

LA ADMINISTRACION DE PERSONAL EN PERIODO DE RESTRICCION DE RECURSOS ECONOMICOS

Salvador Gabriell

ANTECEDENTES

Las restricciones económicas que han afectado a nuestro país, con mayor severidad en los últimos tres años, son el resultado de un complejo proceso de deterioro de nuestras finanzas y de la conjunción de diversos factores, tanto externos como internos, que coincidieron a finales de 1981, frenando de golpe el crecimiento acelerado que había apuntado nuestra economía en los últimos años, pero que se había sustentado en una política de endeudamiento externo creciente, basada en un atractivo mercado para nuestros crudos de petróleo, que a la postre resultó, por su inestabilidad, ser un espejismo peligroso que nos precipitó a una grave crisis.

A finales de 1982 se tenía una inflación de casi cien por cien con marcada tendencia a transformarse en hiperinflación; una enorme deuda externa tanto pública como privada; uno de los mayores déficits del sector público de que se tiene memoria; el deterioro de nuestra actividad productiva que llegó a un crecimiento cero; el desempleo abierto más alto en los últimos años y la ausencia de divisas en el sistema financiero nacional, todo ello sacudió nuestra economía; provocando, en estas circunstancias, que la población de menores ingresos tuviera cada vez mayores dificultades para satisfacer sus necesidades más elementales.

Además, contribuyeron de manera importante, los problemas de índole estructural que viciaron nuestro sistema económico

durante muchos años, tales como: un aparato comercial excesivo, baja productividad del sector agropecuario, un aparato productivo y distributivo desequilibrado, desintegrado y muy vulnerable a fluctuaciones económicas internas y externas.

A mediados de 1981 se tuvieron graves repercusiones en la balanza de pagos, al caer el precio internacional del petróleo en un 10 por ciento aproximadamente, ya que al representar este producto el 75 por ciento de nuestras exportaciones, la pérdida en los ingresos de divisas fue de un 7.5 por ciento de un día para otro.

La caída de los precios de los crudos, aunada a la sobrevaluación del peso durante muchos años, dio origen a fuertes expectativas de devaluación que aceleraron el proceso de dolarización de los depósitos bancarios, incrementaron la demanda de importaciones, alentaron la especulación y aumentaron las fugas de capital.

El gobierno se vio obligado a devaluar el peso en febrero de 1982, lo que trajo como consecuencia el surgimiento de tendencias recesivas y un clima de desconfianza. Para hacer frente a lo anterior, se emprendió un programa de ajuste económico con una reducción al gasto presupuestado y la congelación del precio de unos 5,000 artículos; adicionalmente, tratando de restituir el poder adquisitivo de los trabajadores, el gobierno acordó un incremento salarial de 30, 20 y 10 por ciento según el nivel de ingresos de cada trabajador. Esta medida redujo lo positivo que podía haberse logrado con la devaluación, ya que este incremento salarial originó que nuestras exportaciones continuaran siendo caras en el exterior y disparó los precios en el interior del país; así también, no se pudo evitar que continuaran las compras de mercancías en el exterior, ya que todavía era suficientemente barato y accesible viajar al extranjero y adquirir bienes y servi-

cios. Todo lo anterior contribuyó a que no se detuviera la espiral inflacionaria.

Sin embargo, el crecimiento acelerado de los últimos años heredaba una importante planta productiva con gran potencial.

En materia de administración de personal, se había empezado a gestar el gran cambio desde principios de 1981, creando la infraestructura necesaria para racionalizar las distintas etapas del proceso administrativo, desde el reclutamiento, la selección, la contratación, la capacitación y el desarrollo; hasta la pensión y jubilación en su caso. Para lograrlo, era necesario dotar a la administración pública de instrumentos apropiados.

