Pequeñas y Medianas", editora Rudolf Haufe, -lta. edición, Freiburg, 1977.

4) Licitación de puestos de trabajo

En diferentes publicaciones se afirma que alrededor del 80% de todos los anuncios tienen textos deficientes. Por ello es que los especialistas de agencias y de editoriales recomiendan lo siguiente, basándose en su experiencia práctica:

Revisar las reglas tradicionales para los anuncios.

Familiarizarse con puntos de vista nuevos, los que podrían ser decisivos para la efectividad de los anuncios.

El material necesario para el anuncio se deduce de la demanda de personal correspondiente en combinación con la descripción del puesto de trabajo. El texto mismo del anuncio tiene que redactarse en forma sencilla y comprensible. Desde el punto de vista legal, el anuncio pasa a ser en caso de dudas parte constitutiva del contrato de trabajo firmado. Por ello es que deben tomarse en cuenta desde un principio las consecuencias que de ello se deducen. El contenido del anuncio y las promesas que se hagan tienen que estar fundamentadas.

Naturalmente deben de tomarse en cuenta una serie de factores además del texto (por ejemplo: control sistemático de la efectividad por intermedio de la evaluación de los anuncios en cuanto a su éxito, etc.); su mención sin embargo rebasaría el marco del presente texto.

Lista de chequeo

Al preparar el texto del anuncio hay que tomar en cuenta los siguientes puntos antes de redactar el anuncio:

1. ¿A quién se busca? (Denominación precisa de la profesión).
2. ¿Para qué actividad se necesita al solicitante? (Descripción clara del área de trabajo y de responsabilidades).

3. ¿Qué se ofrece? (Salario o sueldo, viáticos, vacaciones, seguro social, facilidades extraordinarias, posibilidades de desarrollo y ascenso, horario de trabajo).
4. ¿Qué conocimientos se exigen para ocupar en forma óptima la vacante? (Capacitación especializada, éxito en trabajos previos, educación escolar).
5. ¿Cuándo se iniciará el trabajo en el puesto vacante?
6. ¿Qué informaciones deben darse sobre la propia empresa? **Los anuncios tienen que tener también un efecto desde el punto de vista de las relaciones públicas.**
La sección de anuncios clasificados no sólo es leída por los que buscan trabajo, sino también por los empresarios y personal directivo. En muchos casos estas personas obtienen así una información más precisa sobre la situación económica y la fuerza de expansión de una empresa que por intermedio de balances u otros informes. Por ello indíquese el número de empleados, importancia dentro del ramo, etc.
7. ¿Dónde está ubicada la empresa y dónde trabajará la persona que se busca?
8. ¿Es necesario indicar la edad que se desea que tenga el solicitante?
9. ¿Qué tipo de solicitud se desea? (Si fuese necesario, enumeración de los documentos requeridos).
10. ¿A quién debe estar dirigida la solicitud?

Indicaciones generales

Existen puestos que pueden ser conceptualizados con una palabra mientras que hay otros que exigen una descripción más detallada. El que busque a alguien para la limpieza nada tendrá que añadir. El que busque un ajustador mecánico o a un empleado comercial debería añadir una descripción lo más informativa posible de la actividad correspondiente. Para restringir el número de solicitantes es apropiado que ya aquí se indique que "los conocimientos en este sector son premisa indispensable para la presentación de solicitudes."

Las indicaciones sobre la edad y la capacitación tienen que pedirse en forma determinante, de manera que parezca no tener sentido presentar una solicitud si no se cumple incluso sólo una de las condiciones. Naturalmente deben indicarse también los márgenes de tolerancia, por ejemplo: no más de 50 años de ser posible, o incluso hasta los 55 años.

Los anglo-sajones consideran que un solicitante es deshonesto y por lo tanto inaceptable si presenta una solicitud a pesar de que no cumple con uno de los requisitos planteados.

Un anuncio bien puesto tiene que ser tanto atractivo como desalentador. Los solicitantes poco calificados no deben sentirse alentados por él.

Cuanto más importante sea el puesto, menos será la publicidad que se le dé.

Si bien el anuncio debe ser objetivo, no debe dar la impresión de que se trata de una simple compra de conocimientos, de experiencias y de mano de obra.

El idioma utilizado en publicaciones oficiales es el que se evita cualquier sentimentalismo, y aquél empleado en los anuncios sólo tienen en común la gramática.

Los textos de los anuncios, sin embargo, no deben estar empapados de sentimientos, pero es necesario que reflejen cierto calor humano. El solicitante no debe tener la impresión que sólo se está buscando una ficha nueva para completar el archivo del personal.

El texto bien pensado y comprensivo determinará si las personas que se interesen por él son las adecuadas o no. Por ello es que cabe preguntarse fundamentalmente cuáles son los detalles que son de interés para el solicitado. **Los anuncios desconcertantes atraerán a muchos interesados;** sin embargo los éxitos así obtenidos son sólo aparentes.

Lo que tiene validez para la publicidad en general, lo tiene también para los anuncios. El solicitante debe creer que el anuncio se dirige directamente a él, a pesar de la objetividad que debe aplicarse; (es decir no: "nosotros somos...", "**nosotros queremos...**", **sino: Ha Ud. le espera...**", "**Ud. es licenciado en ingeniería...**").

En el caso de profesiones altamente calificadas no debe hacerse referencia a varios puestos en un sólo anuncio aunque sean varios los que tengan que ocuparse; es decir por ejemplo no: "nosotros buscamos a varios analistas de sistemas...", **sino: "Ud. tendrá un área de trabajo interesante si cuenta con una capacitación de analista de sistemas..."**.

Las funciones que debe cumplir el nuevo empleado deben considerarse primero en forma independiente de la persona que se busca.

El valor del puesto, que debe estar bien definido, debe determinarse claramente, para así fijar los límites de las competencias y de las posibilidades.

Al formularse el anuncio debe pensarse ya en la forma y en los criterios según los que se ha de escoger al solicitante.

Una formulación breve en un estilo de telegrama en determinados casos puede ser tan correcta como con seguridad es equivocado un estilo rimbombante. El redactor hábil tendrá que encontrar una solución intermedia entre esos extremos.

En repetidas ocasiones se encuentran en los anuncios exigencias que el antecesor sólo pudo satisfacer parcialmente. Por ello es que órdenes tales como: "debes; tienes..." son rechazadas instintivamente. Los probables solicitantes creen que esas cosas deben sobreentenderse.

El redactor encontrará el texto adecuado fácilmente si tiene en cuenta lo siguiente: basta describir lo que le espera al

solicitante en el trabajo práctico de la empresa. Un anuncio debe incluir aquellos factores que le llamarían la atención al solicitante durante una visita a la empresa. No se les puede describir en forma de broma a menos que la broma tenga una causa justificada, con lo que pasaría a ser una forma excelente para ganar a un empleado nuevo.

Al describirse el puesto que deberá ocuparse deberían evitarse fórmulas demasiado gastadas, tales como: buena remuneración, posición de alta responsabilidad, etc. El anuncio se transforma de un test de la mentalidad del solicitante a un test de la mentalidad de la empresa.

Muchos conceptos pueden ser denominados más precisamente. Existe un gran número de diccionarios de sinónimos en los que se encuentran palabras que dan justamente en el clavo.

Queda en manos de la habilidad del redactor encontrar aquella palabra entre todas las que sean posibles, que exprese mejor la idea que se quiere plantear.

El anuncio tendrá poco éxito si faltan informaciones esenciales. Finalmente cabe anotar nuevamente que es erróneo creer que un gran número de solicitudes es un éxito. Las palabras de Parkinson dan en el clavo: "todavía se desconoce tanto la desventaja que alberga un texto equivocado, que algunos jefes aún dejan publicar anuncios que atraen a varios miles de solicitantes. Lo único que se puede hacer es quemar ese montón de papel y empezar desde el principio. Se hubiera podido ahorrar tiempo y se hubieran evitado molestias si se hubiera reflexionado antes de publicar el **anuncio.**"

5) Entrevistas de presentación

El solicitante no debe tener la impresión que la presentación y la contratación se transforman en una carrera con

obstáculos a través de la burocracia administrativa de una empresa.

Durante diversas conversaciones con solicitantes se le informó al autor que las entrevistas de presentación eran impersonales y perfeccionistas incluso en las empresas medianas y pequeñas. He aquí un ejemplo:

Situación real/cita **para** la entrevista

Una persona interesada presenta una solicitud en base a un anuncio. Después de algún tiempo recibe una carta de la sección de personal de la empresa en cuestión. En ella se le indica que llame a un determinado número de teléfono para coordinar una cita para la entrevista de presentación. Contento de establecer el primer contacto procede a llamar por teléfono. Le contesta la central telefónica de la empresa. El hace alusión a la carta de la sección de personal. Entonces se le comunica con esa sección. Le contesta un encargado y éste le dice que lo comunicará con el jefe del personal ya que aquél es el responsable.

Una vez que se le comunica, le pide la secretaria del jefe de la sección de personal que espere un momento hasta que se le haya comunicado con el jefe. El jefe del personal le saluda. Luego oye cómo el jefe le pide a través del intercomunicador al encargado que le traiga los expedientes correspondiente. Esto demora algún tiempo, puesto que obviamente la solicitud se encuentra entre muchas otras. Por fin se llega a concretar una cita.

En muchos casos se añadió que este procedimiento se alargó aún más porque se intentó acordar inmediatamente una cita con el jefe de la sección en la que estaba la vacante.

Tal procedimiento tiene como consecuencia que las llamadas telefónicas demoran 10 minutos. Así el solicitante puede estar ya disgustado por los costos bastante considerables que tiene que cubrir.

En muchos casos nos encontramos, ante procedimientos igualmente complicados durante la entrevista de presentación y, en ciertos casos, también durante la contratación misma.

Situación real/presentación y contratación

El solicitante se presenta ante el portero. Este le pide que espere un momento. El portero informa a la sección de personal. Se le indica una oficina en la cual tiene que presentarse. Una vez ahí la encargada le pide que espere un momento hasta que haya llamado al jefe del personal. Se le pide que pase a la antesala del despacho del jefe del personal y se le ofrece que tome asiento. Puede suceder ahora que el encargado traiga el expediente con los documentos de la solicitud. No es difícil darse cuenta que el jefe del personal apenas estará preparado para la entrevista.

El jefe del personal lo recibe y se realiza la entrevista de presentación; después le pide que vaya a buscar al jefe de la sección correspondiente. Una vez ahí se le pide que tome asiento en la antesala hasta que comienza la entrevista. El jefe de la sección conversa brevemente con él y luego le dice que vaya a hablar con el jefe de grupo, puesto que éste será su superior inmediato. Por lo tanto le pide que se presente en otra oficina. El jefe de grupo conversa sobre asuntos técnicos con él y al finalizar le pide que nuevamente vaya a buscar al jefe de sección. Este se encarga de informar al jefe del personal sobre el resultado de la entrevista y le pide al interesado que vaya nuevamente a la oficina del jefe del personal. Ahora el jefe de la sección de personal le pide que se someta a un test. Agrega que ese test se realiza en otro cuarto. Al terminar el test se le pide regresar a la oficina del jefe del personal. Después de un breve tiempo de espera en la antesala, se entabla una segunda conversación con el jefe del personal negociándose el sueldo y se le pide que pase a la oficina del en-

cargado para que allí le paguen los viáticos. El encargado hace la suma total y rellena una orden de pago y le pide que vaya con esa orden a la caja de la empresa en la planta baja para que recoja su dinero.

Después de haber recibido su dinero el interesado, completamente enervado, se va para nunca más volver puesto que en base a lo acabado de ver sacará sus conclusiones sobre la forma de trabajar de la empresa.

Si se llegase a un acuerdo ya con el jefe de la sección de personal y ambas partes estuvieran interesadas en firmar un contrato de trabajo, puede ser que el interesado se enfrente a un sistema de división de trabajo perfecto que hubiera generado la envidia de cualquier especialista:

- Presentación ante el encargado de la sección de personal, el cual registra todos los datos de importancia para la contratación;
- examen por parte de un médico contratado;
- presentación ante el médico de la empresa;
- regreso ante el encargado de la sección de personal, quien lo manda a la sección de fotografías para que se deje hacer una tarjeta de identificación;
- presentación ante el jefe de la sección técnica, el cual le indica cuándo y dónde empezará a trabajar;
- entrevista final con el jefe de la sección de personal, el cual le desea un comienzo afortunado de su trabajo y antes de ello un buen viaje de regreso a su **casa**.

Durante todo este procedimiento ha saludado a 8 o 10 personas, ha entrado en 10 o 14 oficinas y si no está completamente confundido por todos los nombres, etc., habrá podido observar cómo están repartidos los símbolos del status jerárquico en la empresa.

Un especialista en asuntos de personal ingenioso podría decir que de ese modo se quería examinar al solicitante para ver si se podía adaptar rápidamente a la situación.

Sin embargo esa capacidad de adaptación debería ponerse de manifiesto más bien durante la entrevista de presentación por intermedio de una técnica de interrogatorio hábil. Así especialmente se evitará una frustración total de solicitante, Algunos lectores creerán que esta descripción de la situación real es sumamente exagerada. Pero antes que se olviden del asunto diciendo "en nuestro caso eso es imposible", sería oportuno que analicen críticamente el procedimiento que se sigue en el caso de entrevistas de presentación en la propia empresa.

Situación prevista

1. Antes de hacer la invitación para la entrevista deben proponerse varias fechas y debe concedérsele al solicitante el tiempo suficiente como para que se exprese por escrito escogiendo la fecha que de las alternativas más le convenga. Sí se pide que el solicitante que vive en otra ciudad llame por teléfono, hágaselo indicando que los gastos por la llamada telefónica corren a cargo de la empresa. Asimismo deberá indicarse que se retribuirán los gastos.
2. Decirle al portero dónde deben presentarse los solicitantes. Deberá nombrarse directamente al interlocutor, es decir, primero al jefe de la sección de personal.
3. Después de terminarse la entrevista en la sección de personal se sumará a las conversaciones el jefe de la **sección técnica**. Si fuese necesario, se mostrarán las áreas de trabajo; entonces el jefe de sección lo acompañará durante la visita. Durante esta visita habrá oportunidad de hablar sobre más asuntos técnicos.
4. El jefe de la sección técnica acompañará al solicitante de regreso hasta la oficina del jefe del personal. Este entonces se encargará de negociar concretamente sobre el sueldo después de haberse puesto de acuerdo con el jefe de la sección técnica en hacerle una oferta al solicitante.

Es recomendable que tanto el jefe de la sección de personal como el jefe de la sección técnica rellenen un formulario de valorización para que se basen en criterios uniformes. Este formulario ya ha probado tener mucho éxito en la práctica.

El jefe de la sección de personal le pide telefónicamente al encargado correspondiente que recoja en su oficina los recibos de los viáticos y que tramite el asunto de tal forma que el solicitante simplemente tenga que cobrar el dinero y firmar el recibo.

5. Si fuese necesario completar la valorización hecha por parte del jefe del personal y por la del superior técnico por intermedio de un test, deberá explicársele ampliamente al solicitante el sentido de tal procedimiento. El encargado correspondiente debe recoger al solicitante para que este haga el test y lo acompañará de regreso hasta la oficina del jefe de la sección de personal.

6. En caso de que en la empresa se suela someter a los candidatos a un examen ante el médico de la empresa para verificar su aptitud física, entonces es indispensable que se planifique bien el tiempo. Puede ser que sea suficiente que el interesado se someta al examen médico en el lugar en el que esté domiciliado o puede ser posible también que el examen se realice en los primeros días de trabajo.

7. En muchos casos se le enviará al interesado una ficha de personal antes de la entrevista de presentación, pidiéndole que la llena y la traiga consigo. De esta forma no es necesario que el interesado esté presente durante la tramitación de formalidades.

8. Todos los demás trámites administrativos que exijan la presencia del nuevo empleado y la visita ante el consejo de trabajadores de la empresa, pueden hacerse durante los primeros días de trabajo.

En el caso de empleados de grupo, con salarios en tarifas menores, debe restringirse aún más la tramitación. En este caso por lo general, es suficiente que el encargado de la sección de personal realice tanto la entrevista de presentación como la de contratación y que se encargue de las formalidades de la misma.

Ampliación del trabajo, enriquecimiento del mismo

Esta situación prevista de una contratación, descrita anteriormente, no sólo tiene la finalidad de evitar la frustración del solicitante; el encargado de la sección de personal también realiza sus tareas con mayor interés que si solo se le permite encargarse de funciones parciales. Lo que se sobre entiende en el caso de empresas pequeñas se está imponiendo ahora también en empresas medianas y grandes. El trabajo de los encargados técnicos es ampliado y enriquecido por intermedio de tareas adicionales. En empresas en las que antes existía una subdivisión de trabajo estricta, se procedió a la adjudicación de determinadas áreas adicionales especiales a los encargados de la sección de personal. (Así por ejemplo quedan a cargo de las áreas comerciales). En estas áreas caben dentro de las responsabilidades de los encargados las entrevistas de presentación, las contrataciones, el cuidado del personal (informaciones en asuntos sobre contratos colectivos, etc.) y también las tareas administrativas, tales como la tramitación de los expedientes del personal.

Los empleados de la empresa tienen la certidumbre de ser atendidos por "su" encargado de personal al surgir cualquier duda. Si el encargado es hábil, puede surgir una relación de confianza poco común.

En una organización de este tipo el encargado puede dedicarse más intensamente a los asuntos especiales que surjan en los sectores que estén bajo su responsabilidad. De esta manera podrá comprender los problemas mejor y más rá-

pidamente. Lo más importante sin embargo es que conoce personalmente a la mayor parte de los empleados de su sector, lo que puede profundizar aún más realizando su trabajo directamente "en el lugar" en el que trabaje el empleado correspondiente. Si se realiza una especialización deshumanizada, la sección de personal sólo será considerada un mal inevitable. Esto contribuye a la formación de una mala reputación, lo que está en contradicción con el objetivo de una gran productividad por intermedio de empleados satisfechos.

6. Los test

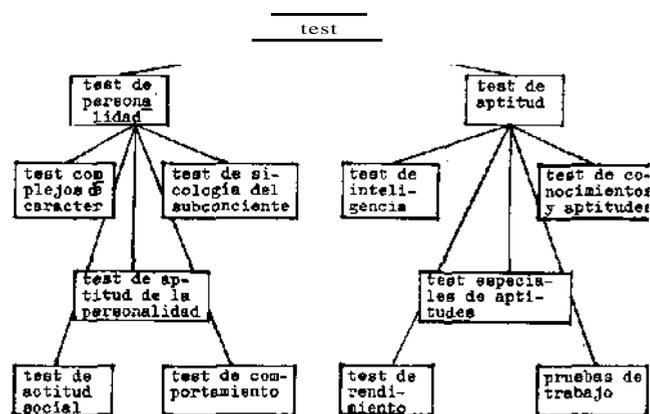
Una encuesta realizada en diferentes empresas grandes demostró que la mayoría no emplea los test para seleccionar a los solicitantes. Sólo se les utiliza frecuentemente en el caso de aprendices, de personal del servicio externo y en el de especialistas. Si bien durante los últimos años se puede observar un determinado aumento en la utilización de los test para seleccionar candidatos para puestos directivos, cabe anotar que muchas empresas siguen prefiriendo el dudoso método del estudio grafológico.

Al rechazar los test se argumenta en parte que lo decisivo es la experiencia profesional, ya que de ella se pueden deducir de la mejor forma las aptitudes y las características del solicitante. Sin embargo, al argumentar así se pasa por alto que la psicología moderna busca las estructuras especiales que son características para determinadas personas. Ellas se ponen de manifiesto a través de los test. El test tiene la finalidad de demostrar cuáles son las limitaciones y capacidades individuales, cuáles son las tendencias previsible y cuáles no. El test debe ser una especie de prueba aleatoria para estudiar las características individuales y los aspectos del carácter.

Los test deben ser lo más objetivos posibles. Sólo así tienen ventajas reales para la empresa y el solicitante. Si se les

realiza a tiempo pueden servir de ayuda para evitar errores que se pueden cometer posteriormente en el trabajo cotidiano. Por lo general es recomendable que los test sean realizados y evaluados por un especialista (psicólogo). Sin embargo ya existen hoy en día una serie de test que pueden ser evaluados esquemáticamente por cualquiera.

Se hace la diferencia entre los test de aptitudes, los que tratan de determinar la existencia de ciertas aptitudes (memoria, capacidad y concentración, talento técnico) y los test de personalidad, los que brindan informaciones sobre las peculiaridades del carácter del ser humano; sobre su voluntad y su capacidad de adaptación social. El siguiente cuadro incluye una recopilación de los posibles test:



7. Análisis de decisiones

Si son varios los que presentan su solicitud para ocupar un puesto, entonces la decisión sobre la selección resulta

especialmente difícil. En muchas oportunidades sucede que en caso de haber varios solicitantes del mismo nivel resulta elegido aquél que uno recuerda mejor.

Errores de valorización

Este "criterio de selección", tal como lo demuestra la experiencia práctica, es sumamente peligroso puesto que es influenciado por efectos de superposición y de deformación. En muchos casos surgen diferencias de opiniones entre la sección especializada y la de personal porque si bien se han examinado minuciosamente los documentos en forma separada, no se hizo una comparación exacta. Tanto el superior técnico como el jefe del personal tienen procedimientos propios para apuntar sus valorizaciones.

