

<b>III. IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL.</b>	
<b>SEGUNDA ETAPA</b>	<b>59</b>
<b>3.1 Periodo Intermedio (1987-1993)</b>	<b>59</b>
<b>3.2 Reencauzamiento (1993-1994)</b>	<b>61</b>
<b>3.3 Acciones y Resultados (1995-1999)</b>	<b>63</b>
<b>3.3.1 Marco Jurídico</b>	<b>63</b>
■ Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios	63
■ Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo	66
■ Reglamento de Escalafón	67
■ Reglamento de Segurid e Higiene en el Trabajo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo	68
■ Reglamento de Capacitación y Desarrollo de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo	68
■ Reglamento del Sistema Profesional de Carrera de los Servidores Públicos de Confianza del Poder Ejecutivo	69
■ Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal	70
■ Reflexiones con respecto al marco jurídico	71
<b>3.3.2 Estructura Orgánica</b>	<b>73</b>
<b>3.3.3 Relaciones Laborales</b>	<b>75</b>
■ Fondo de Retiro (FOREMEX)	76
■ Fondos de Apoyo a la Vivienda (FOAVI-SUTEYM)	79
■ Otras Prestaciones	80
■ Jornada Laboral y Horarios	80
<b>3.3.4 Administración de Personal</b>	<b>82</b>
■ Sistema de Apoyo	82
■ Control de Expedientes	85
■ Sistema de Pago	86
■ Sistema de Identificación	88
■ Sistema de Control y Puntualidad y Asistencia	88
■ Inventario de Personal	90
<b>3.3.5 Desarrollo de Personal: Profesionalización del Servidor Público</b>	<b>91</b>
■ Subsistema de Estructura Salarial	92
■ Subsistema de Catálogo de Puestos	94
■ Subsistema de Capacitación y Desarrollo: Detección de Necesidades de Capacitación; Planes y Programas de Capacitación; Desarrollo curricular; Evaluación de la Capacitación	96
■ Subsistema de Evaluación del Desempeño	106
■ Subsistema de Promociones de Ascenso	108
<b>3.3.6 Recreación e Integración Familiar</b>	<b>111</b>
<b>3.3.7 Planta de Personal</b>	<b>112</b>

# CAPÍTULO III

## IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE PERSONAL SEGUNDA ETAPA

---

### 3.1. PERIODO INTERMEDIO (1987 – 1993)

Durante el periodo transcurrido entre 1987 a 1993 se publicó el Reglamento de Escalafón de Servidores Públicos del Gobierno del Estado (julio de 1987), el cual estaba aprobado desde el año anterior; y se constituyó la comisión mixta prevista por el mismo; sin embargo ésta operaba sólo en el caso de puestos ocupados por servidores públicos sindicalizados pervirtiendo su espíritu. Asimismo, se hicieron algunas reformas menores al Acuerdo de Reconocimientos sin modificar su esencia ni actualizar los valores económicos de los estímulos y recompensas.

Lamentablemente no se continuaron aplicando las políticas salariales establecidas, lo cual distorsionó las curvas salariales; por otra parte, las modificaciones realizadas al Catálogo de Puestos no se basaban en la valuación de los puestos que se creaban, sino en factores ajenos a la misma.

El proyecto de Ley del Trabajo continuó en ese estatus y un nuevo Reglamento de Escalafón de los Docentes, que abrogó, los primeros días de septiembre de 1993 al anterior de 1984, nunca pudo llegar a aplicarse.

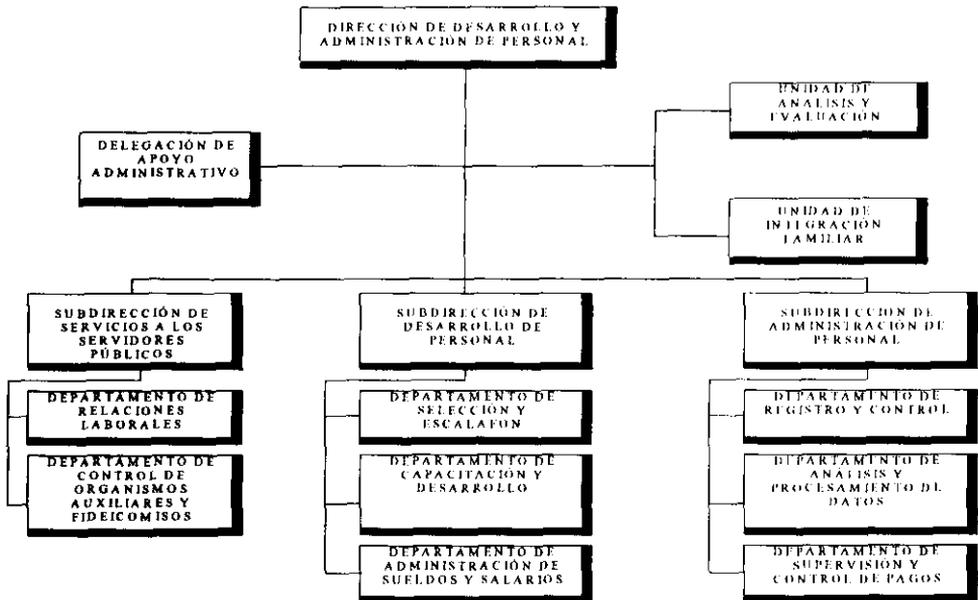
Los módulos faltantes del SIIP (plantilla de plazas y desarrollo de personal) no se desarrollaron, aunque el sistema ya se operaba en un nuevo computador central de tecnología propietaria con un equipo marca Bull, modelo DPS-900

(Mainframes), con 36 MEGABITE (MB) de memoria principal y 13 GIGABYTE (GB) en disco, con cinco unidades de cinta de carrete, dos impresoras de banda de 1200 líneas por minuto y una impresora Xerox de 50 páginas por minuto.<sup>15</sup> Pese a ello, los tiempos de proceso entre la realización de un movimiento dado (alta, baja, cambio), y su reflejo en el cheque de nómina era muy largo, en muchos casos hasta de meses, debido a la centralización de la operación.

En cuanto a las actividades de capacitación y desarrollo, la inercia las había convertido en una suma de cursos inconexos, que no respondían a las necesidades, ni de la institución ni de los servidores públicos y a las que se asistía o por obligación o para dejar de trabajar; es aplicable aquí lo que Ramírez Cavassa define como vicios de la capacitación.<sup>16</sup>

Se continuó, en este periodo, evaluando el desempeño con el mismo instrumento a que hice referencia antes. Las evaluaciones se procesaban y se archivaban sin analizar sus resultados y sin utilizarlos para algún fin.

La estructura orgánica con que operó la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal gran parte de este periodo es la que se presenta a continuación:



<sup>15</sup> Fuente: Dirección General del Sistema Estatal de Informática.

<sup>16</sup> RAMÍREZ Cavassa, César. Vicios y Virtudes de la Capacitación. Ed. Pac. S.A. de C.V. 1997.

El crecimiento de dos unidades administrativas, con respecto a la estructura orgánica anterior, no representó mayor productividad ni eficiencia en la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal.

### **3.2. REENCAUZAMIENTO (1993-1994)**

Una vez identificados los avances y retrocesos llevados a cabo durante el periodo al que denominé intermedio, se procedió a reencauzar el Sistema Integral de Personal, retomando sus bases y filosofía y estableciendo un programa de seis años que permitiera lograr sus objetivos truncados.

Afortunadamente permanecía la estructura del sistema, cambios y omisiones no lo desvirtuaron probando mi aseveración de que cuando algo es bueno para la gente ésta lo reconoce, lo asume como propio y lo defiende con los medios a su alcance.

El proceso de reencauzamiento se inició de inmediato aprovechando las negociaciones con los sindicatos para la firma de los convenios que estarían vigentes en 1994, situación que permitió una primera adecuación de los tabuladores con su consecuente impacto en las curvas salariales.

Otra situación coyuntural, que facilitó el paulatino acercamiento a las curvas salariales ideales fue la promulgación de una nueva Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios, en octubre de 1994, en la cual se desasociaron cuotas, aportaciones y montos de pensiones del sueldo del Secretario General de Gobierno, para pasar a estimarse en base con salarios mínimos regionales.

De común acuerdo con los sindicatos se suspendió la aplicación de los reglamentos de escalafón debido a su inoperancia.

Se retomó el proyecto de iniciativa de Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios y se inició la redacción del Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal, mediante mecanismos autocríticos para simplificación de los mismos.

En otro orden de ideas, se solicitó a la Dirección General del Sistema Estatal de Informática el rediseño del SIIP, bajo el principio de descentralización, por teleproceso, de los movimientos de personal, reservándose la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal la autorización de los mismos para afectación de la base de datos.

En materia de capacitación y desarrollo, se llevó a cabo el primer programa de Detección de Necesidades de Capacitación, se suspendió la impartición de cursos de adorno, y se reforzaron los relativos al trabajo y el desarrollo de los servidores públicos.

El Acuerdo de Reconocimientos, cuyos montos económicos habían perdido vigencia pese a estar asociados al salario mínimo regional, se abrogó para dar lugar a otro suscrito por los titulares de los tres poderes del estado, en un acto sin precedente en el que las voluntades del titular del Ejecutivo, del Presidente de la Gran Comisión de la LII Legislatura y del Presidente de la Judicatura del Poder Judicial, se conjuntaron en beneficio de todos los servidores públicos.

