

II. CONCEPTUALIZACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL. PRIMERA ETAPA	31
2.1 Conceptualización (1981-1982).	31
2.2 Revisión y Replanteo (1983-1984)	45
2.3 Acciones y Resultados (1984-1986)	52
2.3.1 Marco Jurídico	52
2.3.2 Relaciones Laborales	54
■ Definición de la Estructura Salarial	54
■ Jornada Laboral y Horarios	55
■ Prestaciones	55
2.3.3 Administración de Personal	56
2.3.4 Desarrollo de Personal	57
2.3.5 Recreación e Integración Familiar	57

CAPÍTULO II

CONCEPTUALIZACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL PRIMERA ETAPA

2.1 CONCEPTUALIZACIÓN (1981 – 1982)

Una vez realizado el diagnóstico de la situación, la Secretaría de Administración asumió la responsabilidad completa de las negociaciones para la revisión de los convenios anuales con los sindicatos y, en aproximaciones sucesivas, se conformaron tabuladores de sueldos al interior de una política salarial equitativa y coherente con el mercado salarial de la entidad. Para lograrlo se aprovechó la gran inflación de los años 1982 y 1983, la cual permitió compactar puestos que tenían responsabilidades comunes y asignarles valores uniformes de conformidad con ellas.

Es imposible, como premisa básica, desarrollar sistema alguno de personal, integral o no, en la administración pública o en la iniciativa privada, que no parta de la equidad en el pago a los trabajadores. Sólo si se ha definido una política salarial aceptada y compartida podrán llevarse a cabo acciones en materia de personal.

Una vez establecida, que no resuelta en su totalidad, la premisa de contar con una estructura salarial sana, se determinó a inicios de 1982, con base en los trabajos teórico-prácticos desarrollados por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República⁸, el objetivo prospectivo a alcanzar en la administración del Lic. Alfredo del Mazo, y el programa de trabajo que debería llevarse a cabo se plasmaron en el documento que a continuación se reproduce:

SISTEMA INTEGRAL DE DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL⁹

1. Alcance y Significado

Profundamente comprometidos con el Plan de Gobierno del C. Gobernador Constitucional del Estado, Lic. Alfredo del Mazo, y conscientes de que el desarrollo y cumplimiento del mismo se podrá llevar a cabo en gran medida por el esfuerzo humano que vuelquen en él todos y cada uno de los trabajadores al servicio del Estado, sea cual sea su nivel, la Secretaría de Administración se ha fijado una meta con proyección prospectiva al año 1987, que puede sintetizarse de la siguiente manera:

Al finalizar el sexenio, los servidores públicos deberán contar con un estatuto jurídico de los trabajadores que contemple la satisfacción de sus necesidades básicas, regule racionalmente y con justicia las relaciones entre las partes, estimule el permanente desarrollo personal, reconozca y valore el mérito en el desempeño y garantice la posibilidad de hacer una carrera en donde la asunción de responsabilidades superiores vaya acompañada de incentivos económicos y morales.

Lograr el objetivo señalado significará la modificación estructural de la actual cultura de la organización burocrática en materia de personal, y para ello será necesario:

⁸ CARRILLO Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México Evolución (1971-1979)*. Editorial Porrúa, S.A. México 1980; y *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos*. Colección: Administración y Desarrollo de Personal. NUM. 1. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 1979.

⁹ PÉREZ Campuzano, Sylvia. Documento *Primera Etapa del Programa: Sistema Integral de Desarrollo y Administración de Personal*. Octubre de 1982.

- a) *Regularizar y normar el ingreso del personal.*
- b) *Establecer una administración de sueldos y salarios que contemple las diferencias relativas entre los puestos y sea remuneradora en términos de competitividad externa.*
- c) *Conocer con exactitud la ubicación, función y desempeño del personal, así como sus potencialidades a fin de establecer la planeación de la profesionalización individual de cada servidor público.*
- d) *Establecer metas y objetivos a alcanzar en materia de desarrollo y capacitación del personal, que favorezca el futuro desempeño de los empleados y su carrera.*
- e) *Establecer sistemas de incentivos y evaluación de desempeño que promuevan la permanencia y deseo de ascenso, así como el incremento de la productividad.*
- f) *Dar forma jurídica a lo planeado mediante la revisión, actualización y modificación a las diversas normas que actualmente regulan las relaciones entre el Estado y los trabajadores al servicio del mismo.*

Todo lo anteriormente planteado se inserta en el Programa de Reforma Administrativa del Estado de México, uno de cuyos objetivos: Incrementar la eficiencia y eficacia de la administración estatal con énfasis en el mejoramiento de la atención al público podrá cumplirse en la medida que las reformas a los sistemas de apoyo e información, concretamente las relativas a sistemas de administración y desarrollo de personal hagan efectivamente del aparato público un instrumento de política social que, regulando la relación entre el Estado y sus trabajadores, propicie para estos mejores oportunidades de empleo, remuneración y capacitación.

Es por ello que sin perder de vista los objetivos que se deberán cumplir a largo plazo, se ha elaborado el programa base a mediano plazo que apoyará los cambios estructurales de la administración y desarrollo del personal al servicio del estado, y que conforma la primera etapa de este sistema.

Sin perjuicio del avance que en los aspectos técnicos se vaya desarrollando, en la actualidad se lleva a cabo la revisión del Estatuto

Jurídico de los Trabajadores, contemplando la introducción de las reformas sociales y laborales que animan este programa y que deberán ser negociadas oportunamente con las representaciones sindicales, amén de ser presentadas ante la legislatura local.

Lo anterior proporcionará el sustento jurídico necesario para lograr los objetivos propuestos.