Hasta esa fecha, enero de 1981, la herramienta base para la administración de personal, era el Catálogo de Empleos de la Federación, que era enunciativo y de carácter eminentemente presupuestal, en el que las categorías que consignaba no guardaban ninguna relación con las funciones que en realidad desempeñaban los trabajadores.

Para sustituirlo, se llevó a cabo una acción masiva con la participación de todas las dependencias del gobierno, para definir las estructuras ocupacionales y analizar y valorar los puestos que en ellas se daban, logrando integrarse así el primer Catálogo de Puestos del Gobierno Federal y contar con los elementos necesarios, la valuación de cada puesto, para racionalizar las estructuras de remuneraciones.

El paso inmediato fue analizar el comportamiento de las estructuras de sueldos y su congruencia con el mercado de trabajo a nivel nacional, determinando en cada caso las desviaciones y su impacto presupuestal, para estar en condiciones de

definir las estrategias que permitieran en el mediano plazo, la regulación de las remuneraciones de los trabajadores, poniendo especial cuidado a fin de evitar, en la medida de lo posible, los efectos colaterales de tipo inflacionario que normalmente se asocian a los movimientos salariales.

Así, a principios de 1983, se logró consolidar un programa integral de administración de personal y particularmente de sueldos y salarios, que iba a canalizar y a orientar los esfuerzos del gobierno para mantener estructuras salariales acordes a la realidad económica del momento, pero con objetivos claramente establecidos de buscar la restitución del poder adquisitivo de los trabajadores y la congruencia de sus salarios con nuestro mercado de trabajo.

Efectos de la Restricción Económica en la Relación Laboral

Para efectuar un juicio objetivo de la problemática laboral, en el contexto de las restricciones económicas que afectan a nuestro país, resulta indispensable hacer un análisis de la composición que tiene el universo de asalariados, distinguiendo con claridad los distintos estratos que lo integran, dado que los efectos en la relación laboral están estrechamente vinculados con las características que cada uno de ellos tiene. Y son en su conjunto, el mercado de trabajo del cual se abastecen tanto el sector público, como el privado y el social.

Conforme a las cifras del Banco de México y Nacional Financiera, en 1985 la población laboral sujeta a salario es de 23.180,000 trabajadores que se agrupan por sectores de la siguiente manera:

Sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca):
6.786,000 trabajadores.

Sector industrial (extractiva, energética, construcción y transformación): 6.429,000 trabajadores.

Sector servicios (transportes y comunicaciones, comercio, gobierno y otros servicios): 10.595,000 trabajadores.

Como puede apreciarse, la participación por sectores en el universo total es de 28.5, 27.0 y 44.5 por ciento respectivamente.

Paralelamente a lo anterior, es de gran importancia el análisis de la composición de la población trabajadora, atendiendo a niveles de ingreso, pues como ya lo hemos apuntado, el deterioro del poder adquisitivo se proyecta en cada estrato, atendiendo a sus particularidades y por ende, las repercusiones laborales no pueden ser juzgadas con una óptica general. Así tenemos, en este sentido, la siguiente estructura:

Trabajadores cuyos ingresos fluctúan entre uno y dos veces el salario mínimo general: 73 por ciento aproximadamente.

Trabajadores cuyos ingresos fluctúan entre dos y tres veces el salario mínimo general: 11 por ciento aproximadamente.

Trabajadores con ingresos superiores a tres veces el salario mínimo general: 16 por ciento aproximadamente.

Asimismo, las severas limitaciones presupuestales deprimen la inversión, por lo que las posibilidades de empleo se ven seriamente reducidas; en el sector público puede llegar a ocurrir la congelación de plazas vacantes y en el sector privado llegan a darse incluso despidos de personal; este fenómeno propicia una sobreoferta de mano de obra calificada y que el reclutamiento se reduzca a su mínima expresión; de hecho la vacancia se va

a mantener y solamente se ocuparán aquellas plazas indispensables para la buena marcha de los programas en operación, tratando por otra parte de elevar los niveles de productividad, para hacer lo mismo o más, con menores recursos.