Por último, debe mencionarse que, bajo los mismos principios, se reelaboraron los conceptos correspondientes al Sistema Integral de Personal, de la siguiente manera:

*Se entiende por Sistema Integral de Personal el conjunto de normas, métodos, técnicas y acciones establecidos con el fin de lograr el cambio de la cultura de la organización laboral en la administración pública. Éste se constituye en el eje alrededor del cual el aparato público es un instrumento de política social que, regulando la relación entre el Estado y sus servidores públicos, propicia para estos mejores oportunidades de empleo, remuneración, capacitación y desarrollo y, para la sociedad usuaria de los servicios del Gobierno, la obtención de la atención satisfactoria a sus demandas.*

*Para la consecución de lo propuesto, se definió como objetivo prospectivo a 1999 que, a ese término, los servidores públicos deberán contar con un marco jurídico que contemple la satisfacción de sus necesidades básicas, regule racionalmente y con justicia las relaciones entre las partes, estimule el permanente desarrollo, reconozca y valore el mérito en el servicio y garantice la posibilidad de hacer una carrera en donde la asunción de responsabilidades superiores vaya acompañada de incentivos económicos y morales.*

*El Sistema Integral de Personal se sustenta en tres columnas troncales, las cuales, al interactuar dinámicamente, pretenden, por una parte, modernizar los sistemas y hacerlos operativos y, por otra, brindar al servidor público los medios para lograr su desarrollo personal y profesional y, consecuentemente, ofrecer servicios oportunos, amables y eficientes a la ciudadanía.*

*Estas tres columnas troncales del Sistema Integral de Personal, son en primer término, la legislación laboral que rige las relaciones de trabajo entre el Gobierno Estatal y los servidores públicos, la cual se encuentra integrada por la ley laboral vigente, sus disposiciones reglamentarias y los convenios celebrados con los sindicatos; en segundo lugar el Subsistema de Profesionalización del servidor público, en el que se le concibe como un ser humano integral que, desde el momento en que ingresa al servicio, requiere contar con los conocimientos, aptitudes y actitudes mínimas que le permitan el buen desempeño de sus labores, con canales de comunicación que le permitan identificar las posibilidades de realizar una carrera dentro del servicio, como resultado de un proceso de formación permanente, a través de programas de capacitación y desarrollo, así como del desempeño en su puesto; y por último, el sistema de cómputo que brinda el apoyo técnico, moderno y eficiente para procesar todos los trámites y controles asociados a la vida activa del servidor público.*

Como puede observarse, la filosofía que fundamentó, en 1981, el Sistema Integral de Personal continuó vigente; a pesar del transcurso de los años los valores humanos que lo animan son los mismos. En forma paralela se definió un plan de trabajo sexenal que, paso a paso, se convirtió en acciones.

### **3.3. ACCIONES Y RESULTADOS (1995 – 1999)**

#### **3.3.1. Marco Jurídico**

##### **▪ Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.**

Como acción central, destaca la aprobación de la LIII Legislatura a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, la cual entró en vigor el día 3 de noviembre de 1998. Esta ley, que como ya se mencionó antes, abrogó el Estatuto Jurídico vigente desde 1939, significa un avance en los conceptos de la legislación laboral en la administración pública, por varios motivos.

En principio, incorpora el término de servidor público, para agrupar y definir a todos los trabajadores al servicio del estado, sin distinción de nivel jerárquico o de función. Se termina, de esta manera, con la distinción, a la vez elitista e injusta entre funcionarios y trabajadores.

Por otra parte, la ley establece que los servidores públicos pueden ser, a su vez, generales o de confianza, y opta por definir conceptualmente ambas categorizaciones lo cual permitirá que no pierdan vigencia, ya que la dinámica actual de la administración pública obliga a crear o desaparecer puestos para adaptarse a nuevos requerimientos.

No se utiliza el indefinible término de trabajador de base, con excepción de la referencia a los agrupados en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, al cual también se reconoce en esta ley, por representar a los docentes y servidores públicos del organismo descentralizado Servicios Educativos Integrados al Estado de México, a quienes se califica como *federalizados*.

En el siguiente cuadro se presentan, de manera simplificada, las clasificaciones que determina la ley:

DENOMINACIÓN GENÉRICA	CLASIFICACIÓN		
	POR LA NATURALEZA DE SUS FUNCIONES	POR LA TEMPORALIDAD DE SU NOMBRAMIENTO	POR SU POSIBILIDAD DE PERTENECER A UN SINDICATO
Servidores públicos	Generales	Por tiempo indeterminado	Pueden sindicalizarse
		Por tiempo determinado	No pueden sindicalizarse
	Confianza	Por tiempo indeterminado	No pueden sindicalizarse
		Por tiempo determinado	

Por otra parte, la ley prevé que los beneficios de seguridad social que otorgue el Estado, así como los de protección al salario deben otorgársele a los cuerpos de seguridad al igual que a los servidores públicos de confianza, que no son sujetos de la misma. A estos últimos, además, les es aplicable lo referente al sistema de profesionalización, tema que se tocará más adelante.

Todo un título de la ley está dedicado a los integrantes del sistema educativo estatal, tanto a los pertenecientes al subsistema estatal como a los del

federalizado, dando cabida a un importantísimo grupo que la legislación federal no incorpora de manera específica en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123 constitucional. Es tan clara esta omisión que dicha ley se conoce como del trabajo burocrático, inclusive en la literatura de la materia.<sup>17</sup>

Los derechos y obligaciones de los servidores públicos y de las instituciones se capitulan por separado y se hace una clara distinción entre las causas de la terminación de la relación laboral, de la suspensión y de la rescisión de la misma, sin mezclarlas –como en otras legislaciones- con el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones.

Una novedad trascendente es que esta Ley del Trabajo consigna que la relación de trabajo también puede ser rescindida sin responsabilidad laboral para el servidor público, aspecto que no está contemplado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; esta disposición otorga a los servidores públicos una herramienta de defensa ante las instituciones y la autoridad, cuando se mencionan sus derechos.

Capítulo por separado se destinó al sistema de profesionalización de los servidores públicos, columna troncal del sistema integral de personal como ya se hizo mención. En él se definen las bases técnico-normativas de lo que deberá constituirse como el Sistema Profesional de Carrera de los servidores públicos al interior del aparato público estatal.

La parte adjetiva de la ley considera a la Ley Federal del Trabajo como supletoria, por lo que exclusivamente se incluyeron aspectos generales y aquéllos que significaban una modificación procedimental específica, siempre con la mira de dar mayor celeridad al proceso.

Finalmente, es de mencionarse que la ley del trabajo estatal no contempla, por ejemplo conceptos como la inamovilidad, se revierte en equidad, ya que la ley no distingue, ni en sus beneficios ni en las sanciones, a los servidores públicos sindicalizados de quienes no lo son.

---

<sup>17</sup> TRUEBA Urbina, Alberto y Jorge Trueba Barrera, "Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Comentarios y jurisprudencia". Ed. Porrúa. México 1991.

## • **Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo**

Los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, uno destinado a los servidores públicos generales y el otro a los docentes del subsistema educativo estatal, preparados como proyecto desde inicios de 1998, fueron sometidos, tal como lo prevé la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, a opinión de los sindicatos, una vez que entró en vigor la misma. Esto permite que exista una clara congruencia entre ambas reglamentaciones.

El Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo, aplicable por extensión en muchas de sus partes a los de confianza, fue consensado con el SUTEYM y depositado en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje, surtiendo efectos a partir del día 9 de julio de 1999.

El contenido de los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo se apega a lo estipulado en el Capítulo III de la Ley del Trabajo, y da razón jurídica al Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal, el cual tuvo el mérito de concentrar en un solo documento tanto nuevas disposiciones como otras que durante años pasados se emitieron en forma de circulares (horarios), acuerdos del ejecutivo (becas, etc.), acuerdos del Secretario de Educación, Cultura y Bienestar Social y del Secretario de Administración (licencias, compatibilidad en horario y funciones, etc.) y diversos convenios. Debo mencionar sin embargo, que desde 1995 -fecha en que se publicó y distribuyó este Manual- y 1998 -fecha de expedición de la Ley del Trabajo-, las normas y procedimientos que compendia y compendia hoy en día, podían ser fácilmente cuestionadas al no existir el fundamento legal que ahora tiene, en virtud de la publicación de la Ley del Trabajo y del Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo. Esto amerita una explicación: ir a la praxis, hacer lo posible antes que lo ideal, aún a riesgo de que esto sea cuestionable.

En cuanto al Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal, hasta agosto de 1999 logró consensarse con el sindicato magisterial así como con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social y se depositó en el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje el día 3 del mes de septiembre del mismo año.

Lo anterior significa que a menos de quince días antes de finalizar la actual administración, y por primera vez en sesenta años, los servidores públicos,

tanto administrativos como docentes, tendrán su Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, que les será entregado a cada uno, impreso con dignidad.

#### ▪ **Reglamentos de Escalafón**

Con fundamento en lo establecido en la Ley del Trabajo y en total congruencia con principios estipulados en los Reglamentos de Condiciones Generales de Trabajo, se procedió a reelaborar los Reglamentos de Escalafón vigentes, aprobados en 1987 el de servidores públicos generales y en 1993 el de los docentes, aun cuando ninguno, ni el de los docentes, ni el de los servidores públicos generales tenían aplicación desde 1994. Esta tarea se inició a principios de 1999.

La redacción de los nuevos reglamentos se realizó apartándose de los contenidos tradicionales y, aunque ambos incluyen la figura de la Comisión Mixta de Escalafón, se delegó en los propios servidores públicos la responsabilidad de estimar su puntaje escalafonario, o al menos parte del mismo, reservándose las Comisiones sólo la atribución de la verificación de los puntajes con base en la documentación que los soporta, así como la de llevar a cabo exámenes de conocimientos en relación con la función a desempeñar.

A través de lo descrito en el párrafo anterior, se pretende hacer a los servidores públicos corresponsables en los procesos de promoción de ascenso, así como agilizar los mismos para lograr su operatividad real.

Por otra parte, el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales del Poder Ejecutivo contempla, como anexos, las estructuras del Sistema Profesional de Carrera de cada una de las dependencias y órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo. Vale la pena mencionar que la estructura del Sistema Profesional de Carrera no se limita a identificar los puestos denominados generales, sino que incluye también a los de confianza. De tal manera que el Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales será interdependiente con el Reglamento de Servicio Profesional de Carrera que, en la búsqueda del mismo objetivo que su similar para los servidores públicos generales, será de aplicación a los servidores públicos de confianza, hasta el nivel de Director de Área, dando con ello cumplimiento a la Ley del Trabajo tanto como a los principios que orientan al Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos.

El proyecto del Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Generales, se consensó con el SUTEYM en mayo de 1999 y con las dependencias en junio del mismo año. Se publicó en la Gaceta del Gobierno con fecha 1° de septiembre de 1999.

A la fecha, ya está consensado con el SMSEM y con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, en lo general, el que debe corresponder a los docentes; sería deseable lograr un acuerdo a la brevedad con ambas partes para que este Reglamento de Escalafón de los Servidores Públicos Docentes del Subsistema Educativo Estatal fuera sometido a firma del gobernador a la brevedad posible, pues representa dar respuesta positiva a las inquietudes de más de 70 mil maestros que requieren un ordenamiento que impida, o al menos limite, las asignaciones de puestos por vía administrativa bajo criterios discutibles.