Comparación entre lo real y lo previsto

Por ello resulta ventajoso preparar una hoja de decisiones, especialmente si se trata de personal calificado. En ella se incluyen las facultades deseadas, las que son entonces comparadas con la situación real del solicitante. El esquema de una hoja de decisiones que aparece a continuación, es tan general que se le puede utilizar para diferentes puestos.

En la columna de lo deseado deben indicarse con una cruz los criterios que sean de relevancia para el puesto que se ha de ocupar. Exclusivamente estos puntos son los que se utilizarán para hacer las comparaciones de las entrevistas de presentación.

Criterios de valorización

Los únicos criterios de valorización que por regla general se mencionarán son los que se deducen de los documentos o los que se ponen de manifiesto durante la entrevista de

presentación. En estos casos habrá que verificar cuidadosamente si se han de incluir en el catálogo características ubicadas en el área límite entre la constatación objetiva y la vaga interpretación subjetiva. Esto luego será tratado más minuciosamente en base a un ejemplo. Además debe especificarse qué exigencias son consideradas precondiciones mínimas de acuerdo a los documentos presentados (por ejemplo: aprendizaje, 5 años de experiencia, etc.).

Prioridades

El siguiente paso es el del establecimiento de prioridades para cada uno de los criterios. Lo más adecuado es partir de una prioridad máxima equivalente a 10 puntos. Cada uno de los criterios obtiene un porcentaje de prioridad de acuerdo a su importancia. Resulta ventajoso coordinar el establecimiento de prioridades con el superior técnico correspondiente para que no surjan discrepancias al hacerse posteriormente las comparaciones. Es recomendable también calificar con puntos los documentos presentados, antes de realizarse la entrevista. La nota calificativa más alta debería ser 5, equivalente a "muy bueno", y la más baja 1, equivale a "poco satisfactoria".

Las cifras de las notas calificativas son multiplicadas entonces con los puntajes de prioridades correspondientes. La suma total de las notas multiplicadas por la prioridad del criterio es la que a fin de cuentas establece el orden de los candidatos.

Ejemplo:

El cuadro que aparece más adelante se refiere a la selección de un jefe del servicio mecanográfico central. Algunos de los datos de los criterios previstos ya fueron incluidos (monto del sueldo, etc.) en calidad de premisas mínimas (obligatorias). Si no se cumplen, el candidato será rechazado desde

ANALISIS DE DECISIONES PARA EL PUESTO: JEFE DEL SERVICIO MECANOGRAFICO

Lista de lo previsto	Indíquese con X lo que		Nombre		Nombre		Nombre		Nombre		Nombre	
	corres- panda	Prio- ridad	nota	Müller	Schmitz	Schneider	Keller	Schulze	Schmitz	Schneider	Keller	Schulze
			Nota	X prioridad Nota	Nota	X prioridad Nota	Nota	X prioridad Nota	Nota	X prioridad Nota	Nota	X prioridad Nota
Escuela: secundaria	X	5	4	20	3	15	3	15	5	25	4	20
Capacitación de oficina de más capacitación:	X	10	3	30	4	40	5	50	2	20	5	50
Experiencia profesional: mínimo 5 años	X	6	5	3	2	6	5	15	1	3	1	3
Experiencia en el ramo:	X	3	1	10	3	8	4	8	3	6	5	10
Forma de la solicitud:	X	2	5	40	3	30	5	50	3	30	5	50
Certificados:	X	10	4	16	3	12	5	20	4	16	4	16
Currículum vitae	X	4	4	50	3	30	3	30	3	30	5	50
Test: dictado	X	10	5	3	2	2	4	4	1	1	1	1
Recomendaciones:	X	1	3									
Sueldo máximo: 2500	X		OK		OK		OK		OK			
Inicio del trabajo: 1.4.	X		OK		OK		1.6.		OK			
Impresión durante la entrevista de de presentación:												
- Apariencia externa	X	3		9	5	15	4	12	5	15	4	12
- Expresión idiomática	X	4	4	16	5	20	4	16	2	8	5	20
- Captación	X	4	2	8	3	12	5	20	3	12	3	12
- Pensamiento sistemático	X	4	3	12	3	12	4	16	3	12	3	12
- Perseverancia												
- Voluntad de mejorar												
- Sociable	X	5	4	20	5	20	4	16	4	16	3	12
- Capacidad de negociación	X	5	4	20	3	15	5	25	2	10	3	12
- Entusiasmo												
- Capacidad de combinar												
- Actitud frente a la crítica	X	4	1	4	2	8	4	16	2	8	4	16
- Equilibrio síquico	X	3	3	9	3	9	4	12	3	9	5	15
- Confianza en sí mismo	X	4	3	12	4	16	3	12	3	12	5	20
- Actitud creativa	X											
- Capacidad de organización	X	4	2	8	3	12	4	16	3	12	3	12
- Conocimientos de idiomas												
- Habilidad manual												
- Capacidad de dirección	X	5	3..	15	2	10	4	20	2	15	5	25
S u m a :				320		316		403		284		380
Orden				3		4				5		2

un principio. Así por ejemplo puede ser que la fecha del inicio de las labores sea una precondition obligatoria. En el ejemplo dado entonces teóricamente hubiera sucedido que la solicitante Schneider hubiera tenido que ser descartada desde un principio, puesto que sólo puede empezar a trabajar en la empresa a partir del 1º de agosto. En el caso del ejemplo sin embargo, la fecha del inicio de las labores sólo tiene una importancia secundaria. La distribución de notas en cuanto a los requisitos exigidos dependió de la calidad de los documentos presentados. Durante la entrevista se tuvieron en cuenta los criterios anotados en la columna de lo previsto.

Límites del método

Algunos de los criterios indicados no dejan de tener sus problemas. Esto es cierto especialmente en lo que se refiere al de las capacidades de dirección. Este criterio en realidad juega un papel importante en el puesto que está vacante. Sin embargo resulta difícil verificar las aptitudes de dirección reales ya durante la entrevista de presentación. En este campo las preguntas sólo permiten obtener una noción sobre conocimientos teóricos ("¿Qué haría Ud. si...?"). Por ello es que el puntaje de prioridad en este caso no es tan alto como debiera serlo por la importancia que tiene el criterio. Todos los demás criterios pueden ser valorizados en forma relativamente sencilla durante la entrevista de presentación.

De acuerdo a la suma de los números, la solicitante Schneider sería el candidato que debería tomarse en cuenta primero.

Comparaciones

Después de haberse llenado el formulario también por el superior técnico, puede tomarse una primera decisión en base a la comparación de las valorizaciones. De este modo

la sección de personal y el superior técnico tienen una base común para sus deliberaciones. Sin duda alguna, las discusiones sobre la selección se podrán llevar a cabo en forma más objetiva en base a cada uno de los criterios que si ambos sólo tienen un concepto vago en cuanto a la selección adecuada. Es recomendable también que este análisis de decisiones le sea presentado además al consejo de trabajadores de la empresa. Así este tiene la posibilidad de verificar la corrección del procedimiento de la selección.

8. Licitación interna de puestos vacantes (ejemplo)

Las licitaciones internas de puestos vacantes tiene la finalidad de mostrarles a nuestros empleados el mercado de trabajo interno de la empresa brindándoles así, en la medida en que sea posible, la oportunidad de ascender profesionalmente dentro de la empresa. La licitación tiene la finalidad de promover la iniciativa propia y la movilidad de nuestros empleados. Se espera que los superiores por una parte insten a los empleados de buen rendimiento a que participen en las licitaciones y que por la otra aprovechen las ventajas que les ofrece este sistema para cubrir su propia demanda de personal.

Las siguientes directrices son las que deben aplicarse al hacerse licitaciones internas de puestos vacantes:

1. La ocupación de puestos de trabajo vacantes queda en **manos de la sección de personal en cooperación con las secciones técnicas**. Ella es la que se encarga de determinar los puestos que se someterán a la licitación interna, después de haberlo coordinado con el consejo de trabajadores de la empresa.
2. La licitación se hace por intermedio de un suplemento en la revista de la empresa y por un apunte en la pizarra.
3. La licitación interna contiene lo siguiente:
 - Sección que tiene la demanda;
 - denominación del puesto vacante;

- resumen de las tareas;
 - probable remuneración;
 - capacitación exigida (estudios, experiencia);
 - fecha del cierre de la capacitación;
4. Todos los empleados que durante los últimos 12 meses hayan cumplido con una misma función, tienen el derecho de participar en la licitación.
 5. Las solicitudes deben serle enviadas a la sección de personal. Su recibo le será confirmado al solicitante. Si no se cumple con las premisas publicadas en la licitación (experiencia, capacitación) y si normalmente no se les puede cumplir tampoco por intermedio de cursos de perfeccionamiento, entonces se tendrá que rechazar la solicitud.
 6. Si son varios los candidatos que sean aptos para ocupar la vacante de la licitación, entonces la sección de personal deberá realizar un examen de aptitud. El solicitante será informado al respecto por intermedio de la carta de confirmación que le envíe la sección de personal.
La forma y el contenido de los exámenes de aptitud serán definidos por la sección de personal en coordinación con la sección técnica en la que esté la vacante y con el consejo de trabajadores de la empresa. La sección de personal se encargará de comunicarle al solicitante el lugar y la fecha.
 7. Si los solicitantes lo desearan explícitamente, sus solicitudes se tramitarán confidencialmente. En esos casos los exámenes de aptitud se realizarán fuera de las horas de trabajo. Los examinadores están obligados a respetar el carácter confidencial. La correspondencia se enviará al domicilio del solicitante.
 8. El examen de aptitud tiene la finalidad de restringir el número de solicitantes. El superior técnico realizará con los que queden ya sea entrevistas individuales o en grupos conjuntamente con un responsable de la sección de personal, para así obtener una impresión personal y verificar posteriormente cuál de los solicitantes podrá ser propuesto para ocupar la vacante. Esta propuesta debe hacerse de acuerdo a nuestras directrices de selección,

9. La sección técnica le comunica a la sección de personal el nombre del solicitante propuesto. La sección de personal se encargará de:
 - informar al consejo de trabajadores de la empresa presentándole las demás solicitudes y obtener su aprobación;
 - avisarle al solicitante escogido y notificar a su **sección**;
 - rechazar a los demás solicitantes.
10. La sección de personal se encarga de coordinar la fecha del traspaso con la sección de la vacante y con la que cede al trabajador. El traspaso se hace a más tardar en la fecha en la que entraría en vigencia una renuncia planteada por el trabajador de acuerdo a lo establecido en el contrato colectivo.
11. El traspaso interno en la empresa no está relacionado directamente a un aumento salarial. Ha de preverse un "tiempo de prueba" de tres meses en el puesto nuevo, durante el cual tanto la sección como el trabajador pueden verificar si la decisión fue correcta. La probable adaptación del sueldo a las exigencias mayores planteadas por el nuevo puesto, Se realizará de acuerdo al convenio colectivo.

A modo de resumen se podría decir lo siguiente sobre la licitación interna:

1. Es mucho menos costosa que el reclutamiento de personal externo. El empleado que ya está familiarizado con la empresa **estará** a la altura de las exigencias de sus nuevas actividades más rápidamente que alguien que venga desde fuera.
2. Los cambios esporádicos generan determinada movilidad y **merman la "ceguera profesional"**.
3. Tiempos de trabajo en blanco, tal como surgen por vacaciones, enfermedades y renunciaciones pueden ser superados más fácilmente por intermedio del reclutamiento interno. Así se puede garantizar mejor un rendimiento lo más constante posible.

EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL PAIS

Alberto VELASCO GONZALEZ

ALBERTO VELASCO GONZALEZ, es Actuario graduado en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México; obtuvo una maestría en administración de empresas en la Universidad de Columbia, y ha sido Consejero de diversos Organismos y Empresas Paraestatales tales como: Productos Pesqueros Mexicanos, Instituto Mexicano del Café, Comisión Nacional del Cacao, Comisión Nacional del Maíz para el Consumo Humano, Astilleros Unidos y otras. Ha sido Director General de Operación y Desarrollo de Organismos y Empresas del Sector Paraestatal de la anterior Secretaría del Patrimonio Nacional; Director de Administración y Control del Complejo Industrial Sahagún hasta el año de 1978, en que pasó a formar parte de la Oficina de Asesores del Presidente de la República.

El país atraviesa por un periodo de transición que parece decisivo para nuestro futuro económico, político y social. Las limitaciones de un modelo que buscaba el crecimiento por el crecimiento mismo y que hacía de la modernización un fetiche resultan ya evidentes. Pero el modelo del futuro apenas empieza a ser esbozado, por lo que el debate sobre las líneas de estrategia y política de desarrollo que habremos de seguir imprime a la vida nacional cierto sello contradictorio.

Uno de los puntos centrales que se desahogaron en la batalla entre las antiguas y las nuevas formas de concebir la vida económica ha sido, sin duda alguna, el papel del Estado en la economía.

La economía mixta constituye la respuesta histórica de nuestra carta magna a la tesis liberal ortodoxa, para el

efecto de asegurar la participación del Estado como rector del proceso de desarrollo compartido. El desarrollo sólo puede sostenerse o asumirse con base en una estructura dinámica y eficiente y adquiere sentido cuando la ética social lleva a la distribución de sus beneficios.

El impulso al progreso de la estructura social y económica de la nación, orientado hacia formas de convivencia más justas; una distribución equitativa del ingreso; las mayores oportunidades de empleo en condiciones de alta productividad y de remuneración; la seguridad social y educación para los mexicanos, y la reducción del colonialismo externo que se manifestaba no solo en lo tecnológico y lo económico, sino también en lo cultural, no es ni puede ser privativo de una clase o grupo cualquiera que este sea, ya que carecería de una visión integral de la problemática del país; del conocimiento de las circunstancias internacionales que

conforman el mundo contemporáneo; de la organización, de la capacidad y de la concepción filosófica que parte de las mayorías, con objetivos muy definidos, en búsqueda de su bienestar.

Los instrumentos tradicionales de política econorruca de desarrollo, en consecuencia, no han sido suficientes para cumplir las obligaciones que tiene el Estado en la sociedad moderna, por imperativo constitucional en nuestro caso, como responsable principal del desarrollo y depositario de la soberanía que radica en el pueblo.

A nadie escapa ya el hecho de que el mero crecimiento económico al que condujo la expansión de la industria en el marco interno, dentro del modelo que adoptamos en el curso de las últimas tres décadas, *no* trajo por sí mismo como resultado, el desarrollo con justicia al cual aspiramos.

Con un elevado costo, en términos de interés social, se construyó una base productiva de naturaleza dinámica; pero se mantuvo a *pesar* de ello la estrechez del mercado; se favoreció la concentración de la riqueza; el propio desenvolvimiento industrial sufrió acentuadas deformaciones y se ocasionó un grave deterioro al sector agrícola, entre otras causas, por el estímulo a la inversión privada en enclaves urbano-industriales.

No existen indicadores por otra parte, de que hubiera disminuído la dependencia del exterior, aunque varió en sus manifestaciones; se debilitó el control nacional sobre los procesos de asignación de recursos y de toma de decisiones en materia de producción, y se agravaron las tensiones sociales al no encontrar soluciones a las demandas y necesidades planteadas, ni tampoco encontrar las válvulas de escape necesarias.

El Estado, como depositario de la **voluntad** del pueblo y como agente dinámico del cambio, ha emprendido una reorientación de sus acciones, incluyendo la implantación de

una gran variedad de instrumentos de política económica que no pretenden dar únicamente soluciones a problemas de carácter coyuntural, sino que están orientadas a la consecución del desarrollo equilibrado actual, cuando menos para los próximos 10 a 15 años, y a incrementar las posibilidades de una vida comunitaria más *digna*.

Como servidor público y como persona interesada en los asuntos nacionales, me es grato el hecho de que en los centros de enseñanza superior, como éste, exista una legítima preocupación por los problemas del Estado y de la política. Tal preocupación, así lo considero, no es casual. Por el contrario, obedece a causas profundas que habría que localizar a lo largo de todo el trayecto que ha recorrido nuestro país, y que aun transita, en busca de su verdadero desarrollo *como* nación económica y políticamente independiente. De la misma manera, no es causal tampoco, que esa preocupación se avive y generalice en momentos particularmente difíciles como los que actualmente afrontamos los mexicanos. Y *las* cosas se presentan de este modo, porque precisamente en situaciones de crisis, de dificultades financieras, de inflación, de desempleo, el interés general, colectivo, el interés de la sociedad, de la nación como un todo, esto es, el interés público, tiende a ser afectado y lesionado con mayor dureza. Esta afectación generalizada plantea la necesidad de que el Estado intervenga en las actividades económicas con el fin de preservar el interés nacional que él representa.

De esta manera, el intervencionismo estatal, no podría considerarse, sin incurrir en error, como el producto de la apreciación subjetiva, caprichosa, de un gobernante o de un determinado grupo social. Sería más preciso y correcto explicarlo como el resultado de la existencia de numerosas y complejas necesidades públicas que reclaman imperiosamente ser colmadas mediante la adopción de medidas económicas. Así, en el imperativo de satisfacer estas *necesidades*, para garantizar en última instancia la paz y justicia sociales, es donde habria que ubicar, en todo caso, la

causa esencial que a impulsado al Estado Mexicano y en general a todos los Estados, a intervenir en la economía.

Por eso es que considero de gran trascendencia la preocupación que ustedes muestran al convocar y organizar este tipo de reuniones. El administrador público precisa de una conciencia social; de interesarse en la problemática de nuestro tiempo, y de actuar como agente de cambio hacia la integración de una sociedad justa que a partir del respeto a la dignidad y a la libertad del hombre, nos proporcione, conforme a las aspiraciones que se han puesto de relieve en este evento, altos niveles de bienestar compartido.

El administrador público, cualquiera que sea el ámbito de su ejercicio, formado en disciplinas que algunos autores han calificado de "dirección social", no puede ser ajeno a la responsabilidad que le toca asumir al Estado, por imperativo constitucional, de regir e impulsar el desarrollo armónico e integral.

Antes de pasar a comentar propiamente, el papel que juegan las empresas del Estado en el difícil proceso de nuestro desarrollo, me voy a permitir presentar algunos antecedentes que nos pueden ilustrar sobre la evolución que ha tenido el intervencionismo estatal, ya mediante la estatización de ciertas empresas como a través de la nacionalización de actividades productivas completas.

A nivel mundial, en efecto, si se hace un breve repaso de la historia de la actividad económica, se pueden descubrir en ella numerosos elementos indicadores de la presencia y participación del Estado en la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios. En la antigüedad podremos localizar algunos gérmenes de este tipo de intervencionismo en las tierras destinadas para el sostenimiento exclusivo de los funcionarios y servidores públicos, así como en la construcción de caminos acueductos y otras obras públicas planeadas, organizadas y ejecutadas por el aparato estatal. Asimismo, tendríamos el caso del monopolio de la cera para

conservación de las momias, decretado por el Estado Egipcio y la manufactura de gobelinos, estatal también, durante el reinado de Luis XIV. Posteriormente, en Europa, durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, se produce toda una serie de estatizaciones masivas de empresas y actividades económicas como los bancos de emisión, el transporte ferroviario, marítimo y aéreo; se decretan los monopolios del alcohol, los cerillos, el tabaco, etcétera. Pero es básicamente a partir de la segunda década del presente siglo que el intervencionismo estatal adquiere mayor fuerza y relevancia en el conjunto de las economías nacionales. En Francia, Inglaterra, Austria, Alemania, España, Bélgica, Italia, se nacionalizan o estatizan, según se trate de toda la actividad o bien de una empresa, las minas hulleras, los combustibles, el transporte aéreo, el crédito, la electricidad, los seguros, el gas, el suministro de algodón, el hierro y el acero, etcétera.

Como se puede observar, el intervencionismo de Estado no es privativo de un pueblo, continente o país, ni tampoco se da en una época o etapa histórica determinada. Ha sido una necesidad imperiosa impuesta por el propio curso de la realidad de cada nación.

Sin embargo, si los antecedentes de la intervención económica del Estado como hecho meramente económico son bastante remotos, no sucede lo mismo con la historia de la legislación a este respecto. Es hasta una época relativamente reciente en que las exigencias de la intervención Estatal como postulado económico, político o social, se empiezan a traducir en actos legislativos concretos y claros. Y es precisamente con la elaboración de nuestra Constitución del 5 de febrero de 1917, en la que por primera vez se plasmas jurídicamente las ideas y objetivos de la intervención Estatal en la economía. En este sentido, se puede afirmar que nuestro país es sin lugar a dudas, precursor del intervencionismo económico del Estado.

Fundamentalmente el artículo 27 Constitucional, -pero no solamente-, establece las bases para una nueva estructura-

ción de la vida económica y social del país en la que el interés colectivo, nacional, es prioritario y la propiedad privada, derivada de la nación y sujeta a su control, debe cumplir una función social.

En sus principios básicos la Constitución de 1917 establece que el desarrollo económico debe estar fincado en un claro predominio del interés popular y nacional sobre el particular extranjero, siendo responsable fundamental de este proceso el Estado como instrumento de la soberanía que radica en el pueblo. El Estado es el representante indiscutible de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos y como tal es el que debe cuidar y proteger el interés público. El Congreso Constituyente dejó asentado, a la par que la inviolabilidad de determinados derechos individuales, la limitación de los mismos cuando estos entraran en choque con los intereses de la comunidad nacional.