2. Primera Etapa: Introducción

La Secretaría de Administración, como órgano encargado de prestar apoyo administrativo a las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de acuerdo a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, y con el objeto de dar cumplimiento a las funciones que le han sido encomendadas en materia de personal, elaboró un prediagnóstico de la situación de los trabajadores públicos en el que se destacaba la inexistencia de mecanismos de control que permitieran determinar en forma oportuna y exacta la ubicación, función y categoría del personal. Así mismo se puso de manifiesto que el sistema de remuneraciones estaba muy lejos de conformar una estructura coherente que respondiera a las necesidades de los individuos, tanto como a las del propio gobierno.

Estos elementos, entre otros, impedían que pudiera planearse dentro de un esquema de profesionalización del servidor público, la superación en las tareas y funciones, y dificultaba los intentos aislados de optimizar los servicios que deben brindarse al público que los requiere.

En función de lo anterior, se elaboró un programa prioritario en el área de personal al que se denominó Sistema Integral de Desarrollo y Administración de Personal.

En el transcurrir del primer año de gobierno del Lic. Del Mazo, el prediagnóstico elaborado fue consolidándose con la experiencia adquirida día a día, y replanteándose los subprogramas y metas que deberán alcanzarse para lograr los objetivos planteados. De entre ellos surgió la necesidad de llevar a cabo tareas de diagnóstico que permitan la identificación y clarificación de los puestos, de quienes los ocupan, de las características requeridas para su desempeño, así como de su valor relativo en términos económicos. Obtener esta

información permitirá más adelante, el ordenamiento jerárquico de los puestos, conocer sus posibles interrelaciones y su clasificación por rama o grupo funcional en cada una de las dependencias del Ejecutivo.

Sólo después de la realización de esta tarea se estará en condiciones de determinar las necesidades reales de capacitación del servidor público para, satisfaciéndolas mediante los canales idóneos, contar con personal más profesionalizado, capaz de acceder a niveles jerárquicos más importantes dentro de la administración pública del Estado.

El Sistema Integral de Desarrollo y Administración de Personal, entonces, tiene como objetivo central lograr la profesionalización del servidor público, para favorecer su eficiente desempeño así como su preparación para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad. Todo lo cual deberá repercutir y revertirse en el pueblo, como objeto y sujeto de los servicios del Estado.

3. Subprograma de Análisis y Valuación de Puestos

Al mencionarse que para lograr la profesionalización del servidor público deberían conocerse previamente en detalle los puestos existentes en las diversas dependencias, sus características y requisitos, así como su valor relativo, se está planteando uno de los subprogramas base del Sistema Integral de Desarrollo y Administración de Personal, consistente en lograr:

- a) Las descripciones de todos los puestos de las dependencias del ejecutivo.*
- b) El análisis de dichos puestos.*
- c) La valuación de los mismos.*

3.1 Objetivos

3.1.1 Contar con descripciones claras y precisas de cada uno de los puestos de la organización y con su correspondiente asignación de valores relativos.

3.1.2 *Establecer las bases técnicas necesarias para la formulación de los catálogos de puestos.*

3.1.3 *Orientar las políticas de reclutamiento, selección y contratación de personal.*

3.1.4 *Orientar programas de capacitación.*

3.1.5 *Identificar las vinculaciones escalafonarias y sustentar el establecimiento de escalafones con líneas de ascenso intercomunicadas.*

3.1.6 *Clarificar las perspectivas promocionales de los trabajadores.*

3.1.7 *Sentar las bases para una política salarial adecuada y sustentar el tabulador de sueldos.*

3.2 *Definiciones básicas*

<i>Análisis de puestos:</i>	<i>Investigación de las tareas y responsabilidades de un puesto, así como de los requisitos de ocupación correspondiente.</i>
<i>Valuación de puestos:</i>	<i>Asignación de valores relativos a cada uno de los diferentes puestos, de acuerdo con una escala o base común.</i>
<i>Puesto:</i>	<i>Es la unidad impersonal de trabajo integrada por un conjunto homogéneo de tareas, responsabilidades y requisitos.</i>
<i>Plaza:</i>	<i>Es la posición individual de trabajo que en conjunto constituye un puesto.</i>
<i>Tarea:</i>	<i>Esfuerzo humano desarrollado para un propósito específico.</i>
<i>Requisitos:</i>	<i>Condiciones que se deben reunir para ocupar un puesto.</i>

<i>Profesiograma:</i>	<i>Descripción de las tareas y responsabilidades genéricas y específicas de un puesto.</i>
<i>Factor:</i>	<i>Identificación convencional de las características del contenido de un puesto.</i>
<i>Subfactor:</i>	<i>Elemento de un factor que describe una de las características del contenido de un puesto.</i>
<i>Grado:</i>	<i>Criterio de distinción para precisar los diferentes niveles de un subfactor.</i>
<i>Punto:</i>	<i>Unidad de medida del valor relativo de un puesto.</i>

3.3 Metodología

- 3.3.1 *Se tomarán como base los lineamientos elaborados por la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República¹⁰, adaptando los formatos propuestos a las necesidades y características del Gobierno del Estado de México.*
- 3.3.2 *Se contratarán, vía honorarios, a estudiantes universitarios avanzados, a quienes se capacitará para el desempeño de la función de analistas.*
- 3.3.3 *La subdirección de Desarrollo de Personal coordinará a los analistas y establecerá un grupo de trabajo con intervención de los Jefes de Unidad de Apoyo Administrativo de cada dependencia del ejecutivo a fin de:*
 - a) *Determinar apriorísticamente los puestos existentes en cada área.*

¹⁰ *Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Gobierno Federal.* Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D.F. 1979.