- **Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo para los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo**

Este reglamento abrogó el anterior publicado en julio de 1996, así como al Acuerdo del Ejecutivo por el que se constituyó la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene, en noviembre de 1985 y permite contar con un documento incluyente de ambos conceptos, más ágil y dinámico, que contempla y diferencia sus funciones de las de la Dirección General de Protección Civil, creada en el año de 1992. Con ello se dará cumplimiento a los artículos 118 y 119 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

El Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo estaba preparado desde noviembre de 1996, pero su aprobación final y consecuente publicación ocurrió hasta el 9 de agosto de 1999.

- **Reglamento de Capacitación y Desarrollo de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo**

Especial por su género, el Reglamento de Capacitación y Desarrollo de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Estado de México, responde de manera puntual a una de las partes sustantivas del Sistema de Profesionalización del Servidor Público. Con él y por él, los servidores públicos se convierten en los sujetos activos de los procesos de capacitación y desarrollo; se les permite apropiarse de ellos y hacerlos suyos: comandarlos, en el más puro sentido de la palabra.

La capacitación deja de ser, a través de este reglamento, beneficio de unos cuantos, para convertirse en centro del desarrollo individual de todos; se hace consubstancial del Sistema Profesional de Carrera y se ubica en ella la posibilidad de crecer y ser mejores como servidores públicos pero fundamentalmente como seres humanos.

Por supuesto, se prevé la constitución de una Comisión Mixta de Capacitación y Desarrollo así como de las Subcomisiones necesarias.

Sostendré siempre que la capacitación es libertad y aún si esa libertad se utiliza para dejar la administración pública, es un beneficio para quien la ejerce, para el estado y para el país, los cuales contarán con ciudadanos más y mejor preparados.

Como en el caso reseñado en el punto anterior, finalicé este documento en 1996 y por misterios de los cambios y la burocracia, se expidió oficialmente el 10 de agosto de 1999.

▪ **Reglamento del Sistema Profesional de Carrera de los Servidores Públicos de Confianza del Poder Ejecutivo**

Enunciado al tratar los reglamentos de escalafón, es importante dedicar unas palabras a este proyecto. Como su nombre lo indica, los servidores públicos de confianza, son los sujetos del mismo. Las únicas excepciones contempladas son las que señala la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; o sea que no será aplicable a los servidores públicos cuyo nombramiento requiera la intervención directa del titular del Poder Ejecutivo, a quienes sean sus auxiliares directos, ni a quienes se desempeñen como asesores; en síntesis se incluye en este documento al 85% de los servidores públicos de confianza, hasta el puesto de Director de Área.

La intención es que este reglamento regule el ingreso, permanencia y promociones de ascenso de un importante grupo de servidores públicos, bajo reglas claras y conocidas a fin de evitar la discrecionalidad de los nombramientos y ser congruentes, en un todo, con los principios que dan fundamento al Sistema de Profesionalización en el Estado y con la propia Ley del Trabajo que así lo prevé. Es poco probable que el Reglamento del Sistema Profesional de Carrera pueda expedirse antes del término de la actual administración pues la búsqueda de consensos al interior del aparato público se visualiza como una tarea ardua. Sin embargo, quedará como un reto: ¿se querrá o no ser pioneros en esta materia?

▪ **Manual de Normas y Procedimientos de Desarrollo y Administración de Personal**

Aún cuando en un orden lógico y legal, como mencioné antes, este manual debería ser el último en haber sido publicado, cronológicamente hablando, pues su contenido debería desprenderse y apoyarse en la Ley del Trabajo y sus reglamentos, ante la ausencia de elementos normativos que guiaran el accionar de las dependencias en la materia, en 1995 se publicó y distribuyó este documento que contiene, como su nombre lo indica, las normas en que se fundamenta cada procedimiento, los pasos detallados del mismo, el flujograma de las acciones y los formatos a utilizar en cada caso.

El manual se actualiza de manera permanente y la reflexión que conlleva esta actividad es fuente de simplificación, en beneficio de la gestión administrativa. Contiene, a la fecha, 68 procedimientos distintos y puedo aseverar que ha contribuido de manera relevante en alcanzar un orden administrativo generalizado en la materia.

Por otra parte, también conviene señalar que la nomenclatura utilizada en el manual fue, desde un principio, congruente en su totalidad con la contenida en la Ley del Trabajo. Esto, producto de que, a pesar de no aprobarse sino hasta casi 15 años después de estar preparada la iniciativa, el lenguaje y definiciones que contenía desde su origen fue permeando en la administración pública y, a pesar de que desde un punto de vista jurídico ortodoxo esto es criticable, el resultado pragmático fue muy positivo.

Es importante comentar que el manual referido sólo es aplicable al sector central del Poder Ejecutivo y a sus órganos desconcentrados; sin embargo, se envió un ejemplar, así como todas las actualizaciones que se publican, a los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo así como a los Ayuntamientos y los Poderes Legislativo y Judicial del estado, lo cual, si así lo consideran pertinente, puede ayudarles a elaborar sus propias normas y procedimientos.

Por otra parte, los aspectos más relevantes y genéricos del manual, están contenidos en otro documento denominado Normas Administrativas para la Asignación y Uso de Bienes y Servicios de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Fideicomisos Públicos del Poder Ejecutivo, publicado en el periódico oficial, que es de aplicación obligatoria no sólo para el sector central del Poder Ejecutivo, sino también para el auxiliar.

Hay otro tipo de reglamentaciones que si bien no surgen de manera directa de responsabilidades de la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal, se asumen de forma compartida con otras áreas. En este sentido, destaca la cercana relación con la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, por ser la que agrupa a los docentes; lo que significa la mayoría de los servidores públicos. Con y para ella se elaboró el Acuerdo por el que se constituye el Sistema Estatal de Carrera Docente y las Bases Normativas para la operación de la misma, documentos tripartitos pues también participó en su elaboración el SMSEM.

Todo lo anterior destaca la importancia de contar con reglas claras, que se difundan para lograr un amplio conocimiento por parte de autoridades y servidores públicos, que eviten la discrecionalidad y, con ello, la inequidad.

#### ▪ **Reflexiones con respecto al marco jurídico**

Con respecto al marco jurídico estatal, me permitiré expresar aquí algunas consideraciones a título de reflexión, en lo que al hacer se refiere.

Como se desprende del texto anterior, el proceso, desde el momento de conceptualizar un cambio que a todas luces y bajo todos los criterios era indispensable, sólo puede definirse como largo y tortuoso. He vivido cómo otras legislaciones ven la luz en corto o mediano plazos. La materia laboral parece escapar a estos casos. Veamos:

La desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal (SPP), tenía preparado un proyecto de iniciativa de Ley de Servicio Civil de Carrera que modificaría, en algunos aspectos, al apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se preveía podría sustituir a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, llamada coloquialmente ley burocrática; este proyecto fue abortado por problemas de naturaleza político-sindical al interior de la misma SPP. Vale agregar que este conflicto, ajeno al Estado de México, influyó en nuestro propio proyecto de ley congelándolo durante algún tiempo.

Por otra parte, todos hemos sido testigos de los intentos por reformar la Ley Federal del Trabajo, que como flujo y reflujo aparecen en los medios de comunicación desde hace muchos años.

Recientemente la Secretaría de Hacienda, heredera de las funciones de servicio civil de la extinta SPP, se empeñó en reflotar el proyecto de Ley de Servicio Civil de Carrera, pero en el ámbito administrativo y sin modificar la

legislación laboral; esfuerzo que fue contrabalanceado por otro proyecto similar, pero éste presentado al Senado de la República por Esteban Moctezuma Barragán, en su calidad de senador. Esta iniciativa de ley, de la cual no he escuchado hablar recientemente, incorpora conceptos originales, sobre todo en lo que hace a otorgar estímulos económicos al desempeño, motivo por el cual el costo de su aplicación sería seguramente alto; así como tratamientos de excepción a servidores públicos sindicalizados, lo cual deberá acordarse con sus representaciones gremiales, lo cual también traerá aparejado un alto costo.<sup>18</sup>

La necesidad de obtener opiniones y comentarios de toda naturaleza sobre este tipo de iniciativas: sindicatos, colegios y asociaciones de abogados, especialistas en la materia, otros niveles de gobierno; tanto como lograr acuerdos entre las autoridades internas: otras dependencias, asesores, diversas áreas jurídicas, etc., convierten esta tarea en casi inalcanzable, sin contar con los cambios de administración o simplemente de personas, cuyos criterios por lo general difieren.

Lo anterior no sólo es aplicable al proyecto de Ley del Trabajo, sino al resto de documentos reglamentarios. En el caso del Estado de México que nos ocupa, ya hice referencia a la presentación, por ejemplo, de los proyectos (ya consensados al interior de la Secretaría de Administración) de Reglamentos de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de Capacitación y Desarrollo, ante el Gobernador, en noviembre de 1996, así como de su publicación hasta casi tres años después, sin dejar de considerar lo ocurrido con la Ley del Trabajo.

Con respecto a lo antes apuntado, vale la pena citar a Haro Belchez,<sup>19</sup> Premio Nacional de Administración Pública 1986, quien un año más tarde señalaba que "... la LFTSE ya ha cumplido su ciclo histórico... debido a que... no se aplica directamente más que a un número reducido de personal,... a la subsistencia del sistema de botín en los nombramientos y ceses de funcionarios públicos, a los deficientes sistemas de formación y perfeccionamiento,... a la nula política de ascensos en base al mérito y la capacidad de los aspirantes,

---

<sup>18</sup> Iniciativa de Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.