Este imperativo cobra mayor vigencia en la medida en que la crisis del sistema económico internacional que se traduce en la inestabilidad de los factores económicos, en la imposibilidad de prever con cierta seguridad su evolución y en la adopción de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados, que amenazan con un nuevo mercantilismo, capaz de agravar y extender la recesión económica, cuyos efectos negativos sobre nuestra economía se agudizarán, hacen imperativa una mayor y más eficaz intervención del Estado a fin de impedir que se lesione el bienestar común por el libre juego de las fuerzas del mercado y los intereses particulares. Estos, conforme al espíritu constitucional, deben en todo momento, sin mengua de sus legítimos derechos, coordinarse y subordinarse al interés **general** de la nación.

La transformación radical de la estructura económica del país, encuentra sus raíces en la Revolución de 1910 que **generó** poderosas fuerzas de cambio en las formas de producción, las cuales se explican en gran parte por la creación y desarrollo del sector paraestatal de la economía cuyos oh-

jetivos primordiales son alcanzar la plena independencia económica y la elevación del nivel de vida del pueblo a través de fomentar el desarrollo económico, ampliar el mercado interno, crear fuentes de trabajo e intervenir en el proceso de acumulación y reproducción del capital para fortalecer y racionalizar la estructura productiva nacional.

La economía mixta es entonces la respuesta histórica que como mencioné anteriormente la Constitución de 1917 dio a la tesis liberal ortodoxa, generada en una sociedad contraria a los auténticos principios democráticos del Estado concebido como un mero defensor del orden y del territorio nacional e indiferente a los problemas sociales. Su existencia y expansión es no sólo necesaria sino también congruente con la alta finalidad y la obligación legal del Estado de mantener la paz colectiva en un clima de libertades individuales, el cual solo es posible mediante la transformación de la comunidad hacia formas de mayor justicia y equidad dentro de un proceso de desarrollo económico que garantice los intereses populares y nacionales.

En países en desarrollo la intervención del Estado es una necesidad inevitable no solo porque las fuerzas del mercado son insuficientes para controlar y corregir los desequilibrios que pretenden combatir, sino porque con frecuencia los agudizan o crean otros nuevos. Con ella se busca lograr un auténtico desarrollo económico y social, y no solo el mero crecimiento de la producción. Esto implica superar los mecanismos ordinarios de distribución del ingreso que impiden que el progreso beneficie a quienes más lo necesitan. De ahí que esa intervención no puede reducirse a los instrumentos tradicionales de política económica para orientar la producción y distribución de bienes y servicios. Tales instrumentos tradicionales no bastan para cumplir las responsabilidades que tiene el Estado en la sociedad moderna. Es preciso acudir a la producción directa de bienes y servicios a fin de garantizar la soberanía nacional, el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la capacidad de compe-

tencia en el mercado internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios del desarrollo. La intervención estatal directa en estas actividades es una exigencia cuando se pretende alcanzar con eficiencia y oportunidad los objetivos de desarrollo y superar un atraso que tiene profundas raíces históricas.

Un breve análisis de las leyes derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos confirma, asimismo, el desarrollo posterior que han tenido los **principios sociales y económicos que dieron origen a nuestra Carta Magna**. A través de dichas leyes reglamentarias, se puede comprender mejor las diversas modalidades que ha adoptado el intervencionismo estatal en la industria, el comercio, la agricultura, las finanzas, etcétera, así como las amplias facultades de que dispone el Estado para intervenir en los procesos de la economía en su conjunto.

Cabe destacar como el documento legislativo más importante, la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica del 30 de noviembre de 1950 (reformada por decreto del 10 de febrero de 1959). Apoya su contenido en el artículo 73 fracción X de la Constitución, en el que se faculta al Congreso a legislar en materia de comercio, así como en el artículo 4º Constitucional. Sus disposiciones son aplicables a quienes efectúen actividades comerciales o industriales relacionadas con la producción o distribución de bienes o servicios para el mercado. Además de facultar al Ejecutivo Federal para "imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable", le otorga el derecho de: determinar la forma en que deba realizarse la distribución de los artículos que se produzcan en el país o que se impartan; imponer racionamiento con la intervención oficial que sea necesaria; establecer prioridades para atender las demandas preferentes por razones de interés general. De la misma manera, faculta al Estado para definir el uso preferente de los artículos de primera necesidad; para organi-

zar la distribución de tales artículos; para determinar la producción preferente; imponer restricciones a la importación o exportación; satisfacer el consumo nacional, etcétera.

Otros de los documentos legislativos de gran trascendencia son la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios del 31 de agosto de 1934 y la Ley de Expropiaciones del 23 de noviembre de 1936. Esta última establece los casos en que procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio por causa de utilidad pública. Entre otras causas de utilidad pública señala las siguientes: la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular; la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

Tales son algunos de los postulados constitucionales en que se apoya la acción económica del Estado mexicano. Con base en ellos, se han adoptado las más diversas medidas de carácter económico que tienen como finalidad última armonizar el interés individual con el interés superior de la colectividad. Encuadradas dentro de este contexto en el que habría que contemplar el acuerdo del 23 de junio de 1937 mediante el cual se nacionalizan las redes ferroviarias; el Decreto del 18 de marzo de 1938 que expropia en favor del Patrimonio Nacional los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras y nacionaliza esta actividad productiva; así como la adición al párrafo VI del artículo 27 Constitucional del 23 de diciembre de 1960 que nacionaliza la industria eléctrica. De igual forma habría que considerar las legislaciones que crean las instituciones nacionales de crédito, entre las que sobresalen la constitución en 1933-34 de Nacional Financiera, el Banco de México en agosto de 1925 y todo el sistema nacional de crédito

agrícola, en la actualidad reestructurado, de finales de 1942.

Para finalizar esta introducción al tema, me voy a tomar la licencia de hacer dos citas que me parecen de gran interés porque ilustran con gran claridad lo que aquí hemos sostenido sobre la necesidad de la intervención estatal y sobre la evolución que esta ha tenido: la primera se refiere a la enciclica "Cuadragesimo Anno" de 1931, que a la letra dice: "Hay ciertos bienes para los cuales se puede sostener con razón que deben estar reservados para la colectividad cuando confieren un poder tal que no deja de ser peligroso para el bien público dejarlos entre las manos de los particulares". La segunda es de Anatole France quien nos plantea lo siguiente: "; Dentro de nuestra sociedad misma, no vez cómo los bienes más queridos, o los más espléndidos, carreteras, ríos, bosques, poco antes reales, bibliotecas, museos, pertenecen a todos?.. La propiedad colectiva, temida como un monstruo terrible, nos rodea ya bajo mil formas familiares. Causa espanto cuando se le anuncia, y se goza ya de las ventajas que proporciona".

Pasaremos ahora a abordar una de los instrumentos concretos que el Estado utiliza para regular la actividad económica, esto es, la empresa pública. Este es el nombre genérico con que comúnmente se denomina a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. En conjunto, estas dos entidades constituyen lo que se llama, sector paraestatal.

La creación y expansión del sector paraestatal de la economía mexicana es la respuesta revolucionaria a esa exigencia y el mejor instrumento para transformar la estructura semicolonial de la sociedad y lograr la independencia económica.

Diversas circunstancias fundamentan la necesidad de una participación activa del Estado en la economía: en los últimos años, se ha consolidado en el ámbito internacional

un sistema de poder basado en la organización de las fuerzas productivas en grandes espacios económicos y en la dinámica y capacidad de economías continentales como las de Estados Unidos de América, la Unión Soviética y la Europea Comunitaria. Además, las empresas transnacionales son fenómenos de concentración de enorme poder financiero y tecnológico que con frecuencia rebasan la potencialidad de muchos países en desarrollo.

Los empresarios de países en desarrollo difícilmente pueden enfrentarse a un mundo dominado por las grandes escalas y la concentración del poder, o bien requieren de protecciones exageradas, que sólo concentran el ingreso, para enfrentarse a la fuerza de los fenómenos externos. Sólo el Estado tiene capacidad para crear los sistemas y estructuras que pueden encarar eficientemente las circunstancias internacionales del mundo contemporáneo, caracterizado por la confusión, el desconcierto financiero y la inestabilidad comercial y monetaria. En otras condiciones la soberanía y la capacidad de desarrollo de los países atrasados se ven seriamente amenazadas.

Para cumplir su función de principal agente dinámico del desarrollo, el Estado necesita actuar como empresario innovador y audaz ante el riesgo, así como aprovechar su capacidad de actuar con autonomía respecto del mercado lo cual hace posible que la inversión pública sirva para impulsar y transformar cualitativamente la estructura productiva y no sólo su mero crecimiento.

Asimismo lo lleva a coparticipar con el capital privado, en aquellos proyectos de empresas que consecuentes con las metas del desarrollo, representen atractivos a la inversión del sector empresarial, bajo el concepto de que la asociación con dicho sector y las medidas de protección y estímulo a sus actividades, que nuestro sistema constitucional hace indispensables, sólo pueden fomentarse en la medida que sean generadoras del desarrollo compartido y que se enmarquen dentro del postulado señalado por el señor presi-

ALBERTO VELASCO GONZALEZ

dente López Portillo denominado "Alianza para la Producción"; de otra manera no podría justificarse que la economía mixta se convierta en un mecanismo para que la población mayoritaria soporte los costos del esfuerzo general en provecho de áreas de privilegio.

Aunque ambos sectores han contribuido al desarrollo económico del país en el marco de economía mixta que consagra la Constitución, hay que reconocer que no son idénticos los móviles que impulsan la acción de cada uno de ellos, la maximización de utilidades en el sector privado y el mayor impacto posible sobre el crecimiento económico y la justicia social en el sector público, factores estos que muy frecuentemente son incompatibles con las altas utilidades financieras.

Es por esto que las acciones emprendidas por el Estado mexicano en el ámbito interno, han incluido una gran variedad de instrumentos de política económica, orientados a la salvaguarda de nuestra soberanía, entre los cuales reviste especial importancia su participación directa en renglones tales como energéticos, minería, industria metálica básica, transportes: comunicaciones, desarrollo tecnológico, y fomento y reafirmación de nuestra cultura, pues existe la conciencia de que el objetivo de soberanía nacional se halla indisolublemente ligado al logro de un desarrollo económico independiente con justicia económica y social.

Entre las entidades paraestatales, de acuerdo a la función que desempeñan, habría que distinguir a aquellas que se dedican a la producción y distribución de bienes y servicios para el mercado, como por ejemplo, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos, las empresas del Combinado Industrial Sahagún, etcétera, de las entidades que tienen como finalidad el fomento económico y social: Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, etc.

En 1975, al primer grupo pertenecían 374 empresas, o sea 241 más que en 1970; en tanto que las actividades de fomento fueron desarrolladas por 178 entidades, es decir, 129 más que en el segundo año citado.

Ambos grupos en 1975 dispusieron de Irnos recursos totales superiores a los 377 mil millones de pesos de los que un 69.3 por ciento correspondió a las empresas que producen y distribuyen bienes o servicios, y el 30.7 por ciento restante, a las entidades de fomento socioeconómico. Para tener una idea más clara de la magnitud de las cifras anteriores, bastaría con señalar que en 1970 los recursos totales que se manejaron ascendían a poco más de 144 mil millones de pesos.

Otro de los indicadores de la creciente importancia del sector paraestatal nos lo puede proporcionar el volumen de los ingresos por operación: mientras que en 1970 sumaron cerca de 54 mil millones, para 1975 se elevaron a 168 mil millones aproximadamente. Se calcula que de estos últimos, alrededor de 110 mil millones de pesos corresponden a valor agregado, lo cual implica que el sector paraestatal en su conjunto contribuyó con más del 11 por ciento al producto interno bruto en 1975.

Sería suficiente el conocimiento de los indicadores anteriores, para darse cuenta del papel que como instrumentos de regulación económica juegan las empresas públicas. Sin embargo, su importancia se acrecienta aún más si se considera el beneficio social que su gestión reporta para el país.

En términos de ocupación, en 1970, el sector paraestatal dio empleo a cuatrocientos once mil doscientos setenta y cinco personas, cantidad que para 1975 se elevó a más de seiscientos setenta y dos mil. Es decir, en este periodo se contribuyó a la creación de más de 250 mil nuevos empleos, lo cual significa que en promedio, se generó ocupación para cincuenta mil personas anualmente. Esta última cifra equivale a poco menos del diez por ciento de las necesidades anuales que tiene el país a este respecto.

Durante el mismo periodo, la derrama de salarios se elevó de dieciséis mil millones de pesos a cerca de cuarenta y nueve mil millones, lo cual significa un salario promedio mensual de aproximadamente seis mil pesos. Este concepto, en las tres empresas básicas del combinado industrial: Diesel Nacional, Siderúrgica Nacional y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, es cercano a los ocho mil pesos mensuales. Otro rubro de no menor importancia en cuanto a la función social de las empresas públicas, es el que se refiere al monto de los impuestos pagados: en 1975 sobrepasaron los doce mil millones de pesos, lo que representa el 12.5 por ciento de los ingresos tributarios percibidos por el gobierno federal en ese año.

No obstante lo relevante de la magnitudes económicas aquí señaladas, la importancia del sector paraestatal no podría juzgarse solamente a través de ellas. Habría que evaluar su contribución cualitativa al desarrollo integral del país. Considerando, por ejemplo, su aportación a eliminar los estrangulamientos y cuellos de botella en las actividades productivas a través de la producción de insumos básicos, energéticos y bienes de capital; la influencia decisiva sobre la estructura de precios que ejercen los precios y tarifas de sus bienes y servicios que produce; el favorecimiento de zonas y grupos marginados mediante la creación de polos de desarrollo; el mejoramiento y protección de la salud de la población a través de sus programas de seguridad y asistencia sociales; su contribución a elevar la productividad nacional por medio de la investigación científica y tecnológica que realiza y promueve, etcétera, etcétera.

En ese mismo contexto es en el que habría que analizar a las empresas públicas como instrumentos de nuestra independencia económica y política.

El valor de las exportaciones realizadas por las entidades paraestatales en 1975, ascendió a once mil seiscientos treinta y cinco millones de pesos, monto que representa el 32 por ciento del total de exportaciones de mercancías y que se

asemeja a los ingresos de divisas generadas por el turismo. Sin embargo, sin dejar de observar el gran significado que tiene su participación en el comercio exterior del país y, consecuentemente su repercusión en la balanza de pagos, es a través de la acción productiva de insumos estratégicos de uso difundido: acero, petróleo, electricidad, fertilizantes, que sienta las bases para el desarrollo de una economía independiente. En efecto, la presencia y participación del Estado en ramas y actividades económicas clave, ha permitido sortear con éxito y hasta cierto punto controlar, las sistemáticas presiones del capital extranjero, el que con mejores y mayores recursos financieros, organizacionales y tecnológicos limita y distorciona el crecimiento de nuestra economía.

Cabe señalar sobre este tema que, al observar las distintas modalidades utilizadas por los inversionistas extranjeros, particularmente norteamericanos, para establecerse en la industria de México, hasta 1946 el 73 por ciento de las filiales de transnacionales lo constituían plantas nuevas y sólo el 20 por ciento correspondía a adquisición de empresas ya existentes. Para finales de la década de los sesenta, la proporción de empresas establecidas adquiridas por el capital extranjero, superó con mucho la creación de nuevas plantas: 54 y 34 por ciento, respectivamente. Este proceso desnacionalizador de nuestra economía se contrarrestó un poco en el periodo 1970-1973, al incrementarse la participación de las empresas estatales en el conjunto de la industria, del 12.8 por ciento a 19.2 por ciento y disminuir, por consecuencia, la participación del capital extranjero de un 45.4 por ciento a poco menos del 43 por ciento.

Es así, pues, preservando el interés nacional, como el Estado interviene en la actividad económica.

Como señalaba al principio de mi plática con ustedes, nuestro país vive momentos bastante críticos que hacen necesario el fortalecimiento de las acciones estatales para serias consecuencias como la que padecemos. Se requiere con ur-

gencia, aumentar la producción de alimentos, energéticos, **de materias primas agrícolas**, etcétera. **Asimismo, es indispensable** incrementar las fuentes de trabajo e impedir que las que ya existen, desaparezcan. También es imperioso controlar el proceso inflacionario y atacar el desequilibrio **crónico de nuestra balanza de pagos; limitar el financiamiento externo a 10 estrictamente necesario; todo ello solo** es posible realizarlo si se cuenta con la acción de un estado económicamente fuerte capaz de coordinar y regular los esfuerzos individuales y controlar las presiones del exterior. No nos podemos permitir el lujo de caer **nuevamente en la trampa de hacer recaer sobre nuestra fuerza** de trabajo el peso de la crisis; de capitalizar primero y después redistribuir la riqueza. Precisamente, el persistir durante varios lustros en esta fórmula aberrante, fue lo que entre otros factores, condujo al país a la situación presente.

Por otra parte, también al principio de mi intervención, señalaba que el intervencionismo es una necesidad imperiosa de la realidad y no un planteamiento subjetivo. Esto es así porque las contradicciones propias del proceso de desarrollo que ha seguido el país, ha generado desigualdades, desajustes y desequilibrios sociales y económicos que resultan prácticamente imposibles de corregir como no sea mediante la acción del Estado.

La responsabilidad es común, pero recae principalmente en los profesionistas y particularmente en los administradores **cualquiera que sea su formación académica, para lo cual es indispensable** que en sus decisiones tengan en cuenta el impacto en el sistema macro-económico y no únicamente en el ámbito particular de la empresa.

Aprovecho este foro para transmitirles sobre el particular, una preocupación respecto al predominio de una teoría no realista de la administración pública, es visible la prevalencia en la tarea docente y en la bibliografía empleada, de sistemas elaborados en países desarrollados que se "im-

portan" y adecúan sin mayor preocupación. Paralelamente **a la difusión de esos trasplantes teóricos y técnicos, es** notoria la escasez de esfuerzos creativos propios orientados a poner de manifiesto los problemas administrativos **nacionales** y proponer soluciones para ellos.

El objeto de estudio de la administración, adquiere características particulares según el medio en que se desenvuelve. La organización como fenómeno social, tiene una inscripción histórica determinada y se da en un marco conceptual cuyas variables principales la condicionan y tipifican; **consecuentemente la administración como ciencia social**, tiene fuertes límites a la posibilidad de generalizaciones.

Por esto quiero llamar la atención de ustedes, sobre la necesidad de dirigir los mayores esfuerzos a una tarea de revisión crítica de la teoría administrativa actual y a la construcción de una teoría administrativa con objetivos sociales, que contribuya a incrementar nuestra independencia económica y política, desechando aquellas teorías que promulgan una falsa neutralidad científica.

El mensaje principal que he querido transmitir a lo largo de mi conferencia es el **hecho** de que el Estado ha realizado obras muy importantes de infraestructura que sólo rendirán los beneficios esperados, si los empresarios privados actúan con una verdadera conciencia nacionalista y se dedican a la creación de nuevas industrias. Uno de los principales problemas del país es el desempleo y este solo se resolverá con la actitud decidida del industrial que cree fuentes de trabajo.

El Estado ha apoyado al sector privado creándole una infraestructura firme. Ahora, toca a este responder a las demandas del país mediante la creación de empleos y la generación de recursos.

Para terminar, permitaseme insistir en la necesidad de que reflexionemos sobre la verdadera naturaleza del sistema

de economía mixta, que en nuestro medio, es una solución mexicana para nuestros propios problemas. El sistema es perfectible y aun hay mucho que hacer, en este campo, que nos corresponde a todos los sectores; pero téngase presente que la crítica insana sin más propósito que la conservación o el auge de situaciones de privilegio sin entender cabalmente que somos parte de un todo cuya armonía exige beneficios compartidos. constituya una posición inaceptable

porque está en juego los principios sociales que rigen la vida colectiva y la evolución hacia formas más avanzadas de convivencia y una sociedad más justa para los mexicanos.

El sistema de economía mixta, se ha reiterado, no debe ser un mecanismo para que sobre las mayorías recaigan los costos del desarrollo.

CREACION DE UNA SECCION CENTRAL DE AUDITARIA INTERNA EN UNA PEQUEÑA EMPRESA COMUNAL DE SERVICIOS PUBLICAS

Heinz BOLSENKOTTER

HEINZ BOLSENKOTTER, ha cursado estudios universitarios en Münster y Colonia, habiendo obtenido el título de Doctor en Administración en esta última.

Actualmente es revisor de cuentas, con un amplio radio de acción, y especializado en empresas públicas. Ha realizado varios viajes de estudios a Estados Unidos, Noruega, Austria, Inglaterra, Francia y Bélgica.

1. Las obligaciones de la Auditoría Interna.

La Auditoría Interna es una parte del sistema de control dentro de la empresa. Su esencia y sus obligaciones se desprenden evidentemente de una definición americana que ha sido adoptada también en la República Federal. De acuerdo a ello, comprende "tanto el plan de organización como también métodos y medidas completas que han sido sucesivamente determinadas en una empresa y que sirven para asegurar su patrimonio y garantizar la exactitud y confiabilidad de los datos de contabilización, así como apoyar el cumplimiento de la política comercial prescrita".