Lo anterior a su vez provoca la sobreoferta de aspirantes a ocupar un número muy reducido de plazas, lo que posibilita la selección de candidatos más calificados para ocuparlas, pero sin duda en el contexto general se traduce en una infravaloración de actividades al ajustarse a los principios de oferta y demanda y, se desquicia en buena medida el mercado de trabajo.

Por ende, en un régimen de economía mixta como el nuestro, pero en el que la rectoría del Estado es fundamental, debe ponerse especial cuidado para evitar que los niveles de desempleo abierto crezcan peligrosamente con efectos recesivos y que la infravaloración de actividades provoque la migración de personal calificado, perdiéndose la inversión realizada en capacitación y generándose una auténtica descapitalización de recursos humanos que puede ocurrir en el corto plazo, pero que solamente se recupera en el mediano o en el largo plazo.

En el año de 1983 y el primer semestre de 1984, los planteamientos de sueldos se orientaban hacia altos porcentajes de incremento salarial, los que de haberse otorgado, entre otras cosas hubiesen contribuido a acelerar la espiral inflacionaria al formarse la escalada precios-salarios, ya que los productores de bienes y servicios repercuten los porcentajes de incremento salarial al valor total de sus productos y, no al grado en el que participa la mano de obra, dando origen a que se pierdan los efectos positivos de los incrementos.

Como consecuencia de lo antes mencionado, la base trabajadora que ha visto afectado su poder de compra, ha presionado a

sus dirigentes sindicales para solicitar incrementos salariales en altos porcentajes; sin embargo, como ya se ha señalado, en nuestras condiciones, la experiencia del pasado nos indica que tales incrementos traen como consecuencia inmediata una mayor inflación y una más acelerada carrera de precios-salarios; pero es evidente que las bases esperan una respuesta y que los dirigentes sindicales, el gobierno y los patrones, deben ser capaces de encontrarla, de tal forma que evite el fenómeno antes mencionado.

Algunas Consideraciones en la Relación Laboral Frente a la Restricción Económica

Los efectos más relevantes de la restricción económica en la relación laboral, obligan a una reorientación de los procesos administrativos, principalmente el reclutamiento, la selección, la reubicación y reasignación, la capacitación, el desarrollo y la política de remuneraciones.

La estrategia para contrarrestar los efectos nocivos, debe buscar por una parte fortalecer la confianza de todos los sectores en la política económica y con ello evitar que se deprima la inversión privada y pueda generar a un ritmo razonable empleos productivos.

Al tenerse una sobreoferta de mano de obra calificada, los procesos de selección deben poner especial cuidado en que si bien va a ser posible tener personal sobrecalificado en algunos puestos, los requisitos de ocupación de los mismos no deben alterarse, ya que éstos responden a los requerimientos de la estructura ocupacional y no condiciones especiales del mercado de trabajo. Así, cuando la situación se normalice podrá reubicarse a los trabajadores que se requiera, pero conservando racionales las estructuras de ocupación.

El máximo aprovechamiento de los recursos es un imperativo en épocas de restricción y, si como premisa fundamental, en todo momento buscamos el trabajador ideal para cada puesto y el puesto ideal para cada trabajador, en estas circunstancias deben agilizarse los mecanismos de reubicación y reasignación, teniendo como objetivo la máxima productividad de la mano de obra. Es un hecho que la limitación de nuevos empleos reduce al mínimo la movilidad de personal entre organizaciones, pero seguramente por la necesidad de ser cada vez más eficientes y más efectivos, a lo interno de cada entidad se debe tratar de ubicar lo mejor posible a los recursos con que se cuenta.

La productividad es en esencia la respuesta fundamental y lógica a la restricción económica y en este contexto, los programas de capacitación juegan un papel definitivo. Capacitar a los servidores públicos para hacerlos más eficientes en sus puestos y para asumir mayores responsabilidades al ascender a otras posiciones, debe ser objetivo prioritario al que se deben canalizar los recursos disponibles en este rubro.