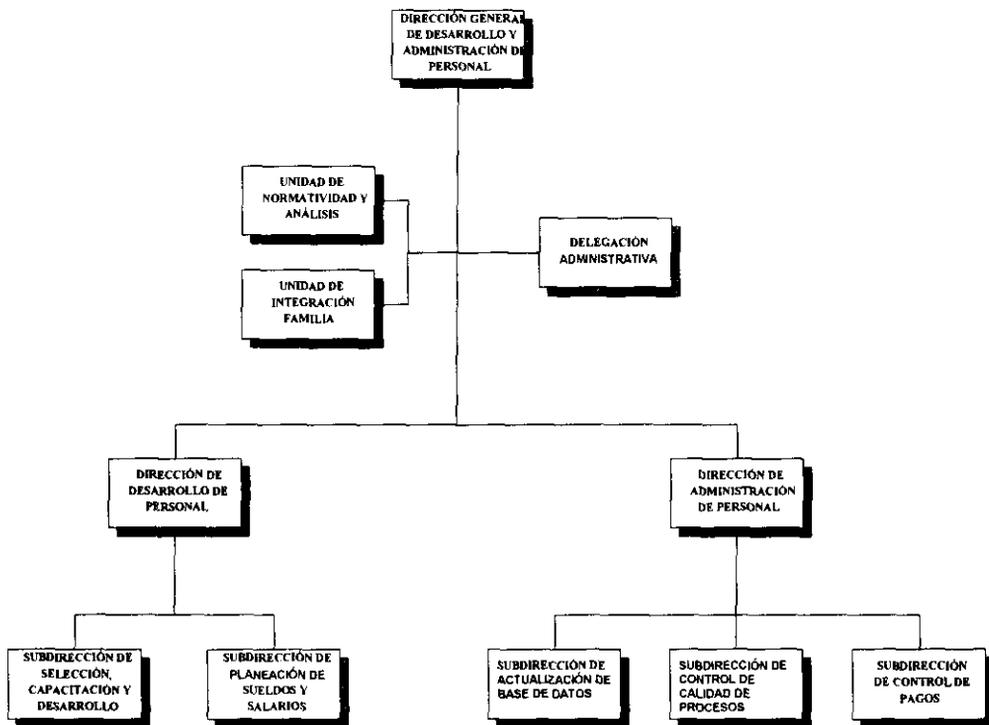
<sup>19</sup> HARO Belchez, Guillermo J. "Las Perspectivas de la Administración Pública frente a la crisis y el Crecimiento". Trabajo presentado en el III Congreso Internacional de Administración Pública, del 21 al 26 de septiembre de 1987. Recopilado en "La Función Pública en el Proceso de Modernización Nacional". Edición del autor. México 1991. P. 24 y 25.

a la falta de profesionalismo de los funcionarios,..." Como el autor de este texto, otros especialistas en la materia presentan críticas similares sin lograr la promulgación de leyes y reglamentos que modifiquen u orienten la realidad.

Es desgastante mantener la energía e ilusión que permitan conservar la tenacidad tras proyectos de esta naturaleza.

### 3.3.2. Estructura Orgánica

En 1994 se modificó la estructura orgánica de la Dirección de Desarrollo y Administración de Personal, unidad administrativa que pasó a denominarse Dirección General la cual, con ligeras variaciones que no modifican su filosofía original y que respondieron a dar mayor fluidez a los procesos de control y pago de nómina, se representa de la siguiente manera:



Como puede observarse, se disminuyeron en un 26.3% las unidades administrativas, pasando de 15 a sólo 11.

La Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal está conformada con 177 servidores públicos, de los cuales el 42.7% prestan sus servicios en la Dirección de Administración de Personal, y sus atribuciones, contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Administración, son las siguientes:<sup>20</sup>

Artículo 10.- Corresponde a la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal:

- I. Planear y coordinar la operación y control del Sistema Integral de Personal;
- II. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, convenios y contratos que rigen las relaciones de trabajo entre el Poder Ejecutivo del Estado y los servidores públicos, en coordinación con las dependencias que correspondan;
- III. Mantener comunicación permanente con las organizaciones sindicales de los servidores públicos del Poder Ejecutivo;
- IV. Establecer, previo acuerdo del Secretario, los lineamientos que en materia de personal deben observar los organismos auxiliares y fideicomisos públicos;
- V. Proponer líneas de acción que orienten la política salarial del Poder Ejecutivo Estatal;
- VI. Aplicar las disposiciones que norman la remuneración que deba otorgarse a los servidores públicos, en concordancia con las respectivas estructuras orgánico funcionales y los catálogos de puestos aprobados;
- VII. Realizar las acciones necesarias, en coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación, para que las remuneraciones a los servidores públicos se entreguen en forma oportuna;
- VIII. Formular y mantener actualizados los catálogos de puestos y los tabuladores de sueldos del Poder Ejecutivo del Estado;
- IX. Supervisar que la actualización de las plantillas de plazas y de personal de las dependencias y organismos auxiliares del Poder Ejecutivo del Estado, se realicen de acuerdo con la normatividad aplicable;
- X. Suscribir los nombramientos de los servidores públicos que ocupen un puesto de igual o menor jerarquía al de director de área y los correspondientes a servidores públicos de enlace y apoyo técnico, en el sector central del Poder Ejecutivo del Estado;

---

<sup>20</sup> *Reglamento Interior de la Secretaría de Administración*, Gaceta del Gobierno del Estado de México, junio 28 de 1999.

- XI. Aplicar en el Sistema Integral de Personal las sanciones económicas que impongan las unidades administrativas a los servidores públicos adscritos a las mismas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- XII. Establecer las disposiciones procedimentales en materia de desarrollo y administración de personal y vigilar su cumplimiento;
- XII. Bis. Supervisar y registrar los movimientos descentralizados de altas, bajas, cambios y licencias procesados por las unidades administrativas;
- XII. Bis A. Procesar y registrar los movimientos individuales o por lote de los servidores públicos que se operan de manera centralizada;
- XII. Bis B. Proporcionar a los servidores públicos documentos de identificación, constancias y certificación;
- XII. Bis C. Supervisar que los trámites de alta y baja de servidores públicos ante el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, que lleven a cabo las dependencias del Poder Ejecutivo, se realicen con oportunidad;
- XIII. Operar el sistema de profesionalización de los servidores públicos y mantener actualizada la información correspondiente;
- XIV. Promover y llevar a cabo programas de capacitación, adiestramiento y desarrollo que propicien la superación individual y colectiva de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal, previa identificación de las necesidades que a este respecto existan;
- XV. Contratar, previa autorización del Secretario, los servicios técnicos y profesionales que se relacionen en el ámbito de su competencia;
- XVI. Aplicar las políticas de estímulos y recompensas para los servidores públicos del Poder Ejecutivo Estatal;
- XVII. Intervenir como representante del Poder Ejecutivo del Estado en las Comisiones Mixtas de Capacitación y Desarrollo, de Escalafón, y de Seguridad e Higiene;
- XVIII. Fomentar, en coordinación con otras dependencias e instituciones, actividades de recreación e integración familiar para los servidores públicos; y
- XIX. Las demás que le señalen otros ordenamientos legales y las que le encomiende el Secretario.

### **3.3.3. Relaciones Laborales**

Aún cuando las acciones que mencionaré en este apartado constituyen, de hecho, parte del marco jurídico, he considerado interesante reseñarlas por separado, por su propia especificidad.

En otra parte de este trabajo mencioné la trascendencia de que todo acuerdo con los sindicatos esté contemplado en un marco mayor, en nuestro caso el Sistema Integral de Personal, así como que toda política, norma o procedimiento que se contemple como parte de dicho sistema sea consensado con ellos. En este sentido apelo a la relación dialéctica con los sindicatos de forma constante. De ellos, he obtenido más conocimientos que en mis años de estudio; son los sindicatos quienes detectan las necesidades de sus agremiados y las demandan ante las autoridades. Por supuesto, éstas deben cribarse a través de la lógica y las disponibilidades financieras, pero siempre será posible acceder a las sustantivas y verdaderamente requeridas, desechando las superfluas, que en ocasiones son las más costosas.

A continuación se describen dos de las prestaciones relevantes concedidas a los servidores públicos en el periodo que nos ocupa:

▪ **Fondo de Retiro (FOREMEX)**

Desde el momento que se creó el SAR a nivel nacional y con mayor énfasis a partir de que se incluyó en el mismo a los servidores públicos federales comprendidos en el apartado B del artículo 123 constitucional, las presiones de los sindicatos, demandando un SAR estatal fueron en aumento. Esto coincidió con la presentación al entonces Gobernador del estado, Emilio Chuayffet Chemor, de un original esquema de ahorro para el retiro, promocionado por su creador, denominado Sistema Ibarrola, que –tengo entendido- logró vender a algunos gobernadores de la república. Este sistema partía de dos premisas básicas: a) Redistribuir los conceptos de percepciones de los servidores públicos de tal manera que se redujera al mínimo el impuesto sobre la renta que debía aplicárseles (evadir al fisco, en términos coloquiales); y b) Entregarle a la empresa el monto total de la nómina al inicio de cada quincena. Por supuesto el manejo financiero de los recursos beneficiarla también a los servidores públicos. Una vez puestas en evidencia las premisas descritas, tanto el Gobernador como el Secretario de Administración, no estuvieron de acuerdo con ellas y procedí a realizar estudios sobre el tema, dando lugar a un esquema propio, no convencional, que se probó y ajustó a través de largos y profundos estudios financieros y actuariales, cuyo fundamento es que:

- El gobierno destinaría en el año 1995, la cantidad de \$72'000,000.00, en aportaciones quincenales de \$3'000,000.00, para la constitución del FOREMEX (3.36% del valor de la nómina del año anterior), y los sindicatos sacrificarían en ese año un 1% de incremento salarial.