De acuerdo a ello, la estructura de control dentro de la empresa persigue los siguientes objetivos:

Seguridad y control de los valores existentes del patrimonio, frente a pérdidas de todo tipo;

asientos precisos que testimonien claramente y que sean actuales;

promoción del grado de eficacia de la empresa a través de la evaluación de los asientos;

protección del cumplimiento de la política comercial prescrita.

La posición especial de la auditoría interna en este sistema se destaca en el siguiente esquema de las obligaciones:

Controles

En una buena estructura funcional de control dentro de la empresa, ningún trabajo debe quedar sin control. Aquí sin embargo, hay que tener en cuenta el principio de la economicidad, es decir, el control llega a sus límites cuando sus costos son más altos que la pérdida.

Estos principios valen para todos los sectores de la auditoría. La auditoría interna tiene que controlar, si es que estos principios son cumplidos, así como hacer proposiciones para los sectores donde aún no se han realizado los principios por la organización existente.

2. El programa de Auditoría

2.1 Los campos de Auditoría

Partiendo de las reflexiones básicas del capítulo anterior, presentaremos ahora los campos más importantes de trabajo de la auditoría y mencionaremos los procedimientos esenciales de control. En este último caso no están enumerados completamente ya que ello sobrepasaría los límites de la investigación que debería quedar a la decisión particular de la empresa -por ejemplo en un manual de auditoría-. Se han desarrollado catálogos detallados de actividades de control en forma de cuestionarios en los diferentes sectores de auditoría, tanto en la literatura como en la práctica.

Economía de inversión

Activos o bienes materiales

Control:

Del cumplimiento de los principios sobre la adjudicación de un pedido;

de la liquidación del pedido -sobre todo en relación con la liquidación del salario y material; y recargos de costos generales.

De la delimitación de gastos de producción y mantenimiento;

- de la depreciación, teniendo en cuenta la aplicación correcta de los principios de depreciación para empresas;

de los materiales de desecho en las instalaciones teniendo en cuenta los avisos de salida;

de las ventas de las instalaciones y chatarra;

de los materiales desmontados que se encuentran en depósito.

Continuo control de pasivo y activo.

Control del plan financiero.

Cobros pendientes

Procuración de las confirmaciones de saldo y control de sus entradas.

Control por muestreo de las cuentas individuales de acuerdo a sus características especiales.

Control:

De las diferencias de balance entre las cuentas individuales y el libro diario general;

del vencimiento de solvencia;

- de la intimación de pago;

- de las pérdidas, prórrogas y correcciones;

--- de la estructuración de los cobros pendientes de acuerdo a su antigüedad;

de las pérdidas de los cobros pendientes y de los ingresos posibles;

de los procedimientos a seguir;

de los cobros pendientes más antiguos.

Régimen económico del material

a) **Reservas** existentes

Preparación del inventario y colaboración en el registro.

En casos dados, control de las existencias (comparación del pasivo y activo).

Control:

- De las diferencias en depósito;
- de la razonabilidad de las existencias;
- de las existencias mínimas;
- de la frecuencia del movimiento de las existencias;
- de las diferentes posiciones (artículos sin salida);
- de los materiales desmontados que se encuentran en depósito;
- del depósito de material usado;
- de las existencias en terceros;
- de las medidas de seguridad (ante todo en el caso de existencias valiosas);
- de la evaluación.

b) Entrada y salida de material

Control:

- Del proceso de entrada de material;
- de los costos de flete;
- del retiro de material;
- de la devolución de material;

Operación de pagos

a) Caja

Colaboración en el arqueo de caja para la fecha de formación del balance;
controles no sospechados de la capa de flete

Control:

- De los comprobantes de caja (para un periodo completo sin omisión);
- de la inutilización de los comprobantes de caja;

- del aprovechamiento de las operaciones de pago que no se hacen en efectivo;

b) Cuentas **bancarias** y de cheques postales

Coordinación de los estados de cuentas con las cuentas corrientes (en cada caso y para la **fecha** de formación del balance).

Control:

- De los comprobantes de bancos (periodos completos sin omisión);
- del aprovechamiento de inversiones a plazo fijo.

Obligaciones

a) Suministradores entre otros

Pedido de confirmación de saldos.

Control:

- De la entrada de facturas;
- del cumplimiento de las condiciones de pago;
- de las diferencias entre las cuentas individuales y las cuentas del libro mayor;
- de los comprobantes;
- de la retención de seguridad (garantías).

Controles de las cuentas individuales de acuerdo a las características especiales.

Control continuo de los ingresos de pagos que no estén claros.

b) Préstamos

Control de las condiciones y aprobaciones de nuevos préstamos.

Control del servicio de interés y amortización.

Régimen del Personal

Control:

- Del cálculo de sueldos y salarios de acuerdo al contrato y tarifas;
- del cálculo de pensiones;
- de los pagos a las Cajas de previsión;
- de las horas improductivas;
- de las horas extraordinarias (en relación a la aprobación y las necesidades) ;
- de las horas extraordinarias y los recargos adicionales;
- de las remuneraciones especiales;
- del otorgamiento de vacaciones;
- del otorgamiento de subsidios;
- de las cuentas de los gastos de viaje;
- de la contabilización de los anticipos y préstamos otorgados por el patrón.

Coordinación y control del personal existente con el plan de puestos;

- con los documentos del personal (comprobante de integridad).

Cálculo de **consumo**

Control

- De la aplicación correcta de las tarifas y las condiciones especiales de contratos;
- de la captación completa del consumo de acuerdo a los ficheros existentes;
- de la posición de débito de los beneficios que se derivan de la venta de corriente eléctrica, gas y agua;
- de las correcciones del débito;
- del servicio de cambios;
- de la inspección de los valores de conexión en los consumidores;
- de la delimitación de consumo.

Trabajos de instalación:

Control

- De la aplicación correcta de las condiciones para el cálculo de los pedidos de instalación;
- de los servicios al cliente;
- del cálculo correcto de los subsidios para la construcción.

Otros sectores de auditoría

Controles generales de comprobantes.

(coordinación con las cuentas, controles de la elaboración en debida forma e imputación correcta de acuerdo a las directivas de la imputación en cuenta)

Control de la protección de seguros.

Control de los ingresos por alquiler.

Control de la cocina de la empresa.

Control de las facturas de corriente y gas.

2.2 **Regulaciones transitorias** en la fase inicial de la auditoria interna

Ya que el colaborador que se va a hacer cargo del puesto en la auditoría interna no siempre tiene las experiencias especiales, por un lado, en la actividad de auditoría, y por otro lado, en la empresa pública; la fase inicial de la auditoría interna se va a extender por un periodo largo de tiempo. De esta forma el auditor interno deberá tener oportunidad de conocer todas las secciones de la administración correspondiente. A esto pertenece el estudio de instrucciones completas de servicio que son importantes para la actividad de auditoría. Finalmente, se recomienda que el colaborador conozca la literatura correspondiente. Después de esta fase general de adiestramiento se debería empezar poco a poco con la organización de la actividad de auditoría. No es posible controlar, en esta fase de la organización en forma completa, los sectores mencionados más arriba. Aquí

debería hacerse valer el principio que la profundidad del control depende de la amplitud del programa de control. Un sector demasiado amplio de obligaciones para la auditoría interna trae consigo el peligro de que las obligaciones solamente serán cumplidas en forma incompleta. Por eso, es mejor delimitar el catálogo de obligaciones.

Aun cuando todos los sectores de auditoría que se han mencionado sean importantes, se debe hacer una cierta ponderación. Nosotros recomendamos controlar, en primer lugar las operaciones de pago, las cuentas pendientes y las obligaciones, así como el régimen económico de material, de los otros sectores habría que seleccionar actividades individuales de control. Aquí se ha de mencionar entre otras, el control de integridad de la adjudicación de un pedido, especialmente en el caso de inversiones.

En muchos casos se ha de conformar con pruebas de muestreo. En las operaciones de pagos se recomienda sin embargo controles sin omisión sobre un período de tiempo largo (1 mes).

3. La organización de la auditoría

3.1 La integración de la auditoría interna en la organización de la empresa

Por medio de la actividad de la auditoría interna como instrumento de control de la dirección de la empresa, se le traspassa una gran medida de responsabilidad, la que se debe expresar a través de una integración correcta en la organización de la empresa. Ella no debe estar subordinada a ningún sector cuyo trabajo es controlado por ella misma. De esta forma se evita una relación de dependencia desfavorable para el cumplimiento de las obligaciones. Por otro lado, no se debe delegar a la auditoría interna ningún derecho de instrucción; esto es una cuestión exclusiva de la dirección de la empresa. Una intromisión in-

mediata en la auditoría interna no sería solamente dañina, sino que se le quitaría la imparcialidad y la necesaria distancia del proceso empresarial, sin permitirle obtener una visión general ni dejarla influir en cuestiones del trabajo rutinario. La función del auditor es, por lo tanto, una típica función central, en la cual él no instruye a personas, cuyo trabajo él controla, y no participa en los procedimientos que él controla y juzga.

Para cumplir estas exigencias, la posición del auditor, depende directamente de la dirección de la empresa, como se ha previsto en el plan de organización de la empresa de servicio público de Ratingen.

Es importante medir el rango que se le da al auditor dentro de la estructura de organización de la empresa. La tarea más importante y de mayor responsabilidad de este colaborador debe estar subrayada por un rango correspondiente. Nosotros recomendamos dar al auditor la posición de director de departamento después de haber finalizado su periodo de adiestramiento. Este puesto debe estar dotado de una forma que corresponde a la dotación de los otros directores de departamento. A su posición y tareas corresponde sobre todo, el de ser informado continua y ampliamente, ante todo sobre los acontecimientos esenciales en la empresa, las medidas organizatorias, la planificación y los cambios.

3.2 Requerimientos de personal

Puede ser considerado para una formación pertinente de un auditor interno con éxito, un aprendizaje comercial; un estudio en un Instituto Superior de Estudios de Economía de Empresa, una formación universitaria como administrador de empresas, así como haber tenido práctica.

Es importante también para el éxito de las actividades de auditoría, el continuo perfeccionamiento del colaborador. Aquí hay que mencionar sobre todo el estudio de la litera-

tura especializada y de las revistas de la rama, el intercambio de experiencia con los colegas, así como la visita de eventos especializados. El trabajo del auditor debe estar siempre relacionado con la actividad práctica de auditoría para que no surja la impresión, "que todas las auditorías solamente se han de solucionar con científicidad". Aquí se encuentra la relación exacta entre preparación y ejecución de la actividad del auditor,

3.3 El trabajo de la auditoría interna en relación con otras actividades

Básicamente no consideramos como eficaz la fusión de las actividades de la auditoría con otras actividades, ya que esto, como nos enseña la experiencia, va en menoscabo de la actividad de auditoría. Sin embargo, no se debe dejar a un lado que el tamaño de la empresa también juega un rol esencial. En grandes empresas el departamento de auditoría debería ocuparse exclusivamente con el trabajo de auditoría. En una empresa pequeña y mediana un auditor interno podría ocuparse igualmente con estos trabajos, sin embargo, sería posible en casos dados que, en empresas muy pequeñas, el auditor interno se le confie actividades de la dirección de la empresa (actividades de asistente) siempre y cuando esto no le exija mucho tiempo de su trabajo. La estrecha colaboración con el director de la empresa, el cual es responsable del control dentro de la empresa y por cuya delegación el auditor interno trabaja, podría influir favorablemente en su actividad principal. Si se quiere lograr el objetivo, por ejemplo la formación de un instrumento de control, entonces hay que asignar la debida importancia a los trabajos de auditoría en el sector total de obligaciones.

4. Desarrollo de los trabajos de Auditoría Interna

4.1 El mandato de Auditoría Interna

La auditoría interna actúa por encargo de la dirección de la empresa la cual delega sus obligaciones de control ya

que ella misma no puede cumplirlos en toda su amplitud, debido ante todo por la continua expansión de la empresa. El encargo debe estar fijado por escrito y precisamente en la forma de una instrucción de servicio como se hace en la mayoría de los casos. Existen, sin embargo, dos formas diferentes de instrucciones generales de servicios.

Por un lado se encuentra la instrucción global, en la cual están fijados los principios generales y dado el caso, también el sector principal de la auditoría, pero sin que ciertas actividades individuales de control sean ejecutadas en determinados periodos de tiempo; este aspecto se tratará posteriormente. Los principios generales abarcan, por ejemplo, la posición organizativa del departamento, las obligaciones del director, las tareas del controlador, la investigación de los puestos que deben ser controlados, las facultades de los auditores, la forma del informe, etc. Nos parece que estas formas de las instrucciones de servicio son más efectivas que otras, en todo caso, son las más comunes pues comprenden aún detalles individuales sobre actividades de control. Hacemos mención aquí al proyecto de instrucciones de servicio que se adjunta como anexo.

La fijación del plan de control en particular, es cuestión de la dirección de la empresa en colaboración con el auditor interno. Queda por mencionar, que instrucciones de servicio completas, hacen necesarios cambios continuos pues el permanente desarrollo del sector de control de cuentas y de los sectores adyacentes exigen una adecuación continua de las actividades de auditoría.

4.2 Preparación de la auditoría interna

Después de la elaboración del plan de control, una parte esencial de la preparación de control es la fijación de la situación de débitos de la organización, de los sectores de auditoría de acuerdo a los planes de organización, y las instrucciones de servicio y trabajo, plan de costos y directivas de imputación, así como formularios y regulaciones

para el flujo de comprobantes. También las conversaciones con los responsables de los sectores individuales de auditoría pueden traer otras informaciones sobre la situación de débitos de la organización.

Es importante, dentro del cuadro de la preparación, la planificación teniendo en cuenta los plazos en los cuales debe estar fijado el tiempo en que el auditor interno está ocupado y cuáles son sus trabajos.

4.3 Relación de la auditoría interna

A la fijación del estado del débito de la organización, sigue el control del estado de haberes y de la liquidación real de los procesos comerciales. Aquí se han desarrollado diferentes técnicas de control, por lo tanto se menciona la encuesta, que en general se realiza en base a un cuestionario. El valor de este método de control es discutible. Su ventaja radica en la manutención de un determinado nivel del trabajo de control. Según Peemoller "esto viene en beneficio de colaboradores que no han recibido una capacitación suficiente, de tal forma que los cuestionarios presentan un procedimiento de control que está preparado y estandarizado. Con ello se da una seguridad, de que todas las actividades necesarias de control son ejecutadas normalmente y que se logra una continuidad en controles repetidos". Se considera como una **ventaja** adicional que el auditor ahorre los trabajos escritos y los formularios puedan ser utilizados como documentos de trabajo. Las desventajas son, entre otras, el peligro de esquematización y una falta de reflexión en las actividades de control. También el auditor podría sentirse tutelado y controlado.

Creemos, sin embargo, que las ventajas del procedimiento por cuestionario son convincentes, especialmente cuando son libres de preguntas sugestivas y que dejan espacio al auditor para observaciones más precisas de control; es decir, que el auditor no se conforme solamente con un sí o un no.

La encuesta por sí sola no es suficiente para constatar la situación de haberes de la organización. El control por muestreo es imprescindible para constatar si realmente se procede así, como lo prescribe la organización y como lo señala la sección auditoriada. Aquí hay que presentar también los controles de comprobantes.

Finalmente se ha de mencionar la preparación de diagramas de funcionamiento en cuyas coordenadas verticales están incluidos los diferentes documentos, así como las ocupaciones en las fases individuales de trabajo, y en las ordenadas horizontales están incluidas las secciones en las cuales se ha efectuado el trabajo. En base a esta documentación se constatan grupos de función que son incompatibles entre ellos mismos. Sin embargo, queda por mencionar que la ejecución de tales diagramas requieren en parte mucho tiempo. Es importante para la ejecución del control de preparación de documentos de trabajo que deben posibilitar procedimientos de control en cada momento, posibilitar también ser reconstruidos. Además, Son indispensables para el auditor sobre todo en el caso de preguntas.

Finalmente se recomienda preparar expedientes permanentes para los sectores individuales de control, en los cuales se guardan los principios organizatorios (planes de organización, instrucciones de servicio, etc.), También los **diagramas** de controles anteriores, así como las listas de reclamaciones, pertenecen al expediente permanente.

4.4 La redacción del informe de auditoría

Después de terminar el control, el auditor tiene que informar por escrito. El informe de auditoría es "para la dirección de la empresa, un comprobante; y como dictamen objetivo y competente, es igualmente base de las direcciones correspondiente así como testimonio del auditor para constatar el cumplimiento de sus tareas. Para los auditores externos (p.ej. auditores obligatorios) sirve, bajo determinadas condiciones, como instrumento de la descongestión

de trabajo así como motivo para una reducción de actividades propias de control".

Para el informe de control es importante que se desprendan de él, las fallas constatadas de la estructura de control dentro de la empresa. De igual forma se deben dar recomendaciones para eliminar esas fallas.

Si se constata durante el control malversación de fondos o peligros especiales para el patrimonio de la empresa, se debe informar inmediatamente. Esto debe ser en forma oral para impedir cualquier demora.

ANEXO

Proyecto de instrucciones de servicio para el Auditor interno de una empresa de servicio público

I. **Tarea** Y posición del auditor interno

- (1) El auditor interno tiene la tarea, por encargo del director de la empresa, de controlar la regularidad, adecuación, austeridad y economicidad del proceso comercial. El está directamente subordinado al director de la empresa.
- (2) El auditor interno no tiene ninguna capacidad de decisión y no puede hacerse cargo de ninguna actividad de la administración corriente y ninguna operación de caja dentro del marco de su actividad como auditor.

2. Obligaciones del auditor interno

- (1) Los controles se han de ejecutar en forma objetiva. Durante la auditoría el auditor interno debe abstenerse de toda crítica a la persona del director responsable del departamento y el encargado.

- (2) El auditor interno ejecuta su actividad básicamente por responsabilidad propia. Hay que coordinar con el director de la empresa el momento y el sector de control, en tanto que no se trate de controles continuos y periódicos.
- (3) El auditor interno debe hacer durante su trabajo suficientes anotaciones (documentos de trabajo) y dado el caso agregarlas a su informe de control. Estas anotaciones forman la base para la elaboración posterior del informe.
- (4) Se ha de informar inmediatamente al director de la empresa sobre percepciones especiales y fallas, especialmente en el caso de sospecha y malversación de fondos o de otras irregularidades y adversidades de **servicio**.
- (5) El auditor interno debe informarse sobre las instrucciones de servicio y otras disposiciones en tanto que éstas sean de importancia para las actividades de auditoría. El auditor interno tiene que hacerse su propia colección de instrucciones y disposiciones y tenerlas al tanto.
- (6) El auditor interno tiene que mantener silencio estricto sobre el resultado de los controles y los procedimientos empresariales y otros que ha conocido durante el ejercicio de su actividad.

3. Derecho de información y **competencias**

- (1) Dentro del marco de su actividad, el auditor interno tiene derecho a exigir la información necesaria para el control de las secciones que se han de inspeccionar; debe tener entrada a todas las salas de trabajo así como exigir la documentación y entrega de actas, escritos y otros documentos en tanto que éstos sean necesarios para el control. Esto vale bajo la condición de que no hayan otras disposiciones que dispongan lo contrario.
- (2) Se debe informar al auditor interno sobre todos los procesos importantes de la empresa. Los cambios inten-

cónados de importancia organizatoria en el sector de administración y control de cuentas, deben ser participados al auditor interno oportunamente para que pueda expresarse al respecto antes de dar una decisión definitiva en relación a posibles efectos sobre el control dentro de la empresa.

4. Informe

- (1) Se han de elaborar informes sobre todos los controles, en los cuales se debe reconocer, la amplitud del control, la forma como se ha ejecutado, si se ha controlado sin omisión o en qué amplitud se han hecho pruebas al muestreo y qué resultados ha tenido el control.
- (2) Sobre el control continuo de los pedidos y facturas entre otras, los informes son solamente necesarios, cuando el control ha conducido a objeciones o cuando el resultado es de tal forma que se hace necesario otras auditorías,
- (3) Los informes de control tienen que limitarse a la constatación de hechos, las fallas correspondientes y los re-

conocimientos y proposiciones que han derivado del resultado del control. Objeciones de poca importancia, que pueden ser eliminadas conjuntamente con la sección competente, no se registran en el informe.

- (4) El informe del control debe ser entregado inmediatamente al director de la empresa, después de su elaboración.

5. Signos de control

El auditor interno tiene que utilizar un lápiz especial para todas las notas, signos y firmas durante los controles. La utilización de este lápiz no está permitida a otras secciones.

6. Correspondencia

Toda la correspondencia que corresponde a la auditoría interna debe ser cuidadosamente coleccionada en un archivo especial y ser considerada confidencial.