Las posibilidades de ascenso son normalmente uno de los principales incentivos, por lo que capacitarse y tener un desempeño cada vez mejor, está en el interés de todo trabajador responsable; las organizaciones deberán fomentar este interés, a base de estructurar programas objetivos de capacitación estrechamente vinculados con las demandas de su estructura ocupacional, que adicionalmente van a traer consigo una elevación de los niveles de productividad.

Respecto a la política de remuneraciones, debe ajustarse y tomar en consideración la pérdida de poder adquisitivo, la relación precios-salarios, las presiones internas en las estructuras sindicales y las presiones sindicales sobre las organizaciones.

En este contexto, la pérdida de poder adquisitivo en los dos primeros grupos de asalariados; es decir, aquéllos cuyos ingresos van desde uno hasta tres veces el salario mínimo, está estrechamente vinculada al costo de la canasta de productos y servicios básicos, ya que el monto de sus ingresos debe destinarse en un alto porcentaje, a la adquisición de los mismos. No así en el tercer grupo, en el que el status es diferente y las necesidades a satisfacer van variando en función de los ingresos.

Por otra parte, atendiendo a la integración de las estructuras sindicales en nuestro país, podemos afirmar que en los dos primeros grupos citados, se localiza más del 80 por ciento del personal sindicalizado y es de donde emanan los planteamientos y las presiones en el orden laboral, que prioritariamente deben ser atendidos.

Ante la petición de la restitución del poder de compra, el único camino seguro es el diálogo franco y permanente entre autoridades, patronos, sindicatos y trabajadores; la búsqueda de soluciones debe ser conjunta, visualizando el problema de manera integral sobre bases realistas y precisando con criterios de justicia y equidad la frontera entre lo posible y lo imposible, la solución engañosa de coyuntura; y la solución estructurada de mediano plazo, que sienta bases sólidas para el futuro.

El gobierno federal agrupa a cerca de dos millones de trabajadores; en nuestro país, a diferencia de otros, bajo la rectoría del Estado, la política salarial se basa en cuanto a salarios mínimos, por la fijada en la Comisión de Salarios Mínimos que es tripartita y en el incremento que dicta el sector gubernamental para su personal, el resto de los sectores (social y privado) normalmente se asimilan a las líneas de carácter general mencionadas. Lo anterior sin duda constituye una poderosa herramienta para operar la política laboral, pero implica al mismo tiempo una grave responsabilidad.

A fin de contar con un foro adecuado para propiciar el diálogo con la representación sindical, el gobierno federal creó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, en la que autoridades y sindicatos de manera permanente analizan la problemática laboral y proponen soluciones congruentes con los objetivos de corto y mediano plazos, dentro de una política general que se ajusta a la realidad económica que deriva tanto de la situación interna como externa. Las decisiones que emanan de este foro, corresponden a soluciones previamente negociadas en las que se han tomado en cuenta con igual peso específico las opiniones de trabajadores y autoridades. En la práctica, esta medida se ha convertido en un efectivo mecanismo de concertación y regulación, que ha permitido y continuará fortaleciendo la instrumentación de una administración de sueldos y salarios racional con estricto apego a las disponibilidades presupuestales, proporcionando margen suficiente al Estado, en su papel rector, para definir una política laboral de corto y mediano plazos que permita hacer frente a las restricciones económicas.

Marco Jurídico que Apoya la Relación Laboral

Las soluciones enmarcadas se han podido conformar en virtud de que dentro del contexto jurídico existente, el Estado mexicano fue uno de los primeros en contar con una legislación avanzada en materia laboral. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra como garantía social las normas que regulan la prestación del trabajo y, en su artículo 123, diferencia el trabajo que se presta a un particular de aquél que se proporciona al Estado, regulando el primero en su Apartado "A" y el segundo en su Apartado "B".