- b) *Realizar listados de dichos puestos, y programar las encuestas.*
- c) *Encuestar a los Jefes directos a quienes reportan los puestos a analizar, con el fin de llevar a cabo la descripción y análisis de los mismos.*
- d) *Obtener la aprobación de la descripción y análisis de los puestos encuestados.*

3.3.4 *La Subdirección de Desarrollo de Personal, a través de su departamento de Administración de Sueldos y Salarios, determinará el valor relativo de los puestos con base en el Manual de Valuación, elaborado a partir de las propuestas de la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, lo que generará las siguientes tareas:*

- a) *Valuar cada uno de los puestos descritos.*
- b) *Elaborar listados por dependencias, de acuerdo a la valuación realizada y el valor relativo obtenido.*
- c) *Identificar los puestos que puedan agruparse bajo una denominación común, procurando la compactación de funciones.*

4. Subprograma de Catálogo de Puestos

La Subdirección de Desarrollo de Personal deberá adicionalmente, con base en la información obtenida en el análisis y valuación de puestos, elaborar el catálogo de puestos del gobierno del estado, el cual deberá incluir:

- a) *Título del Puesto y su correspondiente en la estructura actual.*
- b) *Definición de las tareas que constituyen el puesto.*
- c) *Codificación o clave del puesto.*

- d) *Requisitos mínimos necesarios para desempeñar el puesto.*
- e) *Niveles salariales mínimos y máximos que correspondan al puesto de acuerdo a la rama o grupo funcional, y al rango que corresponda.*
- f) *Estructura escalafonaria con líneas de ascenso interrelacionadas.*

4.1 *Objetivos*

- 4.1.1 *Conformar el elemento básico de la estructura escalafonaria.*
- 4.1.2 *Establecer parámetros para el adecuado reclutamiento y selección de personal.*
- 4.1.3 *Establecer líneas de ascenso interrelacionadas.*
- 4.1.4 *Servir de base para el sistema de evaluación del desempeño.*

4.2 *Metodología*

- 4.2.1 *Tomando como base la información obtenida mediante la descripción y análisis de los puestos y partiendo de una política de compactación de funciones, se establecerá una primera clasificación de puestos que se confrontará con sus equivalentes ya estudiados y clasificados en los Catálogos Institucionales de Puestos del Gobierno Federal, a efectos de buscar cierta congruencia en tareas similares.*
- 4.2.2 *Se encuestará a responsables de las dependencias para corroborar la información anterior en relación con las líneas naturales de ascenso profesionalizado en sus áreas, y así determinar la estructura escalafonaria por área de trabajo, especialidad o dependencia según corresponda. Esta estructura deberá contemplar las interrelaciones o equivalencias inter e intra secretariales.*
- 4.2.3 *El resultado de este primer trabajo será sometido a consideración de las diversas dependencias a fin de adecuarlo, corregirlo y, si así procede, obtener la aprobación de las áreas.*

5. Subprograma de tabulador de sueldos

Directamente relacionado y derivado de los anteriores, este subprograma, se convertirá en la base para el debido funcionamiento del sistema escalafonario de los trabajadores.

5.1 Objetivos

- 5.1.1 *Disponer de un esquema salarial de asignación de sueldos que estableciendo diversos niveles atienda al logro de una equidad remunerativa, de acuerdo con los requisitos y funciones a cumplir en cada puesto.*
- 5.1.2 *Asignar niveles mínimos y máximos para el desempeño de un puesto dado, a fin de permitir flexibilidad a las dependencias, dentro de sus esquemas presupuestarios, para asignar sueldos a los cargos específicos en las mismas.*
- 5.1.3 *Determinar los colaterales que pueden ir unidos a cada puesto y sus valores relativos.*
- 5.1.4 *Determinar las bases para establecer estímulos económicos asociados a niveles de desempeño, así como a logros de superación personal y otros que no necesariamente vayan ligados a ascensos escalafonarios.*

5.2 Metodología

Una vez catalogados y clasificados los puestos existentes dentro del Poder Ejecutivo, y establecidos los valores relativos de los mismos en términos de una puntuación dada se procederá a:

- 5.2.1 *Elaborar una gráfica de salarios que muestre en forma clara y objetiva la estructura de los mismos, con lo cual se percibirán las irregularidades en la distribución de las retribuciones, así como las diferencias entre las percepciones del personal sindicalizado y el de confianza.*

- 5.2.2 *Dado que en la gráfica salarial se colocarán en el eje de las abscisas los puntos que abarca la valuación de los puestos, y en el eje de las coordenadas, la gama de salarios que se pagan, la combinación de dichos factores llevará a la elaboración de un diagrama de dispersión que permitirá obtener la curva salarial a partir de la cual se esquematizarán los valores económicos correspondientes a los puestos.*
- 5.2.3 *Confrontar la curva ideal con los valores que indican: el marco legal, a trabajo igual corresponde salario igual,¹¹ los salarios mínimos establecidos, la compatibilidad externa y las necesidades específicas de las dependencias.*
- 5.2.4 *Finalmente determinar la estructura salarial, estableciéndose rangos con niveles máximos y mínimos de sueldos, con sus correspondencias escalafonarias.*
- 5.2.5 *Presentar alternativas de adecuación para su estudio y eventual aprobación.*

6. Subprograma inventario de personal

Alcanzar todos los objetivos planteados en los subprogramas mencionados en puntos anteriores puede resultar un logro vacío si ello no se complementa con el conocimiento objetivo, sistematizado y confiable de la ubicación real del personal al servicio del estado. Es frecuente que la denominación de la plaza que ostenta un empleado o funcionario nada o muy poco tenga que ver con la función realmente desempeñada.

Por otra parte, si bien se ha tratado, durante la actual administración, de eliminar al aviador, vicio reconocido de la administración pública, no será posible identificarlo a plenitud sin o mediante un minucioso inventario del personal existente.