POLITICAS y ACCIONES PARA EL DESARROLLO DE PERSONAL DE LA COMISION NACIONAL DE LOS SALARIOS MINIMOS

Manuel URIBE CASTAÑEDA

MANUEL URIBE CASTAÑEDA es economista y administrador, egresado de la Universidad Iberoamericana; obtuvo las maestrías en Economía y Administración Pública en la Universidad de Haroord. Profesor de Teoría Monetaria y de Créditos en la Universidad Iberoamericana; de Teoría Monetaria y Economía en el Instituto Tecnológico de México y Profesor de Política Monetaria en la maestría de Economía en el Colegio de México (1962-1973). Ha sido funcionario del Fondo Monetario Internacional en la ciudad de Washington, D. C. y en la República de Ecuador (1967-1970). Gerente de Investigación Económica del Banco de México. Miembro del Comité Asesor del Praeroma de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, Director Técnico de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas (1973). Oficial Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1974-1976), Actualmente es Presidente de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Director Técnico de la Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón, Miembro del Comité Asesor del Provrcoma de Reforma Administration y del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

La Reforma Administrativa forma parte de las transformaciones básicas que promueve el Poder Ejecutivo Federal para impulsar el desarrollo económico, político y social del país, y se proyecta como un esfuerzo permanente y sistemático que permite imprimirle mayor racionalidad y dinamismo a la acción de los organismos que conforman el Gobierno Federal.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es un organismo público descentralizado por servicios, con patrimonio propio contando con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal.

Todos los servidores públicos, son factor fundamental en un programa de Reforma Administrativa así concebido. La

activa participación de la Comisión Nacional, así como la anortaeión de sus puntos de vista v exnertencias, es la responsablidad fundamental de materializar las reformas one se recuieren en el ámbito de la Adminístraeión v Desarrollo de Personal en un organismo público descentralizado.

A partir de 1976, las políticas sancionadas, por las autoridades de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, están orientadas en tales nrecentos v también de acuerdo con los lineamientos esnecíflicos de la Reforma Administrativa tendientes a resolver los problemas fundamentales de la Adminlstración v Desarrollo de Personal. En forma consecuente se señalaron las áreas de acción en las oue resulta- ba imprescindible tomar medidas de reorganlzación conforme a una concepción integral de la función de la administración de personal.

Resultó de bastante importancia la formulación de las políticas que habrían de regir la administración de personal en el organismo, puesto que habrían de servir de guías prácticas de acción y no sólo simples enunciados; las políticas deberían ser claras en su significado, flexibles en su constitución y en perfecta armonía con los requisitos de la Comisión, mismas que surgieron de un organismo participativo de las autoridades, la Comisión Interna de Administración y Programación y de la concepción de los miembros integrantes de la subcomisión de personal, garantizándose de esta forma la participación activa de todos los sectores que integran la Comisión Nacional e hizo posible la consolidación en el establecimiento de dichas políticas, pero sin dejar dé contemplar la conveniencia de efectuar futuras revisiones y ajustes.

En base a las disposiciones de la Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal la Comisión Nacional instrumentó un Programa de Acción tendiente al mejoramiento de la administración y desarrollo del personal, para lo cual integro los subsistemas siguientes:

- a) Planeación de Personal.
- b) Empleo.
- e) Capacitación y Desarrollo de Personal.
- d) Administración de Sueldos y Salarios.
- e) Prestaciones y Servicios.
- f) Relaciones laborales.
- g) Información para los procesos de toma de decisiones,
- h) Motivación e incentivos.
- i) Evaluación permanente del funcionamiento del sistema.

Para la formulación del diagnóstico general de la situación en que se encontraba la dependencia, fue necesario recopilar información sobre las siguientes funciones básicas que están encargadas al Proyecto de Personal:

Reclutamiento Selección y Empleo: reclutamiento, selección, contratación, introducción.

Desarrollo, Capacitación y Adiestramiento.

Servicio Médico, Higiene y Seguridad.

Relaciones laborales: disciplina positiva y negativa, reglamento de condiciones generales de trabajo.

Servicio y actividades: servicios al personal, actividades del personal.

Comunicaciones: sistema de sugerencias, publicaciones, sistema de quejas, su orientación, etc.

Orientación y Consulta: solución a consultas, entrevistas.

Administración de Sueldos y Salarios: valuación de puestos, encuestas de sueldos, calificación de méritos.

Archivo, Registros e Informes.

Investigación Interna y Externa: encuestas, auditorías, bibliografías, etc.

De acuerdo con los problemas detectados se procedió a integrar el Plan general de actividades para el establecimiento del Sistema de Administración y Desarrollo de personal de la Comisión Nacional. En el Plan de trabajo se consideró necesario como una primera etapa, la participación activa de los responsables de proyecto dentro de la subcomisión de personal, y así lograr un mejor conocimiento y aceptación para apoyar los resultados, el cual se ha venido desarrollando a través de las siguientes etapas:

Información: integración del comité de personal; realización de reuniones de carácter informativo; elaboración del programa de trabajo del comité.

Investigación: realización de la auditoría de funciones al proyecto; investigación de objetivos y políticas; procedimientos, formas, registros, archivos y análisis de puestos en los proyectos de la dependencia; planeación y organización del sistema técnico de análisis de puestos.

MANUEL URIBE CASTAÑEDA

Implantación, el cual se integra por los procedimientos en que se apoyan los subsistemas siguientes: empleo, capacitación, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales, e información.

Con el propósito de estructurar los mecanismos necesarios para integrar los elementos que integran el sistema de administración y desarrollo del personal de la Comisión, se llevaron a cabo los procesos siguientes:

Censo del Personal.

Siendo uno de los problemas básicos la carencia de información sobre las características del personal del organismo, y por lo cual resultaba difícil configurar medidas congruentes de política y programas de acción específicas, se determinó como una prioridad, el levantamiento de un censo del personal de la Comisión, determinándose esta actividad en un plazo corto. Se establecieron varias etapas para su realización; de las cuales resalta por su importancia el establecimiento de un sistema de actualización de la información.

Análisis de Puesto.

Se contempló el análisis de los puestos de la Comisión con toda la importancia que merece, ya que en la medida en que la determinación del contenido y los requisitos que lo constituyen, sean válidos, servirán para que su aplicación contribuya en mayor o menor grado a optimizar las funciones de la administración de personal, tales como la selección, las promociones y ascensos, la capacitación, administración de sueldos y salarios, calificación de méritos, valuación de puestos, etc.

Valuación de Puestos.

Dentro del programa de administración y desarrollo de personal, y al determinar los análisis de puestos, la informa-

ción recopilada se utilizó para basar la valuación de los puestos, a fin de establecer una relación lógica entre los factores del puesto y la estructura de salarios de la Comisión, ya que la valuación de los puestos no se tomó como el único elemento para la fijación del monto de los salarios, sino que también se analizó la capacidad de pago del organismo y la oferta y demanda del tipo de personal que ocupa, pero lo que si es indiscutible, es que el elemento principal de la valuación de puestos jugó un papel muy importante para la fijación de los salarios y así lograr un equilibrio de los diversos grupos de salarios que se pagan en la Comisión.

Calificación de Méritos.

Una vez que se obtuvieron los elementos descritos en el análisis de puestos y en la valuación de los mismos, se estructuró un sistema técnico de calificación de méritos que contempla cuantificar los resultados del personal en su actividad, mediante la estructuración de mecanismos que contengan todos aquellos medios que permitan valorizar separadamente, y por un periodo preciso, con la mayor objetividad y facilidad posibles, todas aquellas cualidades personales del empleado que influyan en sus labores.

Capacitación y Adiestramiento.

Respondiendo a las modificaciones Constitucionales que garantizan el derecho del individuo para su realización profesional, la Comisión Nacional, partiendo de las técnicas más modernas en el área de capacitación y adiestramiento, así como con la información recabada con la implantación del Plan elaboró el Subsistema General de Capacitación que contempla los objetivos siguientes:

1. Ubicar e informar al personal en el contexto de los objetivos, funciones y estructura del organismo, así como de los principales aspectos económicos, sociales y políticos que inciden en la problemática actual de salarios.

2. Actualizar la terminología, conceptos y técnicas que se emplean en el desarrollo de los proyectos de la Comisión.
3. Favorecer el intercambio de información entre responsables de proyectos y colaboradores, en forma tal, que les permita negociar y establecer objetivos comunes para la buena marcha de los proyectos.
4. Principios sobre relaciones humanas para desarrollar habilidades de dirección mediante la práctica de situaciones relacionadas con el trabajo.

El Plan fue estructurado para dar cumplimiento a la premisa principal de proporcionar un medio formal a través del cual el personal de la Comisión pudiera satisfacer sus expectativas individuales de desarrollo y adquisición de conocimientos que redundaran en su autorrealización y en un incremento de la productividad individual y en grupo.

Los resultados obtenidos en el personal se dejaron sentir de inmediato en el rendimiento de las labores realizadas en la Comisión, con los beneficios de autorrealización y desarrollo integral del personal de la dependencia.

El sistema de administración y desarrollo de personal, cuyas características se determinaron para cubrir los aspectos peculiares de la organización y de su personal, ha permitido el establecimiento de una nueva estructura que elimina la rigidez de la administración tradicional, y ha permitido el paso franco y definitivo para que cada uno de los Responsables de Proyectos se constituyan en un verdadero administrador con todos y cada uno de los elementos que le son necesarios, destacándose su carácter de Administrador de Personal. Por lo tanto, hemos podido incorporar a nuestro organismo el Sistema de Administración por Proyectos, quedando así estructurada de conformidad a las recomendaciones de la Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, que es una de las inquietudes importantes del Presidente de la República.

Aspectos Institucionales

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fue creada en el año de 1963, como resultado de las reformas del año inmediato anterior a la Fracción VI del Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo en materia de salarios mínimos.

El propósito fundamental que dio origen al nuevo sistema establecido para la fijación de los salarios mínimos fue el de procurar el efectivo cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia, sustituyendo el sistema de Juntas o Comisiones Municipales, hasta antes encargadas de realizar esta función.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, integrada por las Representaciones Obrera, Empresarial y del Gobierno Federal, de acuerdo con lo que determina la Ley Federal del Trabajo, establece anualmente la fijación de los salarios mínimos generales, para trabajadores del campo y profesionales.

Las resoluciones reflejan el consenso de los sectores obrero y empresarial, y del Gobierno Federal respecto a un área fundamental de política económica y social para mejorar las condiciones de vida del pueblo, procurando el equilibrio de los mercados de bienes y de factores de la producción. Se toman especialmente en cuenta las Resoluciones dictadas con base en los estudios realizados por las Comisiones Regionales y se les incorpora el análisis general de la economía efectuado por la Dirección Técnica de la Comisión Nacional. En éste, se examinaron los principales elementos de la estrategia de desarrollo planteada por el Ejecutivo Federal, tales como el monto del gasto público; la política tributaria, particularmente las medidas para reducir la carga fiscal a los grupos de menores ingresos; el financiamiento no inflacionario del déficit del sector público, las metas de reducción en el crecimiento de precios y las medidas que han permitido estabilizar el mercado de cambios y para

promover la captación del ahorro interno mediante instrumentos denominados en moneda nacional.

En la última Resolución, sus características fundamentales consistieron en un aumento calculado por hombre y por jornada de trabajo, dependiendo de las condiciones de cada una de las zonas económicas para los salarios mínimos generales y de campo. Los salarios mínimos profesionales, por su parte, se calcularon de acuerdo con los porcentajes de valuación que, por encima de los salarios generales, fueron acordados por el Consejo de Representantes. Con ello, se procuró reducir las diferencias absolutas que se habían venido acentuando entre los salarios de las zonas por la aplicación de coeficientes porcentuales, considerando también que un gran número de los bienes que compone la canasta del consumidor de salario mínimo están sujetos a control y tienen un precio uniforme en toda la República. Se pretende que los nuevos salarios, refinancie a los grupos de zonas de más bajo salario y reduzcan las diferencias entre los salarios generales y los de campo. No obstante que se mantienen las mismas zonas, ha sido posible reducir el número de salarios diferentes. Lo anterior, hará posible una más expedita administración salarial en todo el país, al tiempo que elimina parcialmente diferencias poco justificables entre diversos grupos de mexicanos.

Esta fijación responde de manera inequívoca a la actitud que el movimiento obrero organizado ha mantenido como una valiosísima contribución a la política anti-inflacionaria, y forma parte de un conjunto de medidas que tenderán a mejorar la situación de la economía nacional, alentando la demanda interna sin propiciar desbordamientos en los precios que podrían resultar contraproducentes.

La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos constituye el eje central de un mecanismo sui generis, integrado actualmente, además, por 89 Comisiones Regionales. Por su forma de organización, por la modalidad eminentemente participativa que reviste su estructura y sus actividades, el sistema establecido para la fijación de salarios mínimos

constituye un efectivo mecanismo tripartita que facilita el conocimiento permanente, transmitido desde su base, de los problemas relacionados con la actividad económica y con el nivel de vida de los trabajadores, ofreciendo, al mismo tiempo, un marco adecuado para la discusión entre los diversos sectores.

Objetivos de la Institución

Desde el punto de vista Técnico se busca profundizar en el análisis de los elementos señalados por la Ley, a fin de procurar una mayor objetividad en el proceso de negociación a través del desarrollo de instrumentos que hagan factible la consideración explícita por parte de los sectores y del gobierno federal de aquellos elementos que deben intervenir en la fijación de los Salarios Mínimos Legales, procurando siempre el estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales en la materia y consecuentemente dando particular importancia al logro de los niveles máximos de bienestar de que puedan disfrutar los trabajadores, tomando en cuenta las condiciones económicas generales del país y las particulares de cada región.

Desde el punto de vista Administrativo, consiste en desarrollar los sistemas y procedimientos que hagan factible una respuesta eficiente y oportuna de la Comisión Nacional desde el punto de vista operativo, a los deberes y atribuciones que la Ley le impone, así como el dar cumplimiento a los principios de la reforma administrativa y de la Comisión Interna de Administración y Programación.

Lograr un funcionamiento eficiente del sistema de fijación de salarios mínimos con el fin de determinar éstos sobre bases más reales y objetivas, procurando el más estricto cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales sobre la materia.

De acuerdo con el Artículo 551 de la Ley Federal del Trabajo, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos se

integra con un Presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica.

Presidencia

El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República y tiene los deberes y atribuciones siguientes:

- a) Someter al Consejo de Representantes el plan anual de trabajo preparado por la Dirección Técnica.
- b) Reunirse con el Director y los Asesores Técnicos, una vez al mes, por lo menos; vigilar el desarrollo del plan de trabajo y ordenar se efectúen las investigaciones y estudios complementarios que juzguen convenientes.
- e) Informar periódicamente al Secretario del Trabajo y Previsión Social de las actividades de la Comisión.
- d) Citar y presidir las sesiones del Consejo de Representantes.
- e) Cuidar de que se integren oportunamente las Comisiones Regionales y vigilar su funcionamiento.
- f) Girar las instrucciones que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento de las Comisiones Regionales.

El Consejo de Representantes se integra:

- a) Con la representación del gobierno, compuesta del Presidente de la Comisión, que será también el Presidente del Consejo y que tendrá el voto del gobierno, y de dos asesores con voz informativa, designados por el Secretario del Trabajo y Previsión Social;
- b) Con un número igual, no menor de cinco, ni mayor de quince, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados cada cuatro años, de conformidad con la convocatoria que

al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si los trabajadores o los patrones no hacen la designación de sus representantes, la hará la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social, debiendo recaer en trabajadores o patrones.

Los deberes y atribuciones del Consejo de Representantes son los siguientes:

- a) Determinar, en la primera sesión, su forma de trabajo y la frecuencia de las sesiones.
- b) Aprobar anualmente el plan de trabajo de la Dirección Técnica.
- e) Conocer del dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución determinando la división de la República en zonas económicas y el lugar de residencia de la comisión en cada una de ellas. La resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación.
- d) Practicar y realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue conveniente antes de aprobar las resoluciones de las Comisiones Regionales y solicitar de la Dirección Técnica que efectúe investigaciones y estudios complementarios.
- e) Designar una o varias comisiones o técnicos para que practiquen investigaciones o realicen estudios especiales.
- f) Revisar las resoluciones de las Comisiones Regionales; modificándolas o aprobándolas según lo juzgue conveniente.
- g) Fijar los salarios mínimos generales y profesionales en las zonas económicas en que no hubiesen sido fijados por las Comisiones Regionales.

La Dirección Técnica se integra:

- a) Con un Director, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

MANUEL URIBE CASTAÑEDA

b) Con el número de Asesores Técnicos que nombre la misma Secretaría.

e) Con un número igual, determinado por la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, de Asesores Técnicos Auxiliares, designados por los representantes de los trabajadores y de los patrones. Estos asesores disfrutarán, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, de la misma retribución que se pague a los nombrados por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La designación del Asesor Técnico Auxiliar es revocable en cualquier tiempo, a petición del cincuenta y uno por ciento de los trabajadores o patrones que la hubiesen hecho. La solicitud se remitirá a la Secretaria del Trabajo y Previsión Social la que después de comprobar el requisito de la mayoría, hará la declaratoria correspondiente. La solicitud deberá contener el nombre y domicilio de la persona que deba desempeñar el cargo.

La Dirección Técnica tiene los deberes y atribuciones siguientes:

a) Realizar los estudios técnicos necesarios y apropiados para determinar la división de la República en zonas económicas, formular un dictamen y someterlo al Consejo de Representantes.

b) Proponer al Consejo de Representantes modificaciones a la división de zonas económicas, siempre que existan circunstancias importantes que las justifiquen.

e) Practicar las investigaciones y realizar los estudios necesarios y apropiados para que las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes puedan fijar los salarios mínimos.

d) Sugerir la fijación de los salarios mínimos profesionales.

e) Publicar regularmente las fluctuaciones ocurridas en

los precios y sus repercusiones sobre el costo de la vida, para cada una de las zonas económicas.

f) Resolver, previa orden del Presidente, las consultas que se le formulen en relación con las fluctuaciones de los precios y sus repercusiones en el poder adquisitivo de los **salarios**.

Para cumplir con lo anterior la Dirección Técnica debe:

1º Practicar y realizar las investigaciones y estudios necesarios y apropiados para determinar, por lo menos:

a) Las condiciones económicas generales de la República y de las zonas en que se hubiese dividido el territorio nacional.

b) La clasificación de las actividades de cada zona económica.

c) El costo de la vida por familia.

d) El presupuesto indispensable para la satisfacción de las siguientes necesidades de cada familia, entre otras: las de orden material, tales como la habitación, manejo de casa, alimentación, vestido y transporte; las de carácter social y cultural, tales como concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación; bibliotecas y otros centros de cultura; y las relacionadas con la educación de los hijos.

e) Las condiciones económicas de los mercados consumidores.

2º Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales y estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes.

3' Recibir y considerar los estudios, informes y sugerencias que le presenten los trabajadores y los patrones.

4' Preparar un informe para cada zona económica, que debe contener un resumen de las investigaciones y estudios que hubiese efectuado y de los presentados por los trabajadores y los patrones, someterlo a la consideración de las Comisiones Regionales y asesorar a éstas cuando lo soliciten.

Las Comisiones Regionales se integran cada cuatro años, de acuerdo a las disposiciones siguientes:

a) Con un representante del Gobierno, que fungirá como Presidente, nombrado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, previa consulta con los Gobernadores de las Entidades Federativas comprendidas en la zona.

El Presidente será asistido por un Secretario.

b) Con un número igual, no menor de dos, ni mayor de cinco, de representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados y de los patrones, designados de conformidad con la convocatoria que al efecto expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si los trabajadores o los patrones no hacen la designación de sus representantes, la hará la misma Secretaría, debiendo recaer en trabajadores o patrones.

e) En aquellas zonas en que no existan trabajadores sindicalizados, los representantes serán designados por los trabajadores libres.

Los deberes y atribuciones de las Comisiones Regionales son los siguientes:

a) Determinar, en la primera sesión, su forma de trabajo y la frecuencia de las sesiones.

b) Conocer el informe que someta a su consideración la Dirección Técnica de la Comisión Nacional.

c) Practicar y realizar directamente las investigaciones y estudios que juzguen convenientes, antes de dictar resolución.

d) Fijar los salarios mínimos generales y profesionales de su zona y someter su resolución al Consejo de Representantes de la Comisión Nacional.

e) Informar a la Comisión Nacional, cada quince días, del desarrollo de sus trabajos, por lo menos.

Procedimientos

La Ley Federal del Trabajo establece en sus artículos 570 al 574 inclusive, los procedimientos que deberán seguirse en la Comisión Nacional y en las Comisiones Regionales para la fijación de los salarios mínimos. Por considerar de la mayor importancia estos aspectos, a continuación se transcribe íntegramente el contenido de tales artículos:

"Artículo 570. Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

"Artículo 571. En la fijación de los salarios mínimos por las Comisiones Regionales, se observarán las normas siguientes:

I. Los trabajadores y los patrones a más tardar el último día de agosto, podrán presentar los estudios que juzguen convenientes acompañados de las pruebas que los justifiquen.

II. Las Comisiones dispondrán de un término que vencerá el treinta de septiembre para estudiar los informes de la Dirección Técnica de la Comisión Nacional y los estudios presentados por los trabajadores y los patrones; efectuar directamente las investigaciones y estudios que juzguen convenientes y dictar resolución fijando los salarios mínimos.

Dentro del mismo término podrán solicitar de la Dirección Técnica investigaciones y estudios complementarios; y

In. Los presidentes de las Comisiones, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la resolución, ordenarán su publicación y remitirán el expediente a la Comisión Nacional.