- El gobierno destinaría el 1.36% quincenal, de los conceptos salariales sueldo base y gratificación a partir de 1996, aportación que aumentaría, a partir del año 2000 en un 0.05% hasta alcanzar un máximo de 2% en el año 2012.
- El FOREMEX se constituyó a través de un Fideicomiso, cuyo Comité Técnico está presidido por el Secretario de Administración, en el que participan los Secretarios de Finanzas y Planeación y de la Contraloría, por parte del Gobierno Estatal, y los Secretarios Generales del SUTEYM y del SMSEM en su calidad de representantes de los servidores públicos.
- El FOREMEX tuviera cero gastos de operación, lo que representa que todos los recursos aportados y sus rendimientos al 100%, serán en beneficio de los servidores públicos.
- El beneficio del FOREMEX se comenzará a pagar en enero del año 2000 y garantiza a los servidores públicos un mínimo de veinticinco días de sueldo integrado cuando se retiren con cinco años de pertenencia al mismo (cinco días por año); se estima que puede alcanzar alrededor de 12 a 13 días de sueldo integrado por cada año de servicios, si el retiro ocurre a los treinta años de pertenencia al fondo de 360 a 390 días.
- El beneficio del FOREMEX se entregará a los servidores públicos, o a sus beneficiarios si estos fallecen, cualquiera que sea la causa por la que se retiren del servicio.
- El FOREMEX consta de dos partes: una Reserva para el Retiro que debe amparar siempre el pasivo contingente al cien por ciento, y una Reserva de Contingencia, que permite transferir recursos a la del Retiro, de acuerdo con las necesidades de ingreso de servidores públicos al fondo. Esto significa que de continuarse la actual política, en materia de aportaciones y financiera, el FOREMEX estará respaldado hasta el año 2035.
- Para determinar el beneficio que corresponde a los servidores públicos se estableció un procedimiento específico que debe realizarse durante los primeros diez días de febrero de cada año, bajo el siguiente método:

Obtener el "Número de Participantes", (servidores públicos con nombramiento por tiempo indeterminado).	= NP
Determinar la "Frecuencia de Participantes" (número de servidores públicos participantes que tienen el mismo número de "Años de Antigüedad" en el FOREMEX).	NP → AA = FP
Determinar los "Años/Hombre de Antigüedad en el FOREMEX" (Número de Participantes por Frecuencia de Participantes), para obtener el acumulado de años/hombre de pertenencia al mismo (a partir del 1° de enero de 1995).	NP X FP = AHA
Determinar el monto pagado por concepto de sueldo integrado a todos los participantes, entre el día 1° de febrero del año anterior y el día 31 de enero del año corriente, para obtener el "Acumulado (total) de Sueldos".	= AS
Determinar el "Sueldo Promedio Anual" de los participantes.	$\frac{AS}{NP} = SPA$
Determinar el "Puntaje Individual" de cada servidor público, dividiendo el sueldo que percibieron entre el 1° de febrero del año anterior y el 31 de enero del año en que se realiza el cálculo, entre el "Sueldo Promedio Anual" de los participantes.	$\frac{SIN}{SPA} = PIN$
Determinar el "Ponderado de Puntos por Año de Antigüedad", (Puntaje Individual por sus años de antigüedad en el FOREMEX).	$\sum (PIN \times AAIN) = PPAA$
Determinar el "Valor del Punto FOREMEX" que corresponde a los servidores públicos de conformidad con su fecha de ingreso al FOREMEX, a través de los siguientes pasos:  Establecer el "Valor Mínimo del Punto FOREMEX dividiendo el "Sueldo Anual" entre 365 días y multiplicando el resultado por 5  Aplicar al "Valor Mínimo del Punto FOREMEX" el "Factor de Ajuste Porcentual" de la Tabla de Ajuste Actuarial de conformidad con los años de antigüedad de los participantes.	$\frac{SPA}{365} \times 5 = VMPF(\leq PT)$  $VMPF \times (1+FAP) = VPF$
O sea:	Puntaje VALOR DEL PUNTO Años de BENEFICIO Individual X FOREMEX X Antigüedad = INDIVIDUAL (PIN) (VPF) (AAIN) (BIN)

- No se llevan cuentas individuales. Cada año se realiza el cálculo de lo que corresponde a cada servidor público y se le informa en el talón de su cheque de nómina o en su comprobante de percepciones y deducciones, según sea su sistema de pago correspondientes a la segunda quincena de febrero de cada año.

La constitución del FOREMEX se formalizó mediante un Acuerdo de los titulares del Poder Ejecutivo y del Judicial, publicado en el mes de agosto de 1996 con vigencia retroactiva al 1° de enero de 1995; asimismo se firmaron el Contrato de Fideicomiso para su Administración y las Bases Normativas para su Operación, que contemplan la constitución de un grupo operativo que se reúne mensualmente y lleva a cabo un seguimiento preciso de las inversiones y la evolución actuarial del fondo.

Las aportaciones realizadas desde el año 1995 han mantenido la evolución prevista que resulta altamente favorable, pues al 31 de agosto de 1999, el monto total del FOREMEX asciende a:

APORTACIONES TOTALES	RENDIMIENTO OBTENIDO	RESERVA PARA EL RETIRO	RESERVA DE CONTINGENCIA
\$285'331,235.77	\$240'332,551.32	\$309'832,644.91	\$215'831,142.18
\$525'663,787.09		\$525'663,787.09	

- **Fondos de Apoyo a la Vivienda (FOAVI-SMSEM y FOAVI-SUTEYM)**

Por constituir dos grupos claramente diferenciados, en este caso se formaron dos fondos, uno para los servidores públicos docentes afiliados al SMSEM, y otro para servidores públicos afiliados al SUTEYM. Ambos fondos se formalizaron a través de acuerdos del titular del Ejecutivo, en el segundo también participó el Poder Judicial, publicados en los meses de julio de 1997 y 1998, respectivamente; además se firmaron los Contratos de Fideicomiso para su Administración y las Bases Normativas para su Operación. A través de estos instrumentos, cuyo objetivo es que los servidores públicos tengan más posibilidad de acceso a una vivienda digna, en apoyo a la disposición

constitucional en la materia, se otorgan créditos sin intereses para el pago del enganche y escrituración de vivienda, así como para redención de gravámenes y autoconstrucción.

Las aportaciones del Gobierno Estatal a estos fondos, desde la fecha de su constitución, hasta 1999, fue de \$18,000,000.00 para el del SMSEM, y de \$5,500,000.00 para el del SUTEYM, las que han permitido otorgar 579 créditos sin intereses.

## ■ **Otras Prestaciones**

La mayoría de las prestaciones que con el transcurrir del tiempo se otorgaron a los servidores públicos en un marco estructural, están contempladas en la Ley del Trabajo y responden a la filosofía del Sistema Integral de Personal, pero fundamentalmente a su pilar de profesionalización, motivando a los servidores públicos en la búsqueda a su formación y capacitación.

Sin embargo, debe puntualizarse que el gobierno ha accedido a otorgar otras prestaciones en el caso de los servidores públicos docentes, como presión por la necesidad de mantener una homologación entre los maestros estatales y los federalizados, prestaciones que afectan la política salarial estatal por no corresponder a los principios de racionalidad y sensibilidad social que la orientan.

## ■ **Jornada laboral y horarios**

La dinámica de las relaciones laborales implica, en si misma, que, una vez satisfecha una demanda, surja otra de manera subsecuente; por lo que la tendencia es ir a la búsqueda de un nuevo logro. Por ello es entendible que después de haberse concretado en 1984 la semana laboral de cinco días, el SUTEYM iniciara su lucha por el horario corrido en vez del horario matutino y vespertino vigente al que se hizo referencia.

Como producto de lo anterior, se acordó con el sindicato, en el convenio firmado para el año 1998, que se llevarían a cabo los estudios pertinentes para definir la viabilidad de establecer el horario corrido. En este contexto, se realizó un concurso por invitación entre diversos prestadores de servicios, optándose por el que, tanto económicamente, como por los productos terminales ofrecidos, se consideró más conveniente.

El estudio a realizar contempló el diseño y levantamiento de encuestas entre los servidores públicos que laboraban en oficinas en todo el estado (muestreo estratificado), así como entre los responsables de las mismas y el público usuario de los servicios. Se realizaron 3,731 encuestas a servidores públicos y 750 a usuarios, cuyos resultados, una vez procesada la información, concluían, con una confiabilidad del 95%, que:

- Los servidores públicos preferían, en un 72%, un horario corrido, cuyo rango de hora de entrada fuera entre las 8:00 y 9:00 horas, y de salida se estableciera entre las 17:00 y las 18:00 horas, respectivamente.
- Los responsables de oficinas, superiores del grupo anterior, manifestaban su opinión preferente, en un 77.6% por un horario similar.
- Los usuarios que elegían el horario corrido, entre las 7:30 y las 18:00 horas, sólo alcanzaba al 47.8%, pero no existía otra opción mayoritaria pues la dispersión era muy amplia.

Una vez que el informe de resultados se analizó a fondo, se llevó a cabo una prueba piloto, en veinte oficinas distribuidas por todo el estado, a las que se les cambió el horario, definiéndoseles la jornada de 9:00 a 18:00 horas, con media hora de descanso durante la cual podían ingerir alimentos ligeros, sin salir del lugar de trabajo y fuera del contacto visual o directo con los usuarios.

Previo a la prueba piloto se trabajó con los responsables de las oficinas para determinar y medir los indicadores de productividad de cada una de ellas. Al término de la prueba piloto, cuya duración fue de tres semanas, se midieron nuevamente los indicadores de productividad y se obtuvieron las siguientes conclusiones:

- La motivación de los servidores públicos se incrementó considerablemente, así como su actitud positiva hacia el trabajo (disminuyó el ausentismo e impuntualidad entre otros factores).
- En el 80% de los casos los indicadores de productividad se elevaron, entre dos y diez puntos sobre 100.

Con estos datos a la vista y la premisa de que el horario corrido favorecería también el ahorro de energía eléctrica, lo cual ha representado un 17.7% de menor consumo, se tomó la decisión de, a partir del día 17 de agosto de 1998, modi-

ficar el horario oficial, para trabajar en las oficinas administrativas de las 9:00 a las 18:00 horas, con media hora de descanso.

Estoy convencida que el proceso que se llevó a cabo fue el apropiado para el cambio, pues ello permitió que el mismo fuera, no sólo aceptado, sino aplaudido por la mayoría de la población de los servidores públicos, minimizó la aparición de problemas y propició una actitud favorable, también de los usuarios.

Aparejado con lo anterior, se adecuaron las normas y procedimientos en materia de jornada laboral y horarios.

### **3.3.4. Administración de Personal**

Debido al nexo íntimo que tienen las acciones en materia de administración de personal, sobre todo referidas a un universo como el que representa la planta de servidores públicos del Gobierno Estatal, con los sistemas de apoyo tecnológico, iniciaré este apartado refiriéndome a ellos.

#### **▪ Sistemas de Apoyo**

Me siento obligada a confesar, antes de iniciar este capítulo, que mis relaciones con los expertos informáticos en general han sido difíciles. Formo parte de la generación que no nació con el chip incorporado para comprender las computadoras. Mi principio es: las máquinas deben hacer lo necesario para darme los productos que necesito para trabajar, pero muchas veces las siento como una trampa que sólo espera una equivocación o una definición incompleta para sabotear los resultados.