En el Apartado "A", se contienen todas las normas protectoras de los trabajadores, garantizándose las jornadas máximas, el disfrute al descanso semanal, la seguridad social, la protec-

ción del salario, la capacitación, los derechos corporativos y gremiales como son la sindicación y la huelga, la competencia de tribunales específicos para resolver las controversias laborales, la indemnización por retiro injustificado, la creación de bolsas gratuitas de trabajo, el señalamiento de aquellas condiciones que se consideran nulas por afectar al trabajador, aun cuando se consignan en el contrato y finalmente la distribución competencial en la aplicación de las leyes del trabajo entre los estados de la federación y las autoridades federales.

El congreso de la Unión, en uso de la atribución que le confiere el artículo 123, aprobó el ordenamiento reglamentario del mismo en su Apartado "A", que es la Ley Federal del Trabajo, expedida en el año de 1931 y que desarrolla el contenido de las fracciones que integran el citado apartado.

La relación laboral entre el Estado y los trabajadores a su servicio, fue regulada hasta el año de 1938, en que se expidió el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, mismo que fue reformado en el año de 1941 y es hasta el año de 1960 que se adiciona con el Apartado "B" el Artículo 123 constitucional, consignando en el mismo las garantías laborales de los servidores públicos, reconociéndose las diferencias específicas que existen entre el servicio civil y el trabajo común; se establecen normas sobre seguridad social, jornada laboral, salarios y medidas protectoras del mismo, garantía de permanencia en el trabajo, jurisdicción de un tribunal específico para resolver las controversias laborales entre el Estado y sus servidores, que es el Federal de Conciliación y Arbitraje, sindicación y derechos de huelga, sistemas escalafonarios, así como aquellos sectores que por su naturaleza regulan su relación por ordenamientos específicos como es el caso de las fuerzas armadas y el servicio exterior mexicano.

Adicionada la Constitución en el artículo 123 con el Apartado

"B", el congreso de la Unión aprobó en el año de 1963 la Ley Reglamentaria del mismo, que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Mediante reformas permanentes a las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional, el Estado mexicano hace dinámica la garantía social contenida en dicho precepto, salvaguardando al sector laboral del país y logrando un principio básico de armonía entre los factores de la producción regulados por el Apartado "A" y la Ley Federal del Trabajo, en cuanto a la prestación del mismo, haciendo posible la prestación de los servicios al propio Estado por parte de sus trabajadores, en un marco de respeto mutuo y con un estricto sentido de justicia y equidad.

La concepción del derecho laboral bajo una norma integral, no impide que se reconozcan diferencias significativas entre el trabajo que se presta a una empresa, persona física o moral, con fines de lucro, de aquel que se proporciona al gobierno federal como representante del Estado mexicano y, que hace partícipe al servidor de la función pública al ingresar al servicio civil.

La legislación laboral que se ha expedido en México, es de tal manera amplia y rica en posibilidades, que permite sin modificar su esencia, una variada gama de matices que a través de una oportuna acción legislativa, adecúan el marco jurídico que rige la relación laboral a la situación económica y social que enfrenta el país.

El Estado mexicano, no sólo vigila y tutela la aplicación de la legislación laboral, sino que permanentemente actúa en defensa de los intereses del sector laboral, creando instituciones avanzadas, que hacen posible el bienestar de los trabajadores y sus familiares, en un esfuerzo de creatividad que permita la protec-

ción integral de los mismos, llevando a sus hogares la seguridad social en un régimen de los más avanzados que existen.

El marco jurídico laboral está concebido en forma tal que no sólo mediante el salario y las medidas de protección al mismo, retribuye a los trabajadores, sino que a través de diversas acciones, hace posible el otorgamiento de prestaciones que vienen a constituir medios colaterales de defensa del nivel de vida de los trabajadores y sus familiares.