Artículo 572. Las Comisiones Regionales expresarán en sus resoluciones los fundamentos que las justifiquen. A este fin, deberán tomar en consideración los informes de la Dirección Técnica, las investigaciones y estudios que hubiesen efectuado y los estudios presentados por los trabajadores y patrones.

La resolución determinará:

l. El salario mínimo general;

n. El salario mínimo del campo; y

HI, Los salarios mínimos profesionales.

Artículo 573. En la fijación de los salarios mínimos por la Comisión Nacional, se observarán las normas siguientes:

l. Los trabajadores y los patrones, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se publique la resolución de cada Comisión Regional, podrán hacer las observaciones y presentar los estudios que juzguen convenientes, acompañándolos de las pruebas que los justifiquen.

n. El Consejo de Representantes, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que reciba cada uno de los expedientes, estudiará las resoluciones y las observaciones y estudios presentados por los trabajadores y los patrones y dictará resolución confirmando o modificando las que hubiesen dictado las Comisiones Regionales. Podrá efectuar directamente las investigaciones y estudios que juzgue conveniente y solicitar de la Dirección Técnica estudios complementarios.

In. Si alguna de las Comisiones Regionales no dictare resolución dentro del término señalado en el Artículo 571

Fracción n, o el expediente no se hubiere recibido a más tardar el treinta y uno de octubre, el Consejo de Representantes dictará la resolución correspondiente, después de estudiar el Informe de la Dirección Técnica y en su caso los estudios presentados por los trabajadores y patrones ante la Comisión Regional, y de efectuar directamente las investigaciones y estudios que juzgue convenientes.

IV. La Comisión Nacional expresará en su resolución los fundamentos que la justifiquen. A este fin, deberá tomar en consideración los expedientes tramitados ante las Comisiones Regionales, las investigaciones y estudios que hubiese efectuado y las observaciones y estudios presentados por los trabajadores y patrones; y

V. Dada la resolución, el Presidente de la Comisión ordenará su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, la que deberá hacerse a más tardar el treinta y uno de diciembre.

Artículo 574. En los procedimientos a que se refiere este capítulo se observarán las normas siguientes:

l. Para que puedan sesionar las Comisiones Regionales y el Consejo de Representantes de la Comisión Nacional, será necesario que concurra el cincuenta y uno por ciento del total de sus miembros, por lo menos.

n. Si uno o más representantes de los trabajadores o de los patrones deja de concurrir a alguna sesión, se llamará a los suplentes; si éstos no concurren a la sesión para la que fueron llamados, el Presidente de la Comisión dará cuenta al Secretario del Trabajo y Previsión Social para que haga la designación de la persona o personas que deban integrar la Comisión en substitución de los faltistas,

In. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate, los votos de los ausentes se sumarán al del Presidente de la Comisión; y

IV. De cada sesión se levantará un acta, que suscribirán el Presidente y el Secretario".

REFORMA Y REORGANIZACION DEL SERVICIO CIVIL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Wayne G. GRANQUIST

WAYNE G. GRANQUIST, se graduó de Abogado en la Universidad de Harvard.

Ocupó diversos puestos en la Banca de los Estados Unidos de Norteamérica desde 1969, siendo Presidente del Banco Nacional del Condado de Fairfield en Norwalk, y Primer Vicepresidente del Banco de Fideicomiso de Connecticut, en su oficina regional de Dcrien,

Fue Presidente del Comité de la Habitación de Nonuak y Tesorero de la Agencia para Combatir la Pobreza en la Comunidad. Asimismo ha ocupado el puesto de Jefe de Análisis de Programación de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), y ha sido funcionario del Servicio Exterior del Departamento de Estado.

Actualmente es el Vicepresidente del Programa Presidencial de la Administración Federal de Personal, y preside el grupo de trabajo para establecer una política de reglamentos en el Departamento Legislativo Presidencial.

En este momento México y los Estados Unidos de América tienen en común que sus Presidentes, José López Portillo y James Carter, se han comprometido a reorganizar sus respectivos gobiernos con el objeto de contar con sistemas de administración más eficaces que respondan a las necesidades de la población.

La reforma administrativa, que se está llevando a cabo en los Estados Unidos de América, es el resultado de una serie de acontecimientos que aparecieron en la década de los sesentas, entonces se establecieron programas de ayuda so-

cial para las class más necesitadas del país; esto continuó con administraciones más conservadoras, como las de los Presidentes Nixon y Ford. El Congreso durante todos estos años se ha comportado como una institución liberal, pues ha aprobado todos los programas de ayuda. El pueblo norteamericano se ha acostumbrado a esta situación; cada vez exige más planes y programas de ayuda y trata de pagar menos impuestos. Actualmente hay una actitud de rebeldía en los contribuyentes, se niegan a pagar sus impuestos. Esta rebeldía se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que la llamada "Proposición número 13" que ha tenido un gran éxito en California; esta propuesta limita el

porcentaje de impuestos que se pueden cobrar anualmente por la tenencia de la tierra.

El gobierno tiene que funcionar adecuadamente con menos ingresos y con más o menos el mismo número de empleados. Para que la administración del Presidente Cartel' tenga éxito es muy importante la reorganización del servicio civil. El total de la fuerza laboral en los Estados Unidos de América es de 2.8 millones de personas, de los cuales 2.2 millones tienen que sentir de manera directa la reforma administrativa. Este esfuerzo de reorganización es solamente una parte de lo que el Presidente está haciendo para que la administración sea más eficiente. Aquí se trata de revisar las estructuras y el funcionamiento de las dependencias, unificar aquellas que realizan duplicidad de funciones y suprimir todas las que ya resultan obsoletas; este proyecto denominado "La Reforma" se inició en mayo de 1977 con la creación de un grupo de trabajo integrado por 120 personas altamente calificadas, todos los resultados se deben a este grupo que tiene una excelente organización. Antes ya se habían realizado esfuerzos en este sentido, pero ninguno de manera tan amplia y definitiva. Se cuenta con un grupo de asesores integrado por los especialistas más antiguos de cada departamento del gobierno. Los participantes dedican su tiempo completo al proyecto, el Director Ejecutivo del mismo es Dwight, persona con una experiencia burocrática de 30 años, actualmente retirado y que es respetado por ambos partidos. Los demás integrantes de este grupo son algunos miembros del servicio civil, funcionarios del gobierno especialistas en administración de personal y 15 ó 20 personas de la iniciativa privada y de las universidades, estos últimos con el objeto de contar con una perspectiva más amplia.

El proyecto se dividió en 9 áreas de trabajo muy similares a las que existen en la reforma administrativa mexicana, que son:

- 10.-Composición dinámica;
- 20.-Ejecutivos de alto nivel;

- 30.-Procesos de asesoría;
- 40.-Oportunidad de empleo para mujeres y minorías.
- 50.-Los beneficios;
- 60.-Relación entre la fuerza de trabajo y la administración;
- 70.-El desarrollo del personal;
- So.-La organización del servicio civil;
- 90.-La relación y la coordinación entre los servicios civiles federal y local.

En la metodología empleada se realizan análisis de casos reales con diferentes técnicas de análisis administrativo, como la consulta de los archivos para conocer, por ejemplo, que ha sucedido respecto al sistema de disciplina. Se obtuvieron opiniones directas de 7,000 empleados públicos de las ciudades con mayor concentración de ellos.

Terminado el diagnóstico y asumiendo que el objetivo del servicio civil es formar gente apta y honesta, se delimitan con precisión los problemas principales, separándolos en áreas. El primer problema que apareció fue el de la excesiva rigidez del sistema que está operando; es entendible si recordamos que el servicio civil en los Estados Unidos surgió por un penoso incidente para los norteamericanos: el asesinato del Presidente Garfield, Un empleado desesperado se acercó al presidente para pedirle trabajo, y al serle negado sacó una pistola y lo mató. Este hecho causó tal horror entre la población que se consideró absolutamente necesario el establecimiento de un servicio civil que operara con el criterio del "mérito personal". Al pasar los años este sistema se fue anquilosando hasta convertirse en lo que ahora conocemos: un grupo de reglas ante las cuales las capacidades personales no revisten la importancia deseada, el tortuguismo y el papeleo. Veamos un ejemplo; para conseguir un químico para un proyecto ~~pasa~~ hasta un año. Otro caso más grave aún es la dificultad que existe ~~para~~ separar a una persona incompetente de la administración; se ha llegado a dar el caso de que para cesar a una mecánografa que constantemente llegaba tarde, se peleaba con sus compañeros, no sabía escribir a máquina, en resumen era

incompetente, el supervisor del área tardó en conseguirlo 21 meses sin incluir la apelación a la que la empleada tenía derecho. Irónicamente el supervisor tardó tanto que lo acusaron de incompetente. Con esa situación todos los funcionarios pensaban que podían tener problemas si trataban de hacer cumplir a sus empleados pues en caso de una apelación ellos tendrían la carga de la prueba. En vista de esta falta de protección y apoyo optaban por no reportar a nadie y dejar que cada quien se comportara como quisiera, **a lo más que se atrevían era a tratar de conseguir su transferencia para no tener la molestia y en algunos casos hasta ascendían a la persona para que pasar a otra oficina.**

Uno de los problemas más importantes que surgió fue el de la organización del servicio civil mismo. Actualmente es un organismo que tiene 7,000 empleados, está presidido por un Comité de 3 miembros que son designados por el Presidente y confirmados por el Congreso; esta comisión se integra por un representante de cada uno de los dos partidos mayoritarios y un representante de todos los partidos minoritarios; su función es la de controlar el sistema de méritos. Empezaron a existir contradicciones internas debido a la propuesta de las funciones que desempeñaban. Por una parte, tenían que ver con la eficiencia y la productividad de las dependencias -los funcionarios buscaban ayuda y esta comisión debía protegerlos- y también juzgaba de las apelaciones presentadas por los empleados -en este caso juzgaba a los mismos empleados que protegía-, era pues asesor de la administración y protector de los empleados; falló en ambos casos.

otra de las deficiencias del sistema es que se convirtió en "automático", es decir que se acabó con el sistema de incentivos. Lo mismo recibían el capaz y el mediocre. El ascenso llegaba para el que tardaba lo suficiente en el servicio y no para el más útil y esforzado; lo único que contaba era la perseverancia. El resultado de esta situación fue la disminución de la eficacia.

Como ya señalamos el diagnóstico se inició en mayo de 1977, las recomendaciones estaban listas en diciembre del

mismo año y el informe y las sugerencias para el Presidente Carter se presentaron en febrero de este año. Las recomendaciones para el Presidente se obtuvieron aplicando cuestionarios a muchas personas acerca de los principales problemas de la administración norteamericana y sus posibles soluciones. Al definir las recomendaciones se nos presentó el problema de cómo evitar que las confrontaciones públicas pudieran eliminar las propuestas del Presidente, para tratar de solucionar esto hicimos una selección y escogimos las 50 recomendaciones más importantes y las sometimos a la consideración del Presidente; él las estudió y seleccionó y fueron presentadas al Congreso en marzo de este año.

Las principales inquietudes son: el diseño de un sistema para mejorar la eficiencia de los empleados a través del uso de incentivos; la transformación de los procedimientos con el objeto de evitar reglas conflictivas; eliminar el alto costo y el retraso innecesarios. Estos cambios se plantearon en dos direcciones, cambios organizacionales y legislativos.

El Presidente cuenta actualmente con la "autoridad de reorganización", esto es una facultad que algunas veces el Congreso le delega —como ha sucedido en este caso— con el objeto de que presente un plan para cambiar las estructuras organizacionales; el Congreso tiene 60 días para estudiarlo y manifestar su aprobación, o desaprobación. Con esta facultad el Presidente solamente puede reorganizar la administración, no puede crear nuevos sistemas. Esta facultad posibilita la reorganización del servicio civil, que se ha propuesto quede dividido en tres organismos diferentes:

10. La Oficina de administración de personal con 5,000 empleados, al frente un director responsable ante el Presidente. Esta oficina realizará el reclutamiento, capacitación y en general el desarrollo de todos los sistemas de administración de personal.

20. El Consejo de protección del sistema de méritos que tiene por objeto proteger a los empleados de las presiones

políticas y resolver sus apelaciones en contra de acciones disciplinarias. Irónicamente se encontró al hacer el diagnóstico que a pesar de la rigidez del antiguo sistema, los empleados no estaban protegidos contra las presiones de los partidos políticos; aquí hay que señalar que esta presión era de los dos partidos mayoritarios.

Otra importante función de este consejo es la de proteger a los "delatores", es decir a aquellos empleados que son testigos de actos de corrupción en la administración, faltas en los sistemas administrativos o conductas ilegales en las organizaciones dentro del trabajo; que tratan de resolver la situación dentro del sistema y no lo consiguen, por lo que no les queda otro recurso que recurrir a la prensa, generalmente son despedidos siendo función del Consejo que esto no suceda, a través de un órgano especial para protección de los delatores.

Este organismo está constituido por tres personas, dos son representantes de cada uno de los partidos mayoritarios y el otro representante de las minorías; sus miembros no pueden ser nombrados nuevamente, y duran en el cargo siete años.

30. Una entidad que llevará a cabo la relación entre los empleados y el gobierno federal; que vigilará la sindicación y el trato a los empleados dentro de los sindicatos, que comenzaron a crecer durante la época del Presidente Kennedy y actualmente suman el 50% de los empleados públicos con una tendencia generalizada a su aumento.

Las políticas, tendencias y sistemas de organización que tentativamente operarán en el servicio civil norteamericano se encuentran contenidas en los diferentes títulos de la ley del servicio civil:

En el primer título se establecen los principios del sistema meritario. Se determina que se deben emplear personas re-

presentantes de la nación, que no debe existir ningún tipo de discriminación, que los empleados deben desempeñar sus puestos eficientemente y de la forma más productiva y, por último, que deben ser dirigidos por la administración. Se prohíben las presiones políticas y la discriminación en el trabajo y en caso de violación de estas disposiciones se establece un sistema de multas.

En el título segundo están las disposiciones para reforzar el consejo en el plano organizacional y para cambiar el sistema disciplinario del servicio; anteriormente si a un empleado se le aplicaba una medida disciplinaria y este apelaba, el funcionario que la había aplicado estaba obligado a justificar con evidencias fácticas la necesidad de su acción. Con el nuevo sistema el empleado recibirá 30 días antes de ser acusado, una nota en la que se le informará de la intención de aplicarle una medida disciplinaria. El empleado tendrá 60 días de prueba para que con base en la evaluación de un supervisor se pueda retirar la acusación y no quede asiento alguno en su expediente. Transcurridos los 60 días, salvo que la oficina respectiva le conceda **30 días más, se tomará una decisión. Si se toma acción en su contra y el empleado apela, éste deberá demostrar que las acciones son arbitrarias y caprichosas y que ningún hombre razonable podría estar de acuerdo con la decisión.**

En el siguiente título se regula el problema de los veteranos de guerra que hasta la fecha han tenido un trato preferencial. La mayoría son blancos y de sexo masculino, lo cual va en contra de la política actual de servicio civil que promueve la igualdad de oportunidades de empleo para mujeres y grupos minoritarios.

En el título cuarto se establece el servicio civil para los funcionarios de alto nivel. Unos 9,200 empleados públicos se encuentra en los niveles más altos del sistema, el 90% son funcionarios de carrera y sólo un 10% ocupa el puesto por designación política y por lo tanto, cambian con el régimen. En el actual sistema éstos altos funcionarios

tienen los mismos privilegios, sistemas de protección y prestaciones que todos los demás empleados. Con el nuevo método las prestaciones pueden ser mucho más altas pero el riesgo también aumenta considerablemente. El sistema previene que los altos funcionarios pueden ser removidos en **cualquier momento a donde más se les necesite; también** prevee que se premie con una muy alta gratificación económica a los miembros más destacados de la administración y asimismo que puedan llegar a perder el puesto aquellos funcionarios que tengan una deficiente función. Las **gratificaciones que se otorgan anualmente no se integran al salario** y deben ganarse cada año. Los actuales funcionarios de alto nivel tienen la opción de escoger este sistema o retirarse del servicio con todas las prestaciones legales a que tengan derecho en término de 90 días.

Las compensaciones para altos funcionarios ascenderán hasta el 20% de su salario anual; el primer año que será de prueba habrá normas muy rigurosas y los que se desempeñan notablemente contarán con un bono al final del año.

Se buscó un sistema de incentivos y se llegó a la conclusión de que el motivador más eficaz es el dinero. El pago por incentivos va del nivel más alto hasta el nivel medio; es decir, hasta personas que manejan 25 o más empleados. Esto repercute en 78,000 trabajadores. Actualmente los pagos se hacen por escalafón, por aumento meritario, éste sí queda integrado al salario.

En el título sexto se reglamentan las relaciones con los sindicatos; actualmente existen en virtud de un decreto emitido por el Presidente Kennedy que puede ser revocado por cualquier Presidente, los sindicatos siempre han solicitado una legislación permanente para tener relaciones laborales más estables y el Presidente Carter ha recogido esta sugerencia y ha propuesto al Congreso que las relaciones se traten sobre una base estatutaria. Los trabajadores sindicalizados podrán optar por acudir, en caso de despido o cualquier otra sanción, a la comisión meritaria

a conciliación y arbitraje. A los sindicatos no se les dará derecho de huelga, ni habrá negociaciones entre éstos y el gobierno respecto a aumento de salarios. Actualmente los sueldos se establecen por la propuesta que el Presidente presenta al Congreso y que se obtienen haciendo un **análisis comparativo con los sueldos que está otorgando la** iniciativa privada en cada una de las zonas en donde hay empleados públicos, esta información la concentra la oficina de estadística laboral del departamento de trabajo y **emite juicios para determinar qué tasa de sueldo le es comparable.** En los últimos años el aumento para los empleados federales a sido del 7.5%. A este sistema se le llama "ajuste de comparabilidad",

La legislación norteamericana faculta al Presidente para proponer un plan específico en lugar del "ajuste" en los casos en que lo requiera la economía del país. Por ejemplo, este año el Presidente presentó un plan para que el aumento solamente sea del 5.5%, debido a la inflación; claro que este plan puede ser modificado por el Congreso, **pero no creo que así suceda.**

La descentralización y la delegación de autoridad ya se ha iniciado a nivel administrativo. Se pueden hacer exámenes, contratación y cursos de capacitación en las unidades descentralizadas. Es necesario que esta tendencia se desarrolle para evitar el retraso en los sistemas de administración de personal. Esta etapa se lleva a cabo en base a acuerdos y **recomendaciones con las dependencias respectivas que están** fijando los criterios que deben tenerse en cuenta para el personal de cada dependencia particular. La oficina central hará una auditoría anual a la dependencia y en caso de que no esté cumpliendo con las políticas generales se le quitará la autoridad que se le delegó y se reintegrará al sistema general de personal.

La autoridad de mayor jerarquía en el manejo del personal en los Estados Unidos de América es el Presidente, de él depende todo el sistema. Para lograr la descentralización

es necesario que él delegue su autoridad a través de la oficina central de personal.

La etapa en la que actualmente se encuentra todo este proceso es el paso del proyecto de ley por el Senado y por la Cámara de Diputados, la propuesta se presentó en marzo

y en este momento los comités del Congreso están redactando las versiones respectivas de esta ley; esperamos que no la cambien mucho. Aproximadamente para el mes de septiembre este proyecto será firmado y se aplicará en toda la Unión Americana.

DEL CENTRALISMO PRIMITIVO AL ILUSTRADO EN LA POLITICA y LA ADMINISTRACION

Romeo FLORES CABALLERO

ROMEO FLORES CABALLERO, ha sido maestro en todos los niveles de la educación en México; tiene estudios de postgrado en la Universidad de Hutsville y Austin, siendo esta última donde obtuvo el título de Doctor en Filosofía. Tiene una amplia experiencia en materia administrativa, habiendo ocupado diversos puestos en la anterior Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia; ha sido Secretario Adjunto del Colegio de México, Presidente de la Comisión de Becas y Coordinador Académico del Centro de Estudios Internacionales en la misma Institución.

Ha publicado diversos libros sobre historia, economía y administración pública, además de otros ensayos y artículos en revistas y periódicos de la ciudad de México.

Actualmente es Asesor de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Director de la Industria Básica Paraestatal de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y Coordinador de Investigación del propio Instituto Nacional de Administración Pública.

Marco de Referencia

La evolución de la Administración Pública del México colonial se puede dividir para su estudio en tres etapas: La primera comprende el diseño del aparato administrativo y la organización territorial como consecuencia natural del descubrimiento, conquista, exploración y colonización. Esta etapa cubre, en términos generales, el siglo XVI. La segunda, muestra los resultados de la administración encabezada por virreyes, adelantados, gobernadores, audiencias, corregidores y alcaldes y se desarrolló durante el siglo XVII y principios del XVIII. La tercera corresponde al reinado de los borbones y fue de reformas administrativas, políticas y económicas diseñadas por la Corona para recuperar el poder que

había perdido, como consecuencia de la delegación de poderes en personas e instituciones, cuyo enriquecimiento los llevó al grado de cuestionar la legitimidad del poder real.