¹¹ Ley Federal del Trabajo. Artículo 86. 1970

A estos efectos, se plantean los siguientes:

6.1 Objetivos

- 6.1.1 *Identificar a la totalidad de los servidores públicos, mediante el establecimiento de mecanismos permanentes de información.*
- 6.1.2 *Determinar con precisión la adscripción del personal, su lugar físico de trabajo y las características que definen su puesto.*
- 6.1.3 *Obtener los datos personales de los servidores públicos, así como los socioeconómicos, de escolaridad y experiencias previas.*
- 6.1.4 *Integrar, con la información obtenida, el banco de datos del subsistema personal, en el sistema automatizado de personal.*

6.2 Metodología

- 6.2.1 *Efectuar reuniones informativas con los cuatro primeros niveles jerárquicos del gobierno del estado, con el propósito de dar a conocer el subprograma como una herramienta esencial para la planeación y la toma de decisiones en materia de personal.*
- 6.2.2 *Elaborar carteles y material de apoyo para orientar y motivar al personal a proporcionar los datos solicitados en el inventario, reduciendo posibles resistencias y acentuando la responsabilidad de proporcionar respuestas fidedignas.*
- 6.2.3 *Seleccionar y capacitar personal que, vía honorarios, actúe como encuestador directo en todos los ámbitos geográficos del estado donde labore personal para el mismo.*
- 6.2.4 *Validar las encuestas realizadas.*

- 6.2.5 *Procesar las encuestas en forma automatizada.*
- 6.2.6 *Aplicar el inventario a todos los empleados de nuevo ingreso.*
- 6.2.7 *Obtener el respaldo de las unidades o dependencias que actúen como pagadores para, semestralmente, solicitar al personal la actualización de los datos variables.*
- 6.2.8 *Prever la realización bianual del inventario.*

7. Reflexiones finales

El presente documento intenta presentar el esquema general de trabajo que dará real inicio al Sistema Integral de Desarrollo y Administración de Personal.

Es evidente que los ambiciosos objetivos que el mismo pretende lograr no se agotarán en el próximo año y medio de trabajo, y que llegar a estar satisfechos con un nivel de profesionalización del servidor público, que permita planear su futuro con reglas de juego establecidas y conocidas claramente, es una meta que aún se vislumbra como lejana.

Para ello se deberá contar con un compromiso que desde el más alto nivel de gobierno, se transmita y comparta en todos los niveles, con la firme convicción de que la superación del servidor público significa la superación de la tarea de gobierno y por ende el mejoramiento de los servicios y derechos que la sociedad toda ha delegado en el aparato público estatal.

Muchas tareas quedan aún por realizar para cumplir con los propósitos que animan a la Secretaría de Administración en el área de personal y que, suscitadamente han sido expresados al inicio de este trabajo al mencionar el alcance y significado del Programa Integral de Desarrollo y Administración de Personal.

Algunas acciones ya han sido iniciadas, tales como la regulación de expedientes, el control sistematizado de sueldos, las normas para el reclutamiento, selección y contratación de personal, y el sistema

computarizado de personal que deberá alimentarse con los resultados obtenidos en los cuatro subprogramas que ahora nos ocupan.

Otras, como intentos aislados que sólo podrán fortalecerse y adquirir significado dentro de un marco global de desarrollo y profesionalización del personal, se están realizando para satisfacer las necesidades mínimas de capacitación ya detectadas e integrar a los servidores públicos y sus familiares mediante actividades de recreación, cultura y deporte.

El sentido de servicio y la mística por el quehacer público que caracterizan a los puestos de elección popular deberán permear hasta los que ejecutan las más sencillas tareas.

Para ello una estrategia fundamental ha sido constituida por la Reforma Administrativa que al pasar de ser declaratoria para convertirse en herramienta de trabajo cotidiano permitirá al Gobierno del estado cumplir con muchos de los postulados de sus tesis de campaña, así como del plan de gobierno.

He respetado íntegramente el texto anterior, aún cuando al hacerlo lo percibo grandilocuente y retórico; siento, sin embargo, que refleja fielmente el estado de ánimo de ese momento y el deseo de crear una nueva cultura de administración de personal en el gobierno estatal.

De entre los objetivos planteados en 1982, en los siguientes diez meses pudo avanzarse parcialmente en todos, pero no se concluyó ninguno. Problemas presupuestales y de organización interna del área frenaron los programas; ello dio lugar a una revisión de los mismos, en los términos que presento en el siguiente apartado.

2.2 REVISIÓN Y REPLANTEO (1983 – 1984)

Más que intentar una síntesis de esta etapa del proceso, he considerado pertinente, también aquí, reproducir el documento que se elaboró en agosto de 1983 y que da cuenta de ello. El título es, precisamente "Sistema Integral de Personal. Revisión y Replanteo". Al hacerlo de esta manera, pretendo transmitirle al lector las dificultades con las que puede enfrentarse al implantar un sistema como el que nos ocupa y de lo rápido que transcurren los tiempos sin que nuestros esfuerzos se vean reflejados en cambios reales. A continuación, el texto:

SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL REVISIÓN Y REPLANTEO¹²

1. Introducción

El Sistema Integral de Personal presentado como un bosquejo en enero de 1982, ha ido consolidándose y tomando fuerza a través del tiempo y de la ejecución de algunos de sus postulados básicos.

En octubre de 1982, con la elaboración del documento presentado en la tercera reunión de autoevaluación de la Secretaría de Administración se hacen públicos los objetivos fundamentales del Sistema Integral de Personal, así como sus subprogramas principales. También se arriesgan fechas de realización en un cronograma tentativo, que debería someterse a una revisión en detalle.