Consideraciones Finales

Consecuentemente, dentro del contexto jurídico expuesto y las soluciones mencionadas en materia laboral frente a la crisis, los objetivos centrales en época de restricción de recursos, se orientan al mantenimiento de los niveles de empleo y a la generación de nuevas posiciones que demanda el crecimiento natural de la población, dentro de esquemas racionales y productivos y buscando la recuperación gradual, conforme a posibilidades presupuestales del poder adquisitivo de los trabajadores.

En efecto, como ya lo hemos apuntado, un régimen de economía mixta compromete a los sectores que lo integran a generar, en la medida suficiente, los empleos que demanda la población trabajadora que anualmente se incorpora a la fuerza de trabajo del país. Por ello, resulta indispensable que exista confianza en la política económica, para que de esta manera la inversión no se deprima y se pueda dar ocupación productiva, dentro de un proceso de reactivación de la economía indispensable para superar la restricción económica.

El gobierno, en estas circunstancias, actúa como catalizador que inicia, modera y orienta la reactivación, conforme a las tendencias que se observan y a las prioridades que establece el plan nacional de desarrollo.

La recuperación gradual del poder adquisitivo de los trabajadores es preocupación permanente de quienes norman sobre la relación laboral. Para lograrlo, debe consolidarse una estrategia que permita armonizar una política sana de incrementos que evite efectos inflacionarios, con la dinámica natural de precios de productos básicos, bienes y servicios.

La conformación de paquetes salariales y de prestaciones repartidas a lo largo de un ejercicio, tomando en cuenta para su distribución, por una parte, los indicadores económicos más relevantes y por otra, las posibilidades presupuestales del Estado, facilita en buena medida los procesos de negociación con las representaciones sindicales.

Esta estrategia con efectos de corto plazo, posibilita el ajuste gradual de las estructuras de remuneraciones en el mediano plazo, dosificando impactos presupuestales y amortiguando repercusiones al proceso inflacionario.

Ahora bien, el universo de población trabajadora está integrado por sectores cuyas características y actividades les da un cierto grado de homogeneidad, tal es el caso del sector salud y del de educación superior, entre otros. Para estos sectores por esta peculiaridad, pueden establecerse políticas uniformes en materia laboral, que busquen en el mediano plazo eliminar las diferencias existentes, conforme a disponibilidades presupuestales, evitando que se generen presiones adicionales al consolidar esquemas justos y equitativos, acordes con su particular mercado de trabajo. En efecto, en ocasiones las presiones laborales se producen en función de diferencias acentuadas dentro del mismo gremio.

Una ventaja adicional de este sistema, es que permite diseñar modelos integrales de sueldos y prestaciones para sectores espe-

cíficos, lo que se traduce en una mejor atención laboral que evita desgastes innecesarios.

Es evidente que bajo restricción de recursos económicos se agudizan las presiones laborales ; esto obliga a la administración a hacer una revisión integral de todos sus sistemas y a llevar a cabo los ajustes necesarios para adecuarlos a la problemática del momento. Más que nunca, se requiere talento, creatividad y una auténtica vocación de servicio, para encontrar las respuestas adecuadas que la situación exige. Los grandes cambios y las grandes transformaciones a lo largo de la historia, sobrevienen a las crisis más agudas. El fenómeno que estamos viviendo no es exclusivo de nuestro país; las economías de todos los países se han visto afectadas y es ya un reclamo generalizado el establecimiento de un nuevo orden económico internacional más justo y más equitativo.

A quienes nos ha tocado en estos momentos estar al frente de estas responsabilidades administrativas, debemos considerar que independientemente de la oportunidad profesional que se nos ha brindado de poner en juego los conocimientos, la técnica y la experiencia, la patria nos concede el honor de servirle en los momentos en que más lo requiere. Debemos con plena conciencia, disciplina y entrega, estar dispuestos a dar lo mejor de nosotros mismos, seguros de que la suma de nuestros esfuerzos permitirá al país salir adelante.