Las dos primeras etapas señaladas corresponden al reinado de los Habsburgo y se caracterizan por un exagerado centralismo del poder de la administración, y de la política, así como por la explotación de las riquezas de la Colonia con carácter patrimonial exclusivo para la Corona de Castilla. En estas dos etapas, el manejo de los asuntos políticos y económicos se inspiraron en dos principios básicos. El primero en la doctrina de Santo Tomás, que concebía al orden social y político regido por preceptos y leyes naturales ajenos a la voluntad humana. Con una sociedad jerarquizada cuyas desigualdades e imperfecciones, aceptadas por sus

miembros, eran susceptibles de "corregirse si pusieran en peligro la justicia divina". La solución de los conflictos se haría de manera casuística y se consideraba al rey como el gobernante y juez supremo. En él estaba depositada la soberanía de la colectividad y, por lo tanto, se reservaba la decisión final de todos los conflictos.

El segundo principio, determinado por la doctrina mercantilista, obligaba al ejercicio monopolítico de todas las actividades económicas, particularmente del comercio, con el fin de procurar una balanza comercial favorable, que permitiera la acumulación de metales preciosos para engrandecer y fortalecer el poder del Estado español frente al resto de las potencias europeas.

La tercera etapa que, como se dijo, corresponde al reinado de los Borbones, se distingue por una distensión del esquema centralizado rígido y esta influida por las ideas de la ilustración, cuya potencialidad se observaba, por una parte, en la radicalización de la revolución francesa y en la Independencia de los Estados Unidos; y, por la otra, en la incorporación de las ideas y principios del liberalismo económico, consecuencia de las revoluciones agrícola y comercial,

La concepción, el diseño, el establecimiento y la consolidación de un gobierno excesivamente centralizado para explotar con eficacia la riqueza de América, constituye la principal característica de la administración pública en la época colonial.

La evolución de este sistema, concebido como función básica del Estado español, habría de conformarse, con el tiempo, a) de una parte por la experiencia de los españoles, acumulada en sus largos años de lucha en la reconquista; que culminara con la expulsión de los moros, la consolidación de la monarquía española y el propio descubrimiento de América. b) De otra, por las formas de organización indígena, especialmente centralizada en el gobierno de reyes y caciques,

determinada por los medios de producción primitivos y la elaborada utilización de la mano de obra indígena. Y, finalmente, de manera casuística, derivada de la experiencia consecvente a la magnitud de los descubrimientos, la importancia de la riqueza, así como por la actitud y pretensiones de descubridores, conquistadores y colonizadores que, aunque originalmente fueron estimulados por la Corona, reclamaban la natural recompensa al éxito de sus empresas particulares.

Los inicios de la administración colonial española

El descubrimiento de América tomó a los españoles por sorpresa, a pesar de las teorías y evidencias esbozadas sobre la existencia de nuevas tierras. La Corona, por lo tanto, a pesar de que había logrado la empresa de unificación, y que había conseguido consolidar el poder del Estado y de que se iniciaban programas de integración y expansión económica, no contaba con la infraestructura necesaria para emprender, por su cuenta, el reto que significaba la administración de los nuevos hallazgos.

Esto explica que la monarquía española, en las primeras etapas de la Colonia, delegara amplísimas facultades con el fin de interesar a sus súbditos para que emprendieran, por su cuenta y riesgo, las empresas que demandaban el descubrimiento, la conquista y colonización de América.

El primer contrato firmado por los reyes de España, por así decirlo, se otorgó a Cristóbal Colón. En él, la Corona se aseguraba los beneficios de la expedición y la soberanía de Castilla, sobre las tierras descubiertas. Las tierras se consideraban, durante la época colonial, como propiedad exclusiva del Reino de Castilla. Sin embargo, al firmarse el contrato, Colón recibió, entre otros beneficios, el título de Virrey de las tierras que descubriese, así como los grados de Gobernador, Capitán General y Adelantado.

Con estos títulos, Colón adquirió entre otros privilegios, el derecho de decidir controversias relacionadas con el comercio y de recibir la décima parte de todos los ingresos provenientes de los productos de las Indias, así como presentar las ternas de los funcionarios que trabajarían bajo sus órdenes, para la ulterior aprobación de la Corona. Privilegios semejantes fueron otorgados a otros conquistadores, adelantados y gobernadores de América y de la Nueva España.

Sin embargo, la magnitud de los descubrimientos y, en consecuencia, la importancia que adquirían esta clase de nuevos empresarios por su riqueza y privilegios frente a la autoridad real, hizo que ésta se enfrascara en una larga estrategia, política, administrativa, judicial y religiosa para retirar o reducir los beneficios otorgados a los intrépidos españoles en los primeros contratos. Se iniciaba así una larga disputa entre los intereses público y privado que culminaría con la consolidación del estado español y su gobierno en la Colonia.

En un principio, los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla. Posteriormente, la Reina Isabel la Católica otorgó al clérigo Juan Rodríguez de Fonseca la responsabilidad de asesorar a la Corona en la solución de las problemas coloniales. El clérigo en funciones sentó las bases del segundo viaje de Colón y, el establecimiento de la Casa de Contratación, que se encargaría de administrar los asuntos derivados del comercio.

Al aumentarse los descubrimientos y complicarse la organización de los nuevos territorios, particularmente después de 1524, la Corona, apoyada en el Consejo de Castilla, integró un nuevo organismo llamado Consejo de Indias. Este organismo se convirtió en el brazo ejecutor de la política de la monarquía en las colonias y el principal, sino el único medio para la Administración Colonial en los primeros doscientos años.

El Consejo tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial y era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración colonial los primeros doscientos años. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó en su "staff" **geógrafos, cosmógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores, cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaba de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su política europea.**

Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, como la unidad responsable de la ejecución de la política, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de los Virreinos y los funcionarios que se encargarían de su organización: Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores y, junto con ellos, los Oidores. La gran mayoría españoles, seleccionados con base en sus servicios y lealtad a la Corona.

Los Virreyes y los Capitanes Generales eran representantes del Rey. Habían sido escogidos y nombrados por él, y le debían absoluta lealtad. Eran los ejecutivos de la política real. Tenían a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares y la supervisión de los asuntos financieros, de la justicia y los asuntos regulares de la Iglesia. Gozaban de gran prestigio e influencia y manejaban con frecuencia, a su arbitrio, la distribución de cargos públicos, las encomiendas y la reglamentación del trabajo. Su misión principal consistía en aumentar los envíos de fondos a la Corona y eran removidos a voluntad del monarca. Su excesiva discrecionalidad en la interpretación y ejecución de órdenes, leyes y decretos, fue origen de constantes disputas y motivo de frecuentes rebeliones contra la Corona.

Las Audiencias tenían a su cargo la elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales. Eran una especie de Corte de Apelación. Estaban subordinadas jurídicamente al Consejo de Indias. Asumían las funciones del Virrey en caso de ausencias o enfermedad. Con frecuencia impedían abusos y podían agilizar o limitar la administración de acuerdo con el temperamento y capacidad de los virreyes o Capitanes Generales, que los presidían. Sin embargo, el rasgo más distintivo estaba determinado por el hecho de que sus miembros, los oidores, que también desempeñaban funciones de inspección y supervisión, tenían una permanencia mayor a la de los Virreyes como cuerpo, y, en consecuencia, mantenían la continuidad de las acciones y la influencia en el gobierno colonial.

Para la administración regional y subregional, la Corona designó a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que mantenían en sus provincias una autoridad tan importante como la de los virreyes y capitanes generales, a veces mayor porque agregaban a sus funciones administrativas las correspondientes a adelantados y capitanes generales de los ejércitos.

La administración y organización de la Colonia no fue uniforme. Con frecuencia habían indefiniciones en las actitudes de los funcionarios y los límites y jurisdicciones de sus cargos no estaban precisados con claridad. Además, el hecho de que la gran mayoría fueron españoles, nombrados por la Corona o por el Consejo, y que no pudieron removerse sin su aprobación, les otorgaba una independencia de acción que exigía precauciones, cautela y negociaciones constantes para no chocar con los intereses creados por los grupos de presión y de poder que se fueron creando y organizando en las nuevas tierras. Esto, si bien podía servir para impedir abusos, con frecuencia conducía a la formación de cacicazgos ajenos a la administración y alejados de los principios de la política general de la monarquía.

De todos los funcionarios de la Colonia, el Corregidor era el más conocido por su asociación con los Ayuntamientos y

los Cabildos. El Corregidor mantenía en su jurisdicción regional, según Haríng, la misma posición que tenían los virreyes y los capitanes generales con sus respectivas audiencias.

En la base de esta pirámide administrativa estaba el Ayuntamiento o Cabildo. Este era la autoridad local y a través de ella los vasallos conocían, la autoridad real. Estaba integrada, principalmente, por alcaldes ordinarios y regidores, aunque sus miembros variaban de acuerdo con el tamaño de las ciudades, villas o pueblos e incluían, para propósitos de atención de problemas locales y representación, a síndicos, procuradores, inspectores, mayordomos y alguaciles.

Finalmente, para resolver asuntos de gravedad imprevistos, que afectaban a todos los pobladores de la ciudad, se constituían cabildos abiertos, en los que participaban los miembros más notables de las comunidades.

Esta organización se mantuvo más o menos inalterable hasta fines del siglo XVIII, cuando la situación económica y política de la Corona cambió radicalmente, obligándole a realizar ajustes y reestructuraciones a fin de mantener unidos sus dominios. Esto explica la creación de las Intendencias y las Subdelegaciones diseñadas con la intención de terminar la corrupción administrativa, acumulada en los trescientos años de vida colonial, controlar mejor el comercio, evitar el contrabando, mejorar los sistemas de recaudación y mantener unido al imperio.

Junto a esta estructura formal, y para responder a los innumerables abusos de poder y así como satisfacer quejas de los colonos, la monarquía organizaba acciones de control y supervisión conocidas como residencias y visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión y constituía la oportunidad propicia para que todos los pobladores presentaran sus quejas y demandas en busca de la restitución de daños. La Visita, que se hacía en forma reservada, servía por su

parte para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica.

La intrincada estructura administrativa de la Colonia, se complicaba por la distancia con la metrópoli, la dificultad en las comunicaciones, la diversidad y aislamiento de las regiones, el nombramiento exclusivo de españoles para los principales puestos, la tardanza en el trámite y solución de los asuntos oficiales, la falta de definición y delimitación de autoridades y la excesiva corrupción. Esto obligó al desarrollo de un sistema basado en la desconfianza que impedía la buena marcha de la administración que, con el tiempo, sería un elemento importante en la pérdida del imperio.

De acuerdo con el sistema mercantilista, adoptado por la monarquía para fortalecer su poderío, la Corona requería de un mecanismo que sirviera para controlar el comercio con las colonias. Esto era de particular importancia porque no sólo se trataba de proteger la incipiente industria española, sino también de evitar que las materias primas provenientes de las colonias, especialmente los metales preciosos, sirvieran para fortalecer las economías de otros países europeos. En esta empresa, sin embargo, la corona española tendría que asociarse con el poderoso grupo de comerciantes formado a raíz de la revolución comercial que había contribuido al descubrimiento.

La Casa de Contratación, fundada en 1503, se convirtió en la Institución encargada de ejercer el monopolio de todas las transacciones comerciales con las colonias. Era una especie de Secretaría de Comercio integrada, de acuerdo con sus actividades, con un Contador, un Factor, un Correo Mayor, un Piloto Mayor, un Tesorero y un Fiscal, cuyas funciones se sofisticaron a medida que se consolidaba el sistema. Además incluye un Tribunal de la Acordada y una Sala de Justicia para resolver controversias entre los comerciantes y entre éstos y la administración.

La Casa de Contratación se convirtió, con el tiempo, en la oficina más poderosa de la Corona porque, además de

organizar los viajes de expedición, llevar las estadísticas, diseñar y manejar en exclusiva mapas y rutas de los programas de exploración y descubrimiento, era la responsable de cobrar los impuestos destinados a la Corona y administrar los fondos reales.

Para manejar el comercio, en el esquema monopolista, era necesario que todo el comercio se realizara a través de puertos exclusivos tanto en la península como en la Colonia. Para el comercio español se seleccionaron los puertos de Sevilla y Cádiz y para América, Veracruz, Cartagena y Puerto Bello en el Istmo de Panamá. En ambos lados del Atlántico se formaron asociaciones de comerciantes para usufructuar el tráfico.

La Casa de Contratación, sin embargo, no podía operar eficientemente sin la ayuda de los propios comerciantes y, por ello, tuvo que hacer verdaderos esfuerzos para armonizar los intereses privados y de la Corona. Esto explica **que, con frecuencia, más que organizar, sancionaba los viajes programados por las influyentes asociaciones de comerciantes del Consulado de Sevilla y de Cádiz,**

Establecidos los Consulados y seleccionados los puertos, el comercio se organizó mediante un sistema de flotas que, por una parte, permitían controlarlo y reglamentario mejor y, por la otra, servían de protección contra los ataques y las incursiones de comerciantes y piratas de los países competidores europeos que, a medida que transcurría la Colonia, amenazaban la permanencia exclusiva de España en América.

Las flotas se integraban con 50 barcos aproximadamente, dos veces por año, para llevar los productos manufacturados de Europa, especialmente equipo para la explotación de materias primas y armas para la defensa. De América regresaban cargados con metales preciosos cuya acumulación, y no la satisfacción de la demanda del mercado, servía para cumplir con el principio mercantilista.

Era natural que un comercio de esta naturaleza requiriera de orden y protección. A medida que aumentaba el número de participantes aumentaban los riesgos y el costo de la flota. La contratación de una fuerza marítima que protegiera a las flotas, especialmente al regreso de América, para vigilar que el oro y la plata llegaran a su destino, hacia **aún más oneroso el sistema.**

A pesar del monopolio ejercido y de la posición privilegiada de España en el comercio indiano, el gobierno español y sus comerciantes no fueron capaces de invertir, en el monto necesario, sus ganancias para desarrollar una industria que les permitiera competir, con éxito, frente a las políticas expansionistas del resto de las potencias europeas. Esta importante limitación, con el tiempo, convirtió a los comerciantes españoles y a la propia Corona en simples intermediarios de los productos manufacturados de Europa y los primarios de América. Con frecuencia, los comerciantes españoles eran agentes de compañías inglesas, holandesas, y francesas y aún prestaban sus nombres para representar sus intereses en los propios consulados.

Al mismo tiempo que se daba esta flagrante violación a las reglas del sistema monopolista español, los comerciantes y productores de América habían aprovechado las ventajas de esta práctica comercial y establecían relaciones, cada vez más frecuentes y más productivas, con comerciantes de otros países, particularmente con las colonias inglesas, francesas y holandesas establecidas en América del Norte y en el Caribe.

Esta libertad de acción para negociar con otras potencias, particularmente en tiempos en que España era incapaz de abastecer el mercado de sus Colonias, permitió que se desarrollara una competencia entre los comerciantes americanos y los españoles. Esto, a su vez, permitió que florecieran las ideas del liberalismo económico que habría de condicionar los esquemas económicos, políticos y administrativos del futuro.

El control hacendario, también fue objeto de estricta vigilancia y su organización refleja las complicaciones y urgencias de la propia administración colonial. La Corona resolvía sus problemas recurriendo al fácil expediente de exigir el aumento de la producción de metales preciosos y aumentar y diversificar el pago de impuestos. El cobro de los impuestos descansaba en los oficiales reales de hacienda: Un Tesorero y un Contador, que se encargaban de recibir los dineros derivados de las transacciones comerciales en que se involucraban los intereses de la Corona, y un veedor para vigilar que se pagara la proporción real de la explotación de las minas, y un factor con funciones de inspector.

Estos oficiales reales eran responsables de la administración de los tributos indígenas, y del pago de cruzadas, alcabalas, servicio postal, arriería, mesada y de los principales monopolios de la Corona incluyendo en ello los de la plata, oro, sal, naipes, timbres y tabaco. Con el poder que les otorgaban sus funciones, era natural, a pesar de la subordinación a los Virreyes, Audiencias y demás funcionarios, que se manejaran con independencia y, a veces, en contra de los intereses de los propios Virreyes y Capitanes Generales.

Para administrar las finanzas de la Colonia, El Consejo de Indias contaba con un Consejo de Hacienda. Este se encargaba de resolver los problemas fiscales, nombrar funcionarios y diseñar los impuestos especiales como la mesada y media anata, así como del pago de los salarios a los empleados de la Corona y aun la venta de los puestos públicos.

Un sistema impositivo como el español, tan libre y alejado de la metrópoli, se prestó con facilidad a la corrupción, a la venalidad y peculado, al grado de no poder distinguir entre un pago ilícito y otro lícito. Los puestos públicos llegaron a ser usufructo personal de los funcionarios y manejaron en su beneficio la especulación en los mercados y el contrabando. La corrupción, en síntesis, llegó a considerarse como práctica normal inherente el cargo público.

Otro elemento fundamental para comprender la evolución de la administración pública en la Colonia está determinado por la actuación de la Iglesia. Su indiscutible papel en el descubrimiento, conquista y colonización, así como su influencia en la sociedad y la economía coloniales, habían de condicionar **la naturaleza del gobierno.**

La Iglesia fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la **conversión, la civilización y educación de la sociedad indígena.** La libertad de acción que ejerció en sus funciones le llevó a modelar las expresiones más elementales del culto y la familia, hasta las complicadas del pensamiento filosófico, la **política y la economía. Nada escapaba a su dominio y, en consecuencia,** por la dificultad de fijar los límites entre lo material y lo espiritual, con frecuencia entraba en disputas y rivalidades con las otras instituciones coloniales para mantener su posición predominante.

Desde el punto de vista institucional, la Iglesia dependía directamente del **gobierno** español, Estaba subordinada al Estado y este ejercía el control de sus actividades, excepto en asuntos relacionados con el ejercicio de la doctrina y la religión. La monarquía era, en estricto rigor, la cabeza de la Iglesia.

La Corona ejerció el control sobre la Iglesia a través del Patronato Real, que reunía la base jurídica de los derechos y obligaciones concedidos por el Vaticano. La Iglesia era otro instrumento de gobierno y se le concebía como medio para imponer su **política** y ejercer control sobre sus súbditos. En teoría nada podía hacer la Iglesia sin permiso del monarca y, de acuerdo con el principio absolutista y centralizado del **gobierno,** los nombramientos de todos los clérigos regulares y seculares, los programas de evangelización **y la construcción de iglesias, monasterios, escuelas** sólo podían efectuarse mediante aprobación real,

Sin embargo, el énfasis espiritual y humanista que caracterizó la actuación de la Iglesia, en los primeros años de la

conquista, habría de decaer con el tiempo, tanto por la competencia entre la administración secular y la **regular de las órdenes religiosas, cuya variedad negaba a superar a los doscientos,** como porque con el tiempo fueron adquiriendo grandes riquezas materiales en administración de haciendas, y en las finanzas, obligándolos a participar más directamente en los asuntos estrictamente civiles.

Su influencia fue tal, que con frecuencia los eclesiásticos eran nombrados para puestos públicos desde donde la Iglesia llegaba a ejercer control de la economía, la sociedad y la **política. La evangelización e incorporación de nuevas tierras** y sociedades quedaban principalmente en manos de los miembros del clero regular y de las misiones.

A la diferencia de enfoque entre las administraciones del clero regular y del secular, integrado por españoles en su mayoría, se sumarían las aspiraciones de los sacerdotes nacidos en América, cuya participación en la distribución de la riqueza acumulada era pequeña, comparada con la de sus compañeros de la Península. La transformación de la Iglesia, de avanzada espiritual, basada en el trabajo misionero, a institución económica, la condujo a convertirse en competidora del Estado, y estableció con ello una rivalidad que mucho afectaría la organización del gobierno en la Independencia, porque era, de hecho, un Estado dentro de otro Estado.

El descubrimiento, conquista y colonización de América **tuvo, como hemos visto, un carácter popular impulsado por auténticos deseos de aventura, enriquecimiento y difusión de la fe,** sancionados por la Corona. La recompensa al éxito de estas empresas se basó en la concesión, reparto y distribución de tierras y mano de obra. Para organizar la tierra y la fuerza de trabajo se creó la encomienda que sirvió como **núcleo de la organización económica y social de la vida colonial.**

La encomienda era una concesión temporal que se había desarrollado durante la reconquista en España pero que se

adaptó en América para explotar a los indígenas que se "encomendaban" a los españoles para trabajar las tierras y minas, o para exigirles tributos. Esta institución creció más o menos sin control durante la primera etapa de la colonia y llegó a consolidarse de tal manera que los encomenderos, antiguos conquistadores, se convirtieron en un poderoso grupo de presión que amenazaba la preponderancia de la Corona.

La explotación de la encomienda correspondía a los conceptos de honor y riqueza heredados del medioevo, que halagaban a los conquistadores haciéndoles sentir señores de la tierra. La encomienda se organizó como una colonia de explotación intensiva y, para que fuera efectiva, requería de la existencia de grandes extensiones de tierra y de grandes cantidades de mano de obra. Esto exigía sumisión de la población en un sistema de división del trabajo estratificado de tal manera que sólo beneficiaba al encomendero.