Las acciones aisladas que se han llevado a cabo no escapan al objetivo del Sistema Integral de Personal, integrándose a él. Sin embargo, el replanteo del programa total deberá hacerse ahora a la luz de:

- a) *Las modificaciones jurídicas que las reformas a la legislación imponen a los estados o municipios.*¹³

¹² PÉREZ Campuzano, Sylvia. Documento *Sistema Integral de Personal. Revisión y Replanteo*. Agosto, 1983

¹³ Se refiere a las modificaciones realizadas a los artículos 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, fracción VIII. "... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias". Artículo 116, fracción V. "Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias".

- b) *Haber transcurrido ya casi dos años del periodo gubernamental y, en consecuencia la valoración precisa del tiempo disponible para desarrollar e implementar un sistema, ya que difícilmente en los cuatro años restantes pueda consolidarse en todas sus partes.*
- c) *Como consecuencia de lo anterior tomar compromisos claros acerca de los subprogramas que deban realizarse, priorizarlos, signarles los recursos necesarios y programarlos realísticamente en todas y cada una de sus acciones.*

Objetivo

Los objetivos continúan siendo válidos en sus premisas generales, esto es que el Sistema Integral de Personal busca la profesionalización del servidor público para favorecer su eficiente desempeño así como su preparación para el ejercicio de mayor responsabilidad, en un marco jurídico que defina claramente los derechos y responsabilidades de Estado y Trabajadores.

Más allá de la definición del objetivo es importante y conveniente redefinir qué se pretende lograr con cada uno de los subprogramas del sistema.

3. Marco Jurídico

3.1 Subprograma "Ley Reglamentaria de los Servidores Públicos del Estado, Municipios, Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México".

Pretende adecuar la legislación en materia laboral, en orden a las facultades que las reformas al artículo 115 constitucional otorga a los estados, a fin de:

- *Definir a los sujetos de la Ley.*
- *Actualizar su contenido, integrando al mismo las diversas disposiciones o acuerdos derivados de convenios que están en vigencia, y todos los otros que indiquen los avances de la legislación social-laboral.*

- *Establecer las bases generales para regular posteriormente las Condiciones Generales de Trabajo, en lo que hace a materias como el control de la puntualidad, asistencia, comisiones, etc.*
- *Establecer las bases generales para regular posteriormente en materia de ascensos y escalafón.*
- *Determinar desde el más alto nivel legislativo del Estado aquellos principios que fundamentan el mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo de la administración pública a fin de cumplir, con los objetivos de eficacia y eficiencia en que está empeñado el ejecutivo.*
- *Proporcionar a los servidores públicos, sindicalizados o no, de base o de confianza, las garantías que el artículo 123 constitucional otorga a todo trabajador en nuestro país.*

3.2 Subprograma: "Condiciones Generales de Trabajo para los Servidores Públicos del Estado de México"

Reglamentario de la Ley mencionada en el punto anterior, este Decreto del Ejecutivo deberá dar respuesta a los aspectos que no pueden definirse, por sus características generalistas, en el marco de la ley misma.

Así, las Condiciones Generales de Trabajo, que no tienen antecedente en el Estado, dado que nunca se han publicado oficialmente, se ocuparán de reglamentar en detalle sobre los derechos y obligaciones de los trabajadores. Esto, encaminado a prevenir situaciones de injusticia de que pueden ser objeto, tanto como irregularidades (duplicación de plazas, aviadores, etc.) en perjuicio del erario estatal.

Resulta obvio que determinar la correcta ubicación de cada servidor público ayudará en mucho a la implementación de este decreto.

3.3 Subprograma: "Reglamento de Escalafón"

Como el anterior, este Decreto del Ejecutivo tiene el mismo objetivo general.

En lo particular, sólo podrá llevarse a cabo cuando otros subprogramas alimenten la información que el mismo requiere. Esto

significa que sólo se podrán elaborar las bases jurídicas de lo que se pretende lograr, por ejemplo, sabemos que queremos llevar a la práctica la definición de un escalafón funcional e interrelacionado, pero para lograrlo deberemos contar primero con elementos que nos digan: ¿Qué familias de puestos hay en la administración pública?; ¿Qué requisitos básicos son necesarios para desempeñarlos?; ¿Cuál es la definición, descripción genérica del puesto?; ¿Cuál es el valor relativo entre cada puesto o sea cuál es la jerarquización existente entre ellos?

Por otra parte, esta misma información será requerida por el sistema computarizado de personal para conformar la base de datos de uno de sus módulos, ya que sin ella, el sistema se convertirá en un cascarón vacío.

Todo lo anterior nos enfrenta a un problema de interrelación de funciones y tareas, todas las cuales se encadenan y condicionan entre sí. Por ello, es impostergable el replanteo del SIIP y la ya mencionada definición de prioridades.

Si bien tener el Reglamento de Escalafón es un deseo ambicionado y reiteradamente expresado por el Secretario de Administración, debemos visualizar la factibilidad del mismo no antes de seis meses después de que los subprogramas que lo condicionan estén finalizados, esto no sólo por la tarea técnica necesaria para darle forma, sino por las necesarias consultas de índole jurídico-laboral y sindical que representará. Su implementación, entonces, parecería ser de un plazo mediano.

3.4 Subprograma: "Estímulos y Recompensas a los Servidores Públicos del Estado, Municipios, Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México"

Así como se pretende ordenar y definir las responsabilidades de los servidores públicos, es intención expresa del Ejecutivo que se estimule y reconozca la labor de quienes se destacan en el servicio o llevan a cabo trabajos o actos excepcionales ya sea por el valor que éstos representan o por la contribución al servicio o a la administración pública en donde se revierten.

Pese a no haberse sometido aún al Ejecutivo el proyecto de acuerdo correspondiente, el que se encuentra en etapa de revisión, parte de este subprograma ya se ha implementado en la Procuraduría General de Justicia en lo que corresponde a la policía judicial.