Definida mi posición, vuelvo a una de las partes iniciales de este trabajo cuando, en septiembre de 1993 me confronté con la realidad de que todos los módulos del sistema automatizado integral de personal, al que me referiré con las siglas SIIP, habían quedado tal como estaban en 1986, esto es: sin que se hubieran desarrollado los módulos de plantilla de plazas ni el de desarrollo de personal. Aunado a esto, el proceso para dar de alta o efectuar cualquier movimiento en el único módulo existente, el de nómina, era insuficiente, ya que el tiempo que transcurría entre el ingreso de un servidor público, sobre todo los docentes, y el de su primer pago era en promedio de cuatro meses. Solicité de inmediato a la Dirección General del Sistema Estatal de Informática, se abocara a desarrollar el módulo de plantilla de plazas y otro semidescentralizado de nómina, lo que implicaría trabajar, vía teleproceso, mediante terminales PC ubicadas en las coordinaciones administrativas de

las dependencias. Se debería reservar para la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal la autorización final de los movimientos con la consecuente afectación a la base de datos.

Estos módulos del SIIP entraron en operación, después de un paralelo de cuatro quincenas, en enero de 1995, para los docentes, y hasta enero de 1996, después de un paralelo de diez quincenas, para los burócratas, lográndose paulatinamente su estabilización.

Sin embargo, problemas en algunas transacciones y distintos procesos no contemplados orientaron a solicitar nuevamente a la Dirección General del Sistema Estatal de Informática, en febrero de 1998, un replanteo del sistema, de tal manera que los movimientos de alta, baja, cambio y licencia de los servidores públicos se descentralizaran a fin de que las dependencias, por teleproceso, afectaran la base de datos al realizarlos, lo cual pudo entrar en operación hasta marzo de 1999.

Lo anterior coincidió, coyunturalmente, con otras acciones que contribuyeron a que los resultados en el pago presentaran problemas, tanto por el número, como por el tipo de incidencias que afectaron las percepciones de los servidores públicos. Las acciones paralelas a que me refiero fueron: cambios de tabuladores producto del incremento salarial anual, cambio de tablas de retención de ISR, aplicación del nuevo Catálogo General de Puestos, y regularización de puestos funcionales, en lo que hace al área de modificaciones administrativas que afectan la base de datos, así como a un proceso interno en la Dirección General del Sistema Estatal de Informática, orientado al cambio de equipo de cómputo al que había que emigrar las bases de datos.

A este respecto, debo señalar que la necesidad del cambio de equipo era inminente desde años atrás ya que el existente, era francamente inoperante y obsoleto. El nuevo equipo de cómputo<sup>21</sup> que entró en operación, en la primera quincena de agosto de 1999, consta de un servidor marca SEQUENT, modelo NUMA-Q 2000, con arquitectura SMP, 4 procesadores Pentium Pro a 200 Mhz, 6 GB de memoria RAM expandible a 32 GB y sistema operativo Unix SYNIX / Ptx; unidad de cinta de carrete abierto externo QUALCOM de 9 pistas, con densidad de grabación de 1600 y 6250 BPI y velocidad mínima de

---

<sup>21</sup> Fuente: Dirección General del Sistema Estatal de Informática.

transferencia de 80 KB/segundo; motor de base de datos Relacional INFORMIX Online Dynamix Server 7.3 C, entre otras características. Se asegura que este equipo brindará una seguridad ahora imprecisa así como mayor velocidad en las transacciones y procesamiento de datos. No incrementará, sin embargo, los tiempos disponibles para la captura de datos por parte de los usuarios, debido a que la impresión de cheques y comprobantes de percepciones y deducciones así como el proceso de distribución se mantendrán en los tiempos actuales.

En un paréntesis, es importante reiterar que la Dirección General del Sistema Estatal de Informática es, como la que está a mi cargo, una unidad administrativa que depende de la Secretaría de Administración, motivo por el cual sólo hay relaciones de pares con motivo del servicio de apoyo que se nos brinda; esta situación también –he llegado tardíamente a la conclusión- es generadora de problemas.

La crisis se originó en marzo de 1999 y persistió durante más de tres meses, aún cuando los problemas más críticos se fueron subsanando coyunturalmente. Sin embargo esto motivó que, como nunca antes lo había hecho, iniciara un control y seguimiento permanente y personal de los registros en la base de datos del SIIP y las incidencias de los procesos y programas. Lenta y a veces con serias dificultades, ya que la revisión a los registros en la base de datos tuvo que hacerse de forma manual, se han ido corrigiendo errores y rezagos que, no percibí a tiempo y que la rutina y dinámica del área que tiene mayor contacto con el proceso –la Dirección de Administración de Personal- no tuvo capacidad de atacar oportunamente.

Derivado de esta experiencia concluí que los sistemas de apoyo deben estar adscritos a quien tiene la responsabilidad final en la materia de que se trate, así como que la inversión que se realice en el desarrollo de los mismos estará justificada en la medida que brinden resultados confiables. En este caso, cualquier error afecta al bolsillo del servidor público quien será capaz de comprender, e incluso disculpar muchas cosas, excepto que no se le pague en tiempo y con precisión lo que ya ha devengado con su trabajo.

No se debe admitir que, en aras de tiempo, de dinero o de presiones, un sistema automatizado de nómina no se pruebe exhaustivamente antes de entrar en operación y que se dé sin estar acompañado de todos los informes estadísticos y reportes necesarios para su verificación permanente.

## ▪ **Control de Expedientes**

Hasta inicios de 1999, los expedientes de los servidores públicos se controlaban bajo los siguientes criterios:

a) Servidores públicos generales y de confianza (área administrativa). Oficialmente estos eran integrados y resguardados por la Dirección de Administración de Personal, en la Subdirección denominada entonces Registros y Control. Adicionalmente, todas las dependencias mantenían un expediente paralelo y, en ocasiones hasta dos más, uno en la Coordinación Administrativa y otro en las propias Delegaciones de las Direcciones Generales.

A través de diversas campañas los expedientes se encuentran completos, lo cual significa que contienen toda la documentación básica de los servidores públicos.

b) Servidores públicos docentes. Sus expedientes, desde siempre, se integraron y resguardaron, en una unidad dependiente de la Dirección General de Educación, denominada Departamento de Escalafón y Archivo. Sin embargo, en la Dirección de Administración de Personal, en ocasiones también se les abren expedientes para resguardar en ellos documentación relativa a trámites administrativos.

A partir de la descentralización del SIIP, en marzo de 1999, se optó por asignar la responsabilidad del resguardo y control de expedientes a cada dependencia, para lo cual hubo necesidad de modificar el Manual de Organización de la Secretaría de Administración, así como las normas y procedimientos relativos.

Este paso significó un avance en los procesos de descentralización que son no sólo recomendables sino totalmente necesarios.

Quizá vale la pena abrir un paréntesis para dejar asentada mi convicción en el sentido de que la actual Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal deberá dejar de ser una unidad operativa, para enfocar sus objetivos y atribuciones sólo a aspectos normativos, y esta decisión deberá adoptarse antes de que la realidad actual sea inoperante, con las nefastas consecuencias que puede acarrear a la administración pública estatal.

## ▪ **Sistemas de Pago**

Durante una de las múltiples revisiones que requiere un trabajo como éste, recordé una experiencia vivida durante 1997, a la que puedo calificar como la más compleja de toda mi vida laboral. Al hacerlo me pareció pertinente incluirla en el texto, ya que no sólo se aprende de los logros sino, a veces en mayor medida, de lo que aquí llamo: experiencia ingrata.

Como ya mencioné, el pago de la nómina a los servidores públicos se hacía, a través de cheques girados contra cinco bancos distintos de manera regionalizada y por dependencia. A partir de agosto de 1994 se concertó con quince instituciones bancarias lo que se denominó cheque universal; esto significaba que el Gobierno Estatal era responsable de la impresión y emisión de los formatos de cheque en los que aparecían los quince números de cuenta de los bancos con los que se tenía acuerdo, y que dichos cheques podrían cobrarse en cualquier sucursal de cualquiera de esas instituciones. Esto, que había sido un reclamo permanente de los sindicatos que comparaban nuestro sistema de pago con el de cheque de la tesorería emitido por la administración pública federal, fue vivido como logro sindical y causó beneplácito entre los servidores públicos.

Sin embargo, en los primeros meses de 1997, la Secretaría de Finanzas y Planeación dio a conocer una nueva norma emitida por el Banco de México, por la que se establecían las características que deberían contener los formatos de cheques a partir del día 1° de julio de ese año, consistentes en medidas de seguridad que hacían imposible continuar emitiendo nuestro cheque universal. A partir de ese momento se iniciaron negociaciones con diversas instituciones bancarias así como con los sindicatos.

A los representantes de los bancos, se les planteó un esquema deseable consistente en que se responsabilizaran de la distribución y entrega de los cheques de nómina en sus propias sucursales, de tal manera que los servidores públicos pudieran, si esa fuera su decisión, acudir a las mismas a recogerlos y realizar el cambio por efectivo; o bien que los cheques les fueran entregados por habilitados que contarían con su autorización escrita para retirarlos del banco.

Asimismo se inició una campaña para que los servidores públicos que así lo desearan pudieran recibir sus percepciones a través del depósito directo de las mismas en una cuenta contra la que podrían girar utilizando tarjeta de débito.

A los mandos medios y superiores se les abrió una cuenta maestra, entregándoseles chequera y tarjeta de débito.

En cuanto a los sindicatos, muy a su pesar debieron aceptar los cambios en el sistema de pago a sus afiliados, manifestando en todo momento su desacuerdo con el mismo.

Lo sucedido fue que, al darse el cambio precisamente para el pago de la primera quincena de julio de 1997, la institución bancaria que había sido seleccionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación, para hacerse cargo del proceso, se vio desbordada lo que ocasionó que no pudiera responder al compromiso asumido.

Los representantes sindicales y los servidores públicos manifestaron su inconformidad, en ocasiones de manera violenta, y se debieron tomar medidas emergentes para concluir con los pagos durante el fin de semana, el día de pago era viernes. Paralelamente se decidió modificar el sistema de pago, reasumiendo el Gobierno Estatal la distribución de los cheques de nómina, parte a través del esquema anterior, por medio de las oficinas rentísticas, y parte —en 52 municipios marginados que no contaban con servicios bancarios de ningún tipo— contratando a una empresa de traslado de valores que se comprometió a instalar casetas blindadas para el pago, entregar en ellas los cheques y cambiarlos en el mismo lugar, por dinero en efectivo, si así lo requerían los servidores públicos.