Las condiciones de explotación inhumana a que estaba sometida la población indígena, siempre fue motivo de controversia porque los encomenderos podían utilizar la mano de obra discrecionalmente. Tenían la obligación de proveer los mecanismos e instrumentos convenientes para la cristianización, aculturación, civilización y educación de los indígenas, quienes siempre fueron considerados vasallos del rey. En un principio, el tamaño de las encomiendas correspondió a la magnitud de las hazañas. Los primeros en llegar acapararon las mejores tierras y los mejores pueblos. Con el tiempo, sin embargo, la Corona decidió conceder encomiendas a súbditos sin el requisito de haber participado en las empresas de conquista. A partir de entonces, la encomienda se consideró como un premio a la prestación de cualquier tipo de servicio a la Corona y la clase de encomenderos se integró con eclesiásticos, oficiales reales y militares.

La encomienda propició, como señala Charles Gibson, la transición del estado de guerra, caracterizado por la con-

quista, al estado de paz de la Colonia. Con ello se fue creando la aristocracia terrateniente que se mantuvo en la cúspide de la sociedad y cuya tarea se facilitaba por la estructura de la explotación de las masas existentes en la cultura y civilización azteca.

El fortalecimiento de los encomenderos, como clase, preocupó seriamente a la Corona durante los dos primeros siglos. En este tiempo, el gobierno español empleó todo tipo de estrategias para disminuir el poder de los encomenderos. Primero, retirándoles las concesiones y luego limitándolos en la herencia para evitar su supervivencia. Después cuestionando, desde el punto de vista jurídico, si cumplían con los propósitos para que fueron creadas, particularmente a través de la Iglesia en lo relativo al vasallaje, protección y cristianización de los indios. Y, finalmente, exigiendo el pago de mayores cantidades de impuestos por el disfrute de sus privilegios.

Los encomenderos, por su parte, dieron una verdadera batalla por mantener sus privilegios e inclusive lograr que las encomiendas se concedieran a perpetuidad. La Corona usó todo el poder y toda la influencia del Estado y de la Iglesia para lograr su propósito de neutralizar el poder de los encomenderos. Cuya influencia se redujo considerablemente al disminuir la población indígena que le servía de elemento fundamental.

La administración en el virreinato de la Nueva España

La Nueva España fue el primer virreinato que se formó en América. En él se ensayaron los primeros esquemas de organización colonial y de ella derivarían los principios generales de la organización colonial española. El primer gobierno de la Nueva España fue una Audiencia, se constituyó después de la conquista de México ante la negativa de la Corona para otorgar a Hernán Cortés el gobierno civil, por temor a que actuara con independencia de la Corona. Sin

embargo, la Audiencia, integrada por 5 miembros, presididos por Nuño de Guzmán, fue un fracaso en virtud de que sus miembros se preocupaban más por enriquecerse que en sentar las bases de la administración. Esto obligó a la Corona a formar una segunda Audiencia que sirvió de transición hasta la llegada del primer Virrey.

Antonio de Mendoza gobernó a la Nueva España de 1535 a 1550. A él se debe la organización de las autoridades civiles y el control de un territorio que incluía, además, Las Antillas, América Central, Nueva Galicia y posteriormente las Filipinas. Cada una de ellas, con excepción de la Nueva España, se organizaron en Capitanías Generales y contaban con sus Audiencias presididas, de acuerdo con lo expuesto en páginas anteriores, por los Capitanes Generales o los Gobernadores de dichas provincias.

En el caso de la Nueva España, el arribo del Virrey obligó a la subordinación de la Audiencia y las autoridades eclesiásticas y militares cuyas actividades cubrían ya una gran parte del actual territorio de Estados Unidos. Sin embargo, la Audiencia de la Nueva Galicia se mantuvo más o menos independiente del virreinato ejerciendo un control político y jurídico sobre el Occidente de México y propiciando los viajes de exploración hacia el Norte.

Por otra parte, en el virreinato de la Nueva España se plantearon y autorizaron los viajes que servirían de base para la organización de las provincias de la Nueva Vizcaya (1562), Nuevo León (1579), Nuevo México (1598), y Coahuila (1687). La administración de estas regiones se facilitaba tanto por el reconocimiento de la autoridad central, que sancionaba sus viajes, como por la naturaleza de la geografía y la población que obligaba a una organización diferente a la establecida en el altiplano como resultado de la explotación de las tierras y las minas, por la abundancia de mano de obra.

Sin embargo, no sucedía lo mismo con el resto de los territorios. Las ocupaciones de los territorios del Sur, y los

correspondientes a América Central, se habían organizado desde Santo Domingo aún antes del establecimiento del virreinato en la Nueva España. En consecuencia, existían serias rivalidades en cuanto a los límites de las unidades administrativas y las autoridades encargadas de la supervisión y control público de la región ya que, con frecuencia, su dependencia se determinaba por una Audiencia especialmente creada por la región de América Central, o se le subordinaba indistintamente a Nueva España o a Santo Domingo. La situación se aclaró un poco ante un esfuerzo de desconcentración administrativa con la creación de la Capitanía General de Guatemala que incluía partes de Tabasco, Chiapas, y la Península de Yucatán.

Puede decirse que al finalizar el gobierno de los Habsburgos, la Colonia estaba debidamente conformada y la vida política, económica y social establecida conforme a los esquemas impuestos por la administración colonial. Las ciudades de México, Puebla, Oaxaca, Cuadalajara y los puertos de Veracruz y Acapulco eran centros importantes de la economía y la cultura. Se habían fundado los principales centros agrícolas del Bajío y establecido los principales centros mineros y ganaderos del Norte en Zacatecas, Fresnillo, Celaya, Aguascalientes, Guanajuato, Mazapil y Durango, entre otros.

Todo esto estaba bien comunicado por una amplia red de caminos que propiciaba el desarrollo de la arriería, considerada como la infraestructura comercial de la economía y el establecimiento de pequeños establecimientos textiles y artesanales para abastecer la demanda de la población. Esta, que no sumaba los cinco millones, permanecía estratificada siguiendo el modelo de una colonia de explotación, caracterizada por una organización piramidal en cuya cúspide estaban los aristócratas, mineros y terratenientes, y los principales funcionarios de las autoridades civiles y eclesiásticas, y en la base, la gran masa de la población indígena, las llamadas República de los Españoles, por una parte y la República de los Indios por otra. Ambas divorciadas en lo

esencial y respondiendo a su particular concepción del mundo y de la vida. Y, en medio, la formación de un grupo de presión encabezado por los criollos que, como clase, reclamaban su posición en la sociedad, y por los mestizos cuyo incremento e importancia comenzaba a inquietar a las autoridades.

Las reformas de los Borbones

Al iniciarse el siglo XVIII, el mundo occidental estaba en medio de un proceso de transformaciones estructurales que obligaban a rediseñar la concepción de la organización económica y política de la Colonia. Los avances de las revoluciones en la agricultura y el comercio ocasionaban el surgimiento de nuevas ideas y esquemas, la incorporación de nuevas regiones a la economía mundial y el advenimiento de nuevos miembros a los grupos aristócratas tradicionales,

Nuevas asociaciones de países, derivados de alianzas monárquicas y económicas, exigían una mayor participación en el comercio de América. Ya para 1700 era evidente la presencia en el Caribe de Francia, Inglaterra y Holanda, y evidente era también su deseo de intervenir abiertamente con el fin de obtener ventajas en las relaciones con los comerciantes y productores de las colonias americanas.

Hasta entonces, la estructura administrativa y política, diseñada en el transcurso del siglo XVI, había conseguido su propósito. Las principales instituciones mantuvieron su independencia de acción entre sí y con una relación formal con la metrópoli para disfrutar los privilegios de la Colonia. Mientras esta relación se mantuvo en equilibrio la Corona podría descansar tranquila y contar con su imperio. Las diferencias entre los grupos coloniales, por más serias que fueran, podían resolverse ante la amenaza de la pérdida de poder de los grupos económicos. La monarquía hacía su juego y utilizaba indistintamente a los administradores públicos a su servicio, de cualquiera de las instituciones, para

mantenerlos vigilados y en suspenso, en espera de una acusación violatoria de los principios por ella establecidos. Este sistema de supervisión y control, basado en la desconfianza, tenía su razón de ser. La consolidación administrativa de la Colonia y el entendimiento entre los miembros de la aristocracia, a pesar de enconadas diferencias, ocasionó que, con el tiempo, los vasallos del monarca se preocuparan más por su beneficio personal que por el de la Corona que lo permitía.

Esto se facilitaba porque la burocracia se improvisaba y no existía un sistema de recursos humanos que permitiera la selección e incorporación de los mejores hombres.

La selección de funcionarios de mayor nivel se basaba en el rango nobiliario, en el favoritismo cortesano, y en los contactos con políticos influyentes ante la Corona o el Consejo de Indias. En un principio los Virreyes fueron hombres de prestigio, leales al rey; pero su calidad fue disminuyendo con excepciones notables a fines de la Colonia. En la época de los Borbones la selección de los virreyes provino de militares y marinos y hubo aún 11 obispos de los 72 virreyes. Además, el hecho de que estos funcionarios fueron destituidos, cambiados o eliminados, sin previo aviso, los incitaba a medrar en sus puestos.

Era evidente la administración para beneficio personal de los virreyes o su ejercicio y, cuando se prestara a interpretaciones erróneas, se recurría al enfrentamiento abierto entre los dirigentes de los grupos de poder hasta llegar, inclusive, a cuestionar la legitimidad del poder, especialmente entre el clero y los funcionarios reales y aún entre los miembros de uno y otro, como fue la constante pugna entre el clero regular y el secular y entre los virreyes, las audiencias, y demás autoridades regionales.

El problema, sin embargo, era estructural. El sistema económico, político y administrativo resultaba inoperante frente al orden internacional del siglo XVIII. La petrificación

de la sociedad y de las instituciones, la falta de recursos para reformar la política económica, el monopolio del comercio y la administración en manos de españoles, la inmovilidad en los cargos públicos y la corrupción, en todos los niveles, impedían realizar los cambios requeridos.

Junto a todo ello, preocupaba a la Corona la formación de una clase media de administradores, clérigos y letrados que manifestaban su poder y su importancia en los momentos coyunturales. Más aún cuando la dependencia de la Corona **de sus colonias era cada vez más necesaria para mantener** su prestigio y poder imperial.

Esta situación hizo crisis en la segunda mitad del siglo XVIII. La metrópoli comenzó a perder el control administrativo. España había sido seriamente afectada por la paz de Utrech, al verse obligada a aceptar la participación de Inglaterra y Francia en el comercio de América. Esta relación de fuerzas exigía cambios en la política colonial para recuperar lo perdido y mantener la hegemonía en América.

El esquema rígidamente centralizado y patrimonial imposibilitaba el cambio. Era necesario, en consecuencia, iniciar la reforma a fondo.

Las medidas habían de tomarse con cautela. Se requería liberar los controles en la economía y descentralizar la administración. Junto a ello, emprender una campaña moralizadora y eficaz, mediante la renovación de funcionarios que permitiera cumplir la nueva política e incrementar los envíos de recursos a la Corona.

El sistema diseñado constituía una especie de "**nacionalización económica**" de las actividades comerciales. Esto implicaba, según Stanley Stein, la recuperación de las concesiones económicas otorgadas con manga ancha a otras potencias europeas, especialmente a Inglaterra, Francia, Holanda y Estados Unidos; eliminar los contactos comerciales directos entre Europa y las colonias, diseñando medidas

para evitar el contrabando y permitiendo el tráfico lícito y el cobro de impuestos; ampliar el número de puertos y grupos de comerciantes en los negocios trasatlánticos y, procurar la recuperación mediante un intenso desarrollo de la agricultura y la industria. Junto a ello, y quizá lo más importante, el establecimiento de una nueva política y administración que permitiera la incorporación de nuevos funcionarios de la misma Colonia en este proceso, **lograr** su identificación con el Estado español y fortalecer el gobierno en ambos lados.

Para cancelar- el sistema de excesivo proteccionismo y rígida **centralización, sin causar grandes inquietudes, la Corona** trató con cautela de aprovechar en un principio el status quo de las actividades comerciales y pasarlo lentamente de Sevilla a Cádiz y, con ello, iniciar la destrucción del monopolio de Andalucía. Sin embargo, en un sistema dependiente, esta decisión, que parece muy simple, tenía serios efectos en la Colonia.

Las relaciones económicas monopolíticas de la Península tenían su contraparte en el monopolio ejercido por los Consulados de la Nueva España. La liberación del comercio abría la puerta a la creación de nuevos grupos de comerciantes y de Consulados que demandaban independencia de acción fuera del esquema tradicional.

Los efectos de esta decisión no se hicieron esperar. El Consulado de comerciantes de la ciudad de México hubo de aceptar a finales del siglo XVIII y principios del XIX la creación de los consulados de Veracruz, Guadalajara y Puebla. **Ade- más, los españoles, usufructuarios exclusivos del comercio** se vieron obligados a aceptar como miembros de los Consulados a criollos y estos, imbuidos del nuevo espíritu reformista, **forzaron la creación de sucursales de los nuevos consulados** en Orizaba, Valladolid, Oaxaca, Querétaro y Guanajuato.

Para estimular el comercio y establecer su esquema reformista, la Corona decidió fortalecer el sector minero, integrado por familias poderosas de criollos. Para ello se crearon un Tribunal y un Colegio de Minería que inició los análisis y estudios del ramo, principió la difusión de los adelantos técnicos y científicos sobre la materia, sentó las bases para dirimir conflictos legales y logró que se estimulara su desarrollo, mediante la reducción del pago de impuestos a la importación de materias primas, especialmente mercurio, maquinaria y equipo.

En el aspecto político, el paso más trascendente se dio cuando la Corona dictó una serie de medidas para neutralizar y subordinar el enorme poder que había adquirido la Iglesia frente al Estado. La Iglesia, como se ha dicho, era la institución más influyente y dominante, en la vida económica, social y política de la Colonia. Era un Estado dentro de otro Estado. Para lograr su propósito el gobierno prohibió la fundación de nuevos conventos y la incorporación de novicios y decretó la expulsión de los jesuitas. Posteriormente dictó medidas para eliminar fueros y privilegios y aún sometió a los clérigos obligándolos a cumplir sentencias en cárceles civiles.

El golpe decisivo para la Iglesia se dio en 1804, con la expedición de la Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales Capellanías y obras pías para la consolidación de Vales Reales. La cédula afectaba los intereses económicos y políticos de la Iglesia, porque, al administrar los fondos, actuaba como institución financiera de los **poderosos, quienes, en las épocas de crisis, recurrían a ella** para recapitalizarse, hipotecando sus propiedades y negocios. Su ejecución afectaba también a la oligarquía terrateniente, al tener que cubrir el monto de las hipotecas en un momento en que no había fondos. Por ello los miembros de la Iglesia y los terratenientes se unieron y encabezaron las más enconadas protestas contra las autoridades de la metrópoli.

Para neutralizar a la antigua burocracia, ordenar las reformas y lograr el éxito buscado, la Corona emprendió la reor-

ganización administrativa de la Nueva España. La tarea se encomendó a José de Gálvez, uno de los mejores técnicos y administradores malagueños, cuya experiencia en la administración colonial la adquirió como Visitador y Ministro de las Indias. En esencia se trataba de terminar con la dicotomía entre el poder real y el formal, entre la teoría y la práctica, entre el mundo moderno y el primitivo, entre el poder espiritual y el poder temporal, entre los peninsulares y los indios y entre las repúblicas de los indios y la república de los españoles. En suma, de unir los intereses de la oligarquía terrateniente, los comerciantes, la Iglesia y el Estado, en uno solo dependiente de la Corona, de tal manera que se procurara su fortalecimiento y recuperara el poder que había perdido frente a sus competidores europeos.

La creación del sistema de intendencias fue la respuesta adoptada por el gobierno para descentralizar y desconcentrar el poder concentrado en el virreinato. La organización provincial se cambió por doce intendencias: Durango, Guadalupe, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Estas se subdividieron, a su vez, en Partidos. A la cabeza de estas unidades político-administrativas estaban los Intendentes o Gobernadores. Funcionarios con el puesto de subdelegados se encargaban de administrar los partidos y, a nivel local, se crearon los Alcaldes Mayores.

Los Intendentes eran los responsables de la administración, de las finanzas, la justicia y de los asuntos militares. Su tarea principal consistía en revitalizar el orden político y, en materia económica fomentar la industria, el comercio, la agricultura y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos a la hacienda pública.

La operación de una estructura como ésta no era empresa fácil, especialmente si se toma en cuenta que se mantenían inalterables los puestos del Virrey y de las Audiencias. Estos, como era de esperarse, se oponían a los Intendentes y aún obstaculizaban su tarea. A pesar de ello, la reforma y

reestructuración administrativas fueron un éxito. La buena administración logró sus mejores frutos en la reorganización de la Hacienda. Se logró entonces formalizar los informes y envíos de la recaudación y la cuenta pública; se clausuraron los desfalcos, acelerando la tramitación de expedientes, se agilizaron los mecanismos de vigilancia y control, se incrementaron los salarios, se estableció el sistema de partida doble, se procuraron nuevos métodos de recaudación, y, se crearon nuevos impuestos a pulperías y al comercio. El Estado se probó y justificó como buen administrador en el manejo de los monopolios como el mercurio, la sal, los naipes, la lotería y el tabaco. Y se ordenó la Historia General de la Real Hacienda, que contenía las explicaciones teóricas y prácticas sobre la legislación y la política seguida en todas las ramas de la Hacienda, y cuyo valor sería incalculable para el manejo de estos asuntos después de consumada la Independencia.

Asímismo, a pesar de las restricciones de la política económica española, en sus deseos por proteger a su incipiente producción industrial y la del Caribe, se logró desarrollar la industria del azúcar, la fabricación de hilados y tejidos, de lana y algodón y las artesanías. La agricultura experimentó enormes progresos, especialmente en el Bajío que, con sus casi 1,000 hacendados y ranchos, se convirtió en el granero de la Nueva España. Y la ganadería, por su parte, había florecido en los ranchos y haciendas del norte. El resurgimiento económico de la colonia era un éxito. Las reformas de los borbones se habían ejecutado a través de una administración eficiente. Era, como lo dice Luis Villoro, la época de oro de la sociedad colonial.

El ejército, que había llegado en estas fechas, ya había adquirido experiencia en los asuntos coloniales y había ejecutado la expulsión de los jesuitas. Además puso en claro la supremacía del Estado sobre las demás instituciones, mantuvo el orden y los ánimos calmados, advirtiendo su poder se transformó en grupo de presión reclamando para sí, el tratamiento y los fueros especiales que le correspondían

en tribunales de su jurisdicción. Con el tiempo se sumaría a la élite del poder.

Aires libertarios, sin embargo, soplaban por todos los confines y amenazaban con llevar los cambios y progresos logrados, más allá de las intenciones de reformadores españoles. El principio de que lo que era bueno para el Estado debía ser bueno para los súbditos, y el pacto divino que le daba justificación al Estado español se habían desgastado considerablemente en 300 años.

Por todas partes los mexicanos se replanteaban este principio y se principiaba a cambiar su sentido. Lo que era bueno para el individuo, se decía, lo sería para el Estado, y éste, habría de cumplir mejor su función como vigilante de un orden armónico en que se afirmara la libertad individual frente al mismo Estado. Los principios del liberalismo comenzaban a echar raíces en México.

Esta nueva concepción de la política llegó a la Colonia a través de las reformas económicas y floreció entre las clases medias sin llegar a las grandes mayorías. Lo verdaderamente notable de las transformaciones políticas, económicas y administrativas es que descubrieron las contradicciones estructurales del sistema español y agudizaron las rivalidades entre los miembros más destacados de la oligarquía colonial, especialmente entre las autoridades eclesiásticas, militares y civiles; pero, sobre todo, como lo explican claramente E. Florescano e I. Gil, se provocó un desajuste en las estructuras sociales que no encontraron solución institucional por el camino de la política.

En rigor, las reformas desencadenaron un proceso desestabilizador. El pueblo constató las desigualdades sociales, aumentaron los desequilibrios del desarrollo económico regional. Estaban convencidos de que las reformas no habían tenido otro fin que fortalecer las relaciones de dependencia con la metrópoli. Además, se hizo evidente la dependencia económica de la metrópoli de su Colonia, como lo había pro-

bado el auge de los últimos cincuenta años. Y la formación de nuevos grupos que adquirirían preponderancia en el ejército, el comercio, la minería, la agricultura, la administración pública y la Iglesia, reclamaban su lugar y exigían participar en la toma de decisiones.

Para el pueblo en general el problema estaba aún más personalizado. Los peninsulares ocupaban los principales puestos administrativos, políticos, eclesiásticos y militares. Entre ellos el Virrey y su equipo principal, el Mayordomo, el Regente de la Audiencia, la mayoría de los Oidores, los Alcaldes de la Corona, los Fiscales, los Intendentes, el Director de Minería, los Alcaldes Ordinarios, el Colector de la Alcabala, el Capitán General del Ejército, los Mariscales de

Campo, Brigadieres, Comandantes, Coroneles, Capitanes y Oficiales.

A la frustración social ocasionada a criollos y mestizos que integraban una incipiente clase media de administradores públicos, pequeños comerciantes, abogados, mayordomos y los cuadros medios del ejército y la Iglesia se acompañó, como lo señala E. Florescano una frustración política. Al descontento general sólo le faltaba un detonador. Este se dio en 1808 cuando el ejército francés obligó la abdicación de Carlos IV. En adelante el pueblo español y Nueva España reclamaron la participación directa en la defensa de la Corona iniciando en ambos lados una nueva etapa de la historia.