A la luz del replanteamiento de los conceptos a que se ha hecho referencia en páginas anteriores, de manera simultánea se definieron los lineamientos generales para iniciar la redacción del ordenamiento laboral que reemplazaría al Estatuto Jurídico de 1939, una vez que las reformas a los artículos 115 y 116 constitucionales, en 1982, terminaron con la controversia acerca de si los estados y municipios tenían o no atribuciones para legislar en materia laboral.

En junio de 1984, en el marco de una gira realizada por el Gobernador Del Mazo, en la que correspondió a la Secretaría de Administración informarle sobre los avances del programa de reforma administrativa, en mi intervención señalaba:

Después de 32 meses de gestión nos satisface poder informarle que las estructuras de remuneraciones se han ido adecuando a las funciones realizadas, reestructurando para ello los tabuladores magisterial y burocrático que de 220 categorías en el primer caso y de 460 niveles salariales en el segundo, han pasado a 25 categorías para los docentes y a 33 sueldos base para el resto de los servidores públicos.

El sistema de carrera, íntimamente ligado a lo anterior, se ha consolidado ya en el nuevo Reglamento de Escalafón de los Trabajadores Docentes del Sistema Educativo Estatal en el que la definición de la carrera se basa, preponderantemente, en la formación académica y preparación de los maestros, sin dejar de tomar en cuenta su eficiencia y experiencia dentro del servicio.

De sólo dos puestos sujetos a concurso bajo el esquema anterior, se ha pasado a un sistema en el que se puede acceder, concursando, a los 15 puestos superiores al de profesor de primaria, escalón de ingreso del sistema. El nuevo Reglamento de Escalafón, concebido como un todo integral, favorecerá la permeabilidad entre los distintos niveles educativos y estimulará la profesionalización de un magisterio que siempre se ha mantenido a la vanguardia.

No puede dejarse de mencionar que de ahora en más, desde su ingreso al sistema, el docente conocerá su posibilidad de carrera

con plena transparencia y que el Reglamento de Escalafón se aplicará a todo el magisterio, sin distinciones de base de contratación.

Asimismo, la asignación del puntaje escalafonario se ha determinado sobre bases reales y reflejará la trayectoria efectiva del docente.

El Reglamento de Escalafón deberá complementarse con el sistema de compatibilidad de plazas que ya se encuentra a revisión de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, con quien se ha trabajado codo con codo para estos importantes logros.

El esquema planteado para con los docentes es el que se utilizará en el Reglamento de Escalafón burocrático, actualmente en etapa de diseño.

Por otra parte, se concluyó el proyecto de Acuerdo de Reconocimientos a los Servidores Públicos de los Tres Poderes del Estado, que será sometido próximamente a su consideración.

Pero no debe pensarse que estas acciones están aisladas del marco jurídico que debe normar las relaciones entre gobierno y trabajadores. El anteproyecto de iniciativa de Ley del Trabajo de los Servidores Públicos, que en una verdadera relación dialéctica se ha venido elaborando y complementando con la siempre positiva opinión de los representantes sindicales, se encuentra en su etapa final.

Una ley puede surgir como intención de orientar la conducta de una sociedad o de parte de ella, o bien como decisión de dejar sentados derechos ya adquiridos, esto es: hacer norma social los principios socialmente aceptados. Es este último caso el que mejor describe el proceso que ha seguido la elaboración de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos, ya que los logros sindicales y los acuerdos gubernamentales plasmados en los convenios anuales con los sindicatos pasarán a ser parte sustantiva de esta ley. Asimismo, se dedicará un título completo al sistema de carrera para que, como ha expresado el Presidente De la Madrid, se subordine el interés individual o gremial a los intereses generales y a la ley, y los servidores públicos estén a salvo de los caprichos y calendarios políticos.

La función normativa de la Secretaría de Administración, sin embargo, no se ha restringido al sector central de la administración pública estatal.

En julio de 1983 fue aprobada por la Legislatura Local la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado. Primera en su género por el contenido y regulación que hace del sector auxiliar, viene a cubrir un vacío jurídico de larga data y a precisar las responsabilidades de las dependencias de coordinación global, y de las coordinadoras de sector en relación con los organismos auxiliares y fideicomisos públicos. Asimismo, la ley establece las obligaciones de éstos en relación con el ejecutivo estatal.

Como necesario complemento de la ley, que por su carácter general deja a regulaciones de menor nivel aspectos de tipo operativo, en marco del presente año se publicaron los acuerdos de sectorización y el de integración de órganos de gobierno. En el primero se agrupa por sectores de actividad a cada uno de los organismos y fideicomisos, y en el segundo, se determina la participación del titular del Ejecutivo, secretarios y directores del sector central en los consejos consultivos y órganos de gobierno de los mismos.

Finalmente, como resultado de un esfuerzo mancomunado con las Secretarías de Finanzas y Planeación, se encuentra ya preparado para ser sometido a su consideración, el Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos, que conjuntamente con los dos acuerdos mencionados, constituyen el marco jurídico en el que debe desenvolverse el sector auxiliar.

La acción normativa se ha reflejado en la operación cotidiana, podemos aseverar que las remuneraciones y prestaciones a servidores públicos del sector auxiliar se han ajustado a las disposiciones del Ejecutivo, así como también se ha controlado el crecimiento de la planta de personal, que en este año no superará el máximo autorizado por usted.

La meta trazada para 1987 aún está lejos. Quedan muchos proyectos y acciones por realizar. Sentimos que el camino es el correcto, que el proceso de modernización administrativa se refleja no sólo en acciones concretas de su gobierno, sino en su preocupación por mantener un diálogo permanente con todos sus colaboradores; los servidores públicos que trabajamos para la población mexiquense.