A la fecha, el sistema de pago se mantiene con las siguientes características:

- a) Los cheques de nómina de 73,991 servidores públicos, se distribuyen a través de oficinas rentísticas.
- b) A 11,920 aproximadamente se les depositan sus percepciones en cuenta bancaria.
- c) A 18,185 servidores públicos, se les brinda el servicio de entrega de cheque y cambio en efectivo, a través del servicio contratado, en casetas blindadas instaladas para tal fin en puntos del Estado que no cuentan con servicio bancario.

Vale acotar que el sindicato de maestros, que se había negado totalmente al sistema de depósito de las percepciones en cuenta bancaria, por presiones

de sus agremiados, actualmente está replanteándose la aceptación de este sistema, por las mismas razones.

#### ▪ **Sistema de Identificación**

Este proyecto se planteó desde 1994, ya que el sistema de identificación existente era precario en cuanto a medidas de seguridad y, por sus características, difícil de mantener actualizado.

Por ello se adoptó un Gafete-Credencial, que tuviera diferentes medidas de seguridad y que, a la vez, pudiera funcionar como elemento para el control de la puntualidad y asistencia de los servidores públicos, para lo cual se incorporó un código de barras al mismo.

De esta manera, en 1998 se inició un programa masivo de fotocredencialización de servidores públicos que, paralelamente, se utilizó para verificar que los mismos prestaran sus servicios efectivamente a la administración pública estatal así como su lugar de adscripción; esto significó la realización de una auditoría de personal al cien por ciento de los servidores públicos, con excepción de los adscritos a Seguridad Pública y Tránsito que poseen su propio sistema de identificación. Para llevar a cabo este programa se licitaron los servicios de empresas especializadas tanto para el proceso de fotocredencialización y la expedición de los gafetes-credenciales, lo cual representó que deberían acudir a todos los centros de trabajo, administrativos y planteles escolares, aproximadamente 4,280, ubicados en todos los municipios del Estado de México. El gafete-credencial se exige actualmente para la realización de cualquier trámite que realizan los servidores públicos, y todos, desde el Gobernador del Estado, deben portarlo.

#### ▪ **Sistema de Control de Puntualidad y Asistencia**

Intimamente relacionado con el sistema de identificación, se planificó la operación del Sistema de Control de Puntualidad y Asistencia, a través de lectores ópticos que registran estos datos. Se han instalado ciento cuarenta y tres lectores ópticos en 135 distintos centros de trabajo que se comunican por teleproceso a una estación central en la Dirección General del Sistema Estatal de Informática, bajo programas desarrollados específicamente para ello.

La puesta a punto de este sistema automatizado, al que se ha denominado Sistema Automatizado de Control de Puntualidad y Asistencia WEB SCPA,

no ha podido concluirse por problemas técnicos, por lo que su operación real está sólo a un 20%, aún cuando deberá avanzar rápidamente en los próximos meses.

Se prevé que el SCPA genere transacciones electrónicas, reportes diarios, semanales, quincenales, mensuales y anuales, así como de datos personales y la identificación personalizada a través de la imagen digitalizada del servidor público. Además del control, en sí mismo, su objetivo es generar de manera automatizada los reconocimientos por puntualidad y asistencia que otorga el gobierno estatal.

Técnicamente, el sistema está programado, a través de Intranet, con lenguajes JavaScript y visual BasicScript, en conjunto con lenguaje HTML, software para diseño y animación Image Composer de Microsoft; la Intranet corre en un servidor ALPHAServer Digital ubicado en la Dirección General del Sistema Estatal de Informática. Otras características técnicas son que el motor principal está en la base de datos SQL Server Enterprise 6.5, que corre en una plataforma con WINDOWS NT Server; y que para el enlace entre las páginas y la base de datos se utiliza ASP (Access Server Pages), servidor DIGITAL 800 500 /400.<sup>22</sup>

En este sentido se reiteran las preocupaciones que ya manifesté al tocar el tema de los sistemas de apoyo. En tanto deben intervenir, porque orgánicamente así está dispuesto, las Direcciones Generales del Sistema Estatal de Informática y la de Desarrollo y Administración de Personal, para la coordinación de un programa que afecta a todas las dependencias de la administración, se trabaja en un triángulo en el que las responsabilidades no tienen el seguimiento preciso que corresponde.

Con relación a este sistema también debo acotar que el sindicato magisterial no ha otorgado su aval para que los planteles escolares se integren a él. Los diferentes pesos políticos al interior de este sindicato han frenado su inclusión al sistema y, con ello la de los docentes a recibir los estímulos por puntualidad y asistencia, que están previstos en el Acuerdo de Reconocimientos.

---

<sup>22</sup> *Manual de Operación del Sistema de Control de Puntualidad y Asistencia (SCPA)*. Dirección General del Sistema Estatal de Informática. Versión 1.0 usuario. Febrero 1999.

## ▪ **Inventario de Personal**

El formato que se diseñó en los años 80' para levantar y mantener actualizado el inventario (censo) del personal, no se modificó en los años subsecuentes.

Sin embargo, en 1994, producto de una reunión llevada a cabo en el Estado de Zacatecas, con oficiales Mayores de dependencias federales y sus homólogos a nivel estatal; y por indicaciones precisas de la Secretaría de Gobernación, se decidió que el Estado de Aguascalientes, coordinara a través de su Secretaría de Administración, con apoyo de la Unidad de Informática y la Dirección de Organización y Modernización Administrativa de ese estado, un programa al que se denominó Censo Nacional de Servidores Públicos; lo cual representaba la obligación de estados y municipios de recabar y procesar la información correspondiente a sus servidores públicos, cuyos formatos, procedimiento y programas automatizados fueron diseñados en el Estado de Aguascalientes, bajo orientación de la Secretaría de Gobernación.

Lo anterior obligó a modificar el formato en uso en el Estado de México, incorporando datos que contenía el de Aguascalientes, eliminando otros que se consideraron irrelevantes y manteniendo algunos propios; esto dio lugar a un formato original que, sin embargo nos permitía dar respuesta a la solicitud institucional.

Este formato se ha mantenido a la fecha y es requisitado por todos los servidores públicos que se integran a laborar en la administración estatal, así como por todos aquéllos que son objeto de algún tipo de movimiento interno para intentar mantener la vigencia de los datos lo cual, por supuesto, sólo se logra relativamente.

El problema de fondo a este respecto, como otros ya reseñados, es que pese a que sí se capturan los datos contenidos en el inventario, no se incorporan de manera interactiva a la base de datos del SIIP. Esto se confronta cada vez que se solicitan estadísticas cuya fuente de información debe ser el propio inventario, tales como: distribución de servidores públicos por edad, por sexo, por escolaridad, etc., motivo por el cual todas las estadísticas que manejo en este sentido tienen un gran margen de error, por no mencionar la discrecionalidad.

Como comentario final, debo decir que no existe una cultura que motive al servidor público a informar sistemáticamente el cambio de sus datos personales a la institución.

### 3.3.5. Desarrollo de Personal: Profesionalización del servidor público

El término profesionalización no es unívoco, se utiliza con muy diversas acepciones y sentidos.<sup>23</sup> En el Estado de México tiene, sin embargo, carta de naturalización desde hace más de quince años y se refiere al proceso mediante el cual una persona ingresa al servicio público, crece y se desarrolla en el mismo, hasta su egreso, todo ello de manera planificada y controlada, con el objeto de lograr que el desempeño de su trabajo, sea cual sea el nivel jerárquico del mismo, merezca el calificativo de profesional.

Los documentos normativos y procedimentales relativos a los servidores públicos, hacen referencia a la profesionalización del servidor público, en el sentido antes descrito. El concepto sistema profesional de carrera, en su más amplia acepción está, de esta manera, inmerso y comprendido en el de profesionalización.

Por ello, la profesionalización es la parte medular del Sistema Integral de Personal, pues en la práctica cotidiana representa la causa y efecto de la administración y desarrollo del personal, ya que repercute en todas las situaciones por las que atraviesa el servidor público en el transcurso de su vida laboral. Cada etapa de desarrollo del servidor público se canaliza, controla, procesa y registra; todo ello conforme a las políticas y normatividad establecidas. Es así, que movimientos de personal que podrían ser considerados como un fin en sí mismos, deben ser eslabones de una cadena que se inicia con el ingreso del servidor público y termina con su baja del servicio.

El alta de un servidor público; sus diferentes alternativas de cambio, ya sea de nivel, de rango o de adscripción; los registros de sus antecedentes; el o los puestos que ocupa o ha ocupado en la administración; la calidad de su desempeño; sus notas de mérito o demérito; los reconocimientos o sanciones de que ha sido objeto; su puntualidad y asistencia; sus percepciones y todos aquellos datos que permiten saber quién y cómo es, hasta el documento de su baja, requieren de un procesamiento específico. La recopilación y registro de esta información, por mínimos que parezcan, tienen una guía y un fin mayor, pues se contextualizan en la Profesionalización del Servidor Público, la cual a través de éstos adquiere fisonomía y características propias.

---

<sup>23</sup> Pequeño Larousse Ilustrado. Diccionario, México, Ramón García Pelayo y Gross, 1984, Octava Edición, Primera Reimpresión, 842 pp. Profesionalización.- Acción y Efecto de Profesionalizar. Real Academia Española, Diccionario, Madrid, Real Academia Española, 1984, Vigésima Edición, Tomo 11, 1108 pp. Profesionalizar.- Dar Carácter de Profesión a una Actividad.- Convertir a un Aficionado en Profesional, Persona que Ejerce una Actividad como Profesión.