El texto transcrito refleja fielmente no sólo el estado de ánimo que prevalece en quienes transitan por el periodo medio de una administración dada (que en ese

momento se bautizó "A la Mitad del Camino"), sino los logros alcanzados y los retos del futuro.

De hecho, a finales de 1984 se contaba con un proyecto de Ley de los Servidores Públicos del Estado y Municipios cuya etapa de consultas, compulsas y búsqueda de consensos no culminó sino hasta 1998, catorce años y cinco gobernadores después, cuando fue aprobada por la LIII Legislatura Local y publicada oficialmente.

2.3. ACCIONES Y RESULTADOS (1984 – 1986)

2.3.1. Marco Jurídico

Pese a no contar con la Ley del Trabajo, se desarrollaron otros documentos de carácter jurídico que fueron dando fundamento legal a las acciones gubernamentales y que, en su espíritu, estaban subordinados a lo ya contemplado en el proyecto de ley del trabajo; los publicados en este periodo fueron:

- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, con fecha agosto de 1983.
- Disposiciones relativas al Control de Puntualidad y Asistencia de los Servidores Públicos del Estado de México, con fecha enero de 1984.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores Docentes del Sistema Educativo Estatal, con fecha 15 de mayo de 1984.
- Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Becas para los Servidores Públicos del Estado de México, con fecha junio de 1984.
- Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Capacitación de los Trabajadores Docentes del Estado de México, con fecha junio de 1984.
- Reglamento de la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, con fecha octubre de 1984.
- Acuerdo que fija el esquema de Compatibilidad en Horarios y Funciones de los Servidores Públicos de los Sectores Central y Auxiliar del Poder Ejecutivo, con fecha 15 de agosto de 1985.

- Acuerdo para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México, con fecha 4 de septiembre de 1985.
- Acuerdo para la Constitución de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con fecha noviembre de 1985.
- Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para Servidores Públicos del Estado de México, con fecha julio de 1986.

De los ordenamientos que se mencionan, sin restarle importancia a otros, es de destacar el Acuerdo para el Otorgamiento de Reconocimientos a Servidores Públicos de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México.

Los reconocimientos previstos son de dos tipos: *recompensas*, que tienen la finalidad de distinguir públicamente a los servidores públicos por acciones relevantes realizadas en el ejercicio de su función, en beneficio de la sociedad o de la propia administración pública estatal; y *estímulos*, que se otorgan con el propósito de motivar e interesar a los servidores públicos en el logro de mayor constancia y voluntad.

Los servidores públicos pueden hacerse acreedores a obtener estímulos por:

- a) Puntualidad y asistencia perfectas.
- b) Por el desempeño en sus tareas.
- c) Por decanato; destinado a los docentes.
- d) Por valor policial; destinado a los cuerpos de seguridad.
- e) Por desempeño sobresaliente en cursos de capacitación.
- f) Por destacarse en la atención al público.

Asimismo, las modalidades en las que se otorgan las recompensas son:

- a) Por treinta años de servicios.
- b) Valor heroico; destinado a cuerpos de seguridad y servidores públicos de protección civil.
- c) Al mérito por acciones en que se pone en peligro la vida; destinado a cuerpos de seguridad y servidores públicos de protección civil.
- d) Primer y segundos premios por desempeño destacado.
- e) Por elaboración de estudios o investigaciones valiosas para el Estado.

Los estímulos, consistentes en distintos montos económicos, se entregan durante todo el año, de acuerdo a cada modalidad; en tanto las recompensas que, adicionalmente a una determinada cantidad de dinero, van acompañadas de una medalla de oro o de plata y de diploma, son entregadas en una solemne ceremonia pública que presiden los titulares de los tres Poderes, magistrados y gabinete ampliado del Ejecutivo.

Esta ceremonia que, tal como lo prevé el acuerdo, se realiza el segundo viernes del mes de diciembre de cada año ya se convirtió en un acto tradicional que es esperado con entusiasmo por todos los servidores públicos, muchos de los cuales acuden a él acompañados de sus familiares.

2.3.2. Relaciones Laborales

En los convenios celebrados con los sindicatos para los años 1984, 1985 y 1986, se acordaron condiciones laborales, salariales y de prestaciones, previstas en el proyecto de iniciativa de Ley del Trabajo, de tal manera que la realidad iba constituyéndose como refrendo de la futura ley y, de manera dialéctica, una retroalimentaba a la otra; todo en consenso entre autoridades y sindicatos. Destacan las siguientes acciones:

- **Definición de la estructura salarial**, reflejada en tres tabuladores diferenciados, cuyas características eran:
 - Servidores públicos operativos; compactación a 26 niveles salariales y establecimiento de rangos (R1 para servidores públicos que laboraran jornada de 7 horas –35 horas semanales-; R2 para servidores públicos con jornada de 9 horas –45 horas semanales-; y R3 y R4 para quienes, laborando jornada de 9 horas se destacaran en su desempeño). A la vez se eliminaron conceptos de pago a fin de que las percepciones integradas sólo contemplaran los conceptos de sueldo base, gratificación y despensa. En este proceso se determinó la curva salarial ideal y la estrategia para alcanzarla, en pasos sucesivos.
 - Mandos Superiores y Medios; se estructuró bajo conceptos similares, sólo para jornada laboral de 9 horas, y contempló seis niveles salariales compactados. En este caso no podía plantearse el llegar a una curva salarial ideal en virtud de una disposición de la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados, vigente en ese momento, que deter-

minaba como sueldo tope para efectos de jubilación, cuotas y aportaciones, el sueldo base establecido para el Secretario General de Gobierno, y éste se mantenía en niveles bajos para evitar su impacto en materia de seguridad social.

- Docentes; en este caso el tabulador se compactó a 30 niveles salariales y se conformó sólo con los conceptos de sueldo base, labores docentes y despena (antes las percepciones se pagaban con cinco conceptos distintos), tanto para las plazas jornada como para las horas clase.

- **Jornada laboral y horarios.** Al respecto se llevó a cabo una modificación trascendente ya que se convino con el SUTEYM el incremento de una hora de trabajo a la semana, al eliminar las labores en día sábado en el que se cubrían 4 horas de trabajo, de la siguiente manera:

Servidores Públicos	Antes	Acordado
Con jornada reducida*	Lunes a Viernes 9:00 a 14:00 hrs. Sábado 9:00 a 13:00 hrs. Total: 34 horas semanales	Lunes a Viernes 9:00 a 15:00 hrs. Total: 35 horas semanales
Con jornada completa	Lunes a Viernes 9:00 a 15:00 hrs. y 17:00 a 19:00 hrs. Sábado 9:00 a 13:00 hrs. Total: 44 horas semanales	Lunes a Viernes 9:00 a 15:00 hrs. y 17:00 a 20:00 hrs. Total: 45 horas semanales

*Sólo aplicable a servidores públicos sindicalizados.

Por otro lado, la nueva estructura salarial, asociada a la jornada laboral motivó a muchos servidores públicos a optar por la jornada completa, con el consecuente incremento en la productividad que esto representaba.

- **Prestaciones.** En este rubro se establecieron prestaciones, antes inexistentes, que motivaron a la profesionalización del servidor público, tales como:
 - Ayuda para impresión de tesis.
 - Recursos definidos para programas de capacitación y desarrollo.
 - Ayuda para estudios de posgrado.

- Gratificación por estudios superiores.
- Becas para hijos de servidores públicos.
- Prima por permanencia en el servicio.
- Recursos definidos para programas de recreación e integración familiar.

A riesgo de ser reiterativa, es importante enfatizar que la viabilidad de llevar a cabo cambios estructurales en materia de personal, se logra cuando estos son acordados previamente con los sindicatos, y se cuenta con su apoyo para operarlos.

2.3.3. Administración de Personal

Como soporte técnico para la correcta administración del personal, la Dirección del Sistema Estatal de Informática, después de pruebas en paralelo, puso en operación un nuevo sistema que, en su conceptualización original contemplaba cuatro módulos.

En 1984 se liberaron los módulos de Procesamiento y Pago de Nómina y el de Control Presupuestal, quedando pendientes de desarrollar los de Plantilla de Plazas y Desarrollo de Personal.

Los cheques de los servidores públicos se emitían contra cinco diferentes instituciones bancarias, preseleccionadas de acuerdo a la cobertura que tenían en cinco distintas zonas del estado, y se distribuían a través de las oficinas rentísticas, como una responsabilidad compartida con la Secretaría de Finanzas y Planeación.

Por otra parte, se realizó una depuración de los expedientes del personal incorporando a ellos documentación faltante que, se solicitó a los servidores públicos, de manera previa, eliminando la innecesaria.

El seguimiento del gasto correspondiente al Capítulo 1000, Servicios Personales, se comenzó a controlar con apoyo de la información que brindaba el sistema de cómputo, aunque de manera incipiente. El presupuesto en este capítulo se estimaba con cálculos manuales y constituía la base para la toma de decisiones.

Se diseñó y levantó el primer Inventario de Personal, lo cual permitió contar con información completa sobre la situación sociofamiliar de los servidores públicos. Se descartó el denominarlo censo para no entrar en conflicto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

2.3.4. Desarrollo de Personal

En materia de administración de sueldos y salarios se avanzó en la descripción y análisis de los puestos operativos, logrando definirlos y clasificarlos de acuerdo a su grupo y rama, lo cual propició sentar las bases para estructurar el proyecto de reglamento de escalafón para burócratas y el catálogo de puestos, tareas que lograron finalizarse hasta inicios de 1987.

Para ello se adoptó y adaptó el sistema de Análisis y Valuación de Puestos del Gobierno Federal, que se había utilizado en el año 1980.¹⁴

En cuanto al área de capacitación y desarrollo, en 1984 se tuvo estructurado un programa con objetivos definidos que permitió que en el sexenio 1981-1987 se impartieran 2 mil 980 cursos en los que participaron 44 mil 700 servidores públicos de todos los niveles.

Es de destacar la realización de tres seminarios dirigidos a los mandos superiores, los cuales facilitaron su interrelación operativa así como la resolución de problemas interáreas, actividades que fueron presididas por el gobernador del estado en 1982, 1984 y 1985.

Se diseñó el sistema de evaluación del desempeño que logró implantarse hasta 1987, el cual no dio los resultados esperados, tanto por ausencia de una cultura evaluatoria por parte de quienes tenían la responsabilidad de llevarlo a cabo, como por deficiencias inherentes al propio instrumento de evaluación.

Por último, debe destacarse la gran motivación que significó para los servidores públicos la aplicación del Acuerdo de Reconocimientos al cual hice referencia antes.

2.3.5. Recreación e Integración Familiar

Este programa fue impulsado por el Secretario de Administración y tuvo un excelente desarrollo. A su interior se conformaron ligas deportivas de fútbol y basquetbol, se promovieron funciones de cineclub, se presentaron exposiciones de alto nivel artístico y cultural en el patio central de Palacio del Poder Ejecutivo,

¹⁴ *Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*. Colección: Administración y Desarrollo de Personal NUM. 2. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1982

se dio cause a las inquietudes de los servidores públicos facilitándoles viajes a distintos puntos turísticos del estado con un costo simbólico y se presentaron espectáculos artísticos en forma semanal.

Vale señalar que los recursos para llevar a cabo este programa también se acordaban anualmente con los sindicatos con quienes se suscribían convenios específicos así como también con la Dirección de Turismo y el Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

60