En este orden de ideas vale traer a colación lo que sobre profesionalización del servicio civil y los sistemas de reclutamiento y selección, expresa Leemans:

*La profesionalización del servicio civil se considera generalmente como un incremento de influencias externas sobre la organización, sobre sus políticas sustantivas, y sobre sus estructuras y procedimientos. Los profesionales jóvenes incorporan nuevos conocimientos e ideas a la maquinaria gubernamental. Más aún los profesionales, dentro de la organización, a menudo conservan contacto intenso con colegas de otras partes, lo cual puede promover la influencia externa.*

*Un sistema de reclutamiento y de promoción con el cual se ingresa al servicio civil a temprana edad, después de exámenes o de otra manera, y del cual se hace una carrera, tiende a impedir la infiltración de nuevas ideas relacionadas con estructuras y procedimientos organizacionales. Por otra parte, si los servidores públicos son incorporados en distintas etapas de la carrera y a diferentes niveles de la jerarquía del servicio, esto fomentará nuevas ideas relacionadas con políticas sustantivas y su implementación, a la vez que en relación con estructuras y procedimientos organizacionales. Un alto grado relativo de movilidad laboral es, en consecuencia, favorable a la innovación organizacional. En países donde la mayoría de empleos están en el servicio gubernamental, la movilidad sólo es posible entre las partes de la maquinaria gubernamental, lo cual puede ir en detrimento de la innovación.<sup>24</sup>*

Con filosofía que considero de apertura y flexibilidad, en el Estado de México se tomó la decisión de que el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos se conformara, a su vez, de los siguientes cinco subsistemas que se encuentran interrelacionados: *Estructura Salarial; Catálogo de Puestos; Capacitación y Desarrollo; Evaluación del Desempeño; y Estructura de Ascensos Escalafonarios.*

#### ▪ **Subsistema de Estructura Salarial**

La estructura salarial de cualquier organización laboral define, enmarca y da su proyección real a la política de desarrollo y administración de personal.

---

<sup>24</sup> LEEMANS, Arnef. Compilador. "Cómo reformar la Administración Pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1977. P. 33

En tanto se está inmerso en un medio laboral diverso, complejo y competitivo por obtener mano de obra altamente calificada, la estructura de remuneraciones condiciona el ingreso y la permanencia en el trabajo.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México definió una política salarial que le permite reclutar y seleccionar a personas que desean integrarse al servicio de la sociedad y hacer dentro de la administración pública una carrera profesional.

Esta política salarial parte de la base de que el tiempo dedicado al servicio es la primera condicionante del sueldo a percibir, esto es, que los servidores públicos pueden laborar siete o nueve horas diarias; en el primer caso debe existir coincidencia entre las necesidades del servicio que se presta y la anuencia de sus superiores para que así sea.

El sueldo base que se determina, conforme a la descripción y valuación del puesto, es el que corresponde al trabajo de siete horas. La diferencia, existente entre trabajar siete y nueve horas, se traduce en una mayor dedicación de dos horas concretamente, que representa un 28.57% más de tiempo, esfuerzo y permanencia en el servicio. Por esta modalidad, los servidores públicos que laboran nueve horas, tienen el derecho de percibir, un diferencial de sueldo equivalente que, sumado a su sueldo base, se denomina sueldo integrado.

Si, adicionalmente, el desempeño, entrega y vocación de servicio se traduce en resultados de alta calidad y eficiencia, los servidores públicos podrán alcanzar diferencias porcentuales mayores en sus ingresos que van hasta un 52%.

De ahí que el tabulador de los servidores públicos operativos, generales y de confianza, se conforma de un sueldo base (Rango 1) y tres rangos más (2-3-4) que reflejan esta política. Toda persona que ingrese al servicio público estatal deberá hacerlo en el rango 1, tratándose de trabajo de siete horas para personal sindicalizado; y en el rango 2, cuando se trate de puestos de nueve horas, para motivar al ascenso con base en el desempeño.

Por otro lado, la estructura salarial parte de un principio de equidad basado en que las diferencias relativas existentes entre los diversos niveles salariales, se den en forma progresiva; de tal manera que un incremento en responsabilidades, esfuerzo físico o mental, mayores conocimientos o experiencia, y todos los factores que se utilizan para valorar un puesto, tengan su justa

contraprestación en el monto fijado para su pago. Lo anterior es lo que da origen a la curva salarial.

En la actualidad existen cinco tabuladores diferentes en los que se aplican similares criterios, de acuerdo al tipo y jerarquía de los servidores públicos: *Operativos, tanto generales como de confianza; Magisterio; Enlace y Apoyo Técnico; Mandos Medios; y Mandos Superiores.*

Aún cuando ya se mencionó tangencialmente en otra parte del texto, quisiera insistir en que la filosofía que anima la estructura salarial en el Poder Ejecutivo Estatal es la de considerar a los servidores públicos como seres adultos que deben saber cuánto vale su trabajo, porque así también reconocen su propio valor, por lo que la composición de su sueldo mensual debe ser clara y constante. No hay bonos sujetos a opinión de un tercero, se desaparecieron en 1994, ni percepciones extraordinarias derivadas de la buena voluntad de un tercero o de caprichos. Todos debemos saber cuánto vamos a ganar y por qué. En este sentido, mientras menos conceptos de pago existan más se respetará a los servidores públicos.

#### ▪ **Subsistema de Catálogo de Puestos**

El Catálogo General de Puestos es un instrumento administrativo en el que éstos se clasifican, de acuerdo a su descripción, análisis y valuación respectivos de acuerdo a un sistema de factores y puntos. Dado que cada una de las dependencias tiene atribuciones, funciones y responsabilidades específicas, no todos los puestos existentes en el Gobierno Estatal son requeridos en todas las dependencias; por ello, se ha elaborado un Catálogo de Puestos para cada una de ellas; en consecuencia éstas sólo pueden utilizar los puestos que se encuentran comprendidos en su catálogo específico.

En el Catálogo de Puestos de cada dependencia se señala la denominación del puesto, el cual debe ser coincidente con la función asignada a los servidores públicos. Asimismo, asociado a cada puesto se especifica el grupo, la rama, su categoría y el nivel salarial que le corresponde. El código resultante es el del puesto. Adicionalmente a esta información, los Catálogos de Puestos contienen la descripción de los mismos; los requisitos mínimos que deberán cubrir quienes los ocupan; el o los puestos desde los que se puede acceder al puesto que se describe; así como aquéllos a los que se puede ascender a partir del que se está desempeñando; y los cursos o actividades de capacitación y desarrollo que deberán acreditarse para que un servidor público sea ascendido; esta información se concentra en la Cédula de Descripción del Puesto.

Con respecto a este programa es importante mencionar que pese a haberse llevado a cabo las acciones para contar con un catálogo de puestos en 1986, el mismo, como ya se hizo mención, perdió vigencia y dejó de ser operativo, razón por la cual a fines de 1997 se estableció la necesidad de actualizarlo. Se buscó, en ese momento un sistema que mejorara el utilizado once años antes y se optó por convocar a diversas empresas a un concurso por invitación, de entre las cuales se contrató a una de ellas para implantar, adoptándolo al servicio público, el suyo.<sup>25</sup>

Comenzó entonces un arduo trabajo ya que lo primero que se identificó, al intentar hacer las descripciones de casi cuatrocientos puestos, era que el puesto que tenían asignado los servidores públicos no correspondía a las funciones que realizaban, motivo por el cual llegar a contar con dichas descripciones significó casi once meses de labor. Posteriormente se analizaron, alinearon y valoraron los puestos. Al confrontar los resultados de las valuaciones con los niveles salariales que tenían asignados los servidores públicos nos enfrentamos a una realidad difícil, pues en muchos casos los puestos estaban infravalorados, esto es clasificados en un nivel salarial menor al que les correspondía de acuerdo a su valuación (116 puestos); y en otros estaban sobrevaluados (62 puestos), lo que significaba que se pagaban con mayor nivel salarial que el que les correspondía.

Ambas situaciones eran complejas por lo que, de nuevo, se aprovechó la coyuntura de las negociaciones salariales para el Convenio de 1999 con el SUTEYM a fin de enfrentar conjuntamente esta problemática. Asimismo, se estableció un programa de Regularización de Puestos Funcionales que permitiera asignar a cada servidor público el puesto que correspondía a las funciones que efectivamente desempeñaba.

El universo que tuvo que manejarse para resolver lo anterior era del 52.5% de los servidores públicos operativos, 10 mil 500 aproximadamente, y el costo que representó quedó comprendido dentro del estimado para el incremento salarial del año 1999.

Debo aclarar que no se lesionó en sus ingresos a ningún servidor público, es decir, no se les disminuyeron los mismos, pero a algunos se les congelaron sus percepciones a valores de 1998, por lo que este proceso implicó nego-

---

<sup>25</sup> Grupo HAY Asociados, S.A. de C.V.

ciaciones y explicaciones individuales con cerca de mil 500 servidores públicos de los cuales, después de seis meses de tarea intensiva sólo quedan 50 personas en esa situación.

Por la dimensión del universo hay ocasiones en que estas tareas se perciben como inalcanzables e inacabables, sin embargo pueden llevarse a término, dando un orden a la administración y al propio sentir de los servidores públicos. Puedo afirmar que, al interior de este subsistema, en junio de 1999 los servidores públicos que prestan sus servicios en el Gobierno Estatal: tienen asignado el puesto que desempeñan en un 93%; cobran de conformidad con el peso relativo de sus funciones y responsabilidades; y perciben ingresos acordes al tiempo que laboran; en síntesis, que hay una estructura salarial basada en principios de equidad.

Relatar este proceso en las líneas que anteceden es relativamente sencillo, sin embargo sus connotaciones son impactantes, sobre todo para los conocedores de la administración pública que sabemos los vicios recurrentes que se dan en materia de puestos y plazas.

- **Subsistema de Capacitación y Desarrollo**

En los periodos que abarca este trabajo, siempre existió la premisa compartida autoridades-sindicatos de que en la administración pública estatal, todo servidor público tiene el derecho de capacitarse, tanto en materias directamente asociadas al puesto que desempeña como en otras que le permitan su desarrollo futuro.

Por este motivo, se planteó que el objetivo de la capacitación y el desarrollo de los servidores públicos es el de elevar sus niveles de desempeño y satisfacción en el trabajo, proporcionándoles los conocimientos y herramientas necesarias para que realicen adecuadamente las funciones del puesto que tienen asignado con el objeto de brindar un servicio útil, ágil y oportuno a la ciudadanía, así como facilitarles la preparación requerida para acceder a puestos de mayor responsabilidad y nivel salarial.

Asimismo, se ha buscado que los servidores públicos que ocupan cargos de mando medio y superior, asuman su obligación de propiciar y facilitar la capacitación y el desarrollo de aquéllos que laboran en las unidades administrativas a su cargo.

El Subsistema de Capacitación y Desarrollo está concebido de manera integral para responder a las expectativas, por una parte de los servidores públicos y, por la otra, de la propia Administración Pública Estatal. En este contexto, se establecieron y llevaron a cabo los cuatro grandes programas del subsistema, que son:

- a) Detección de Necesidades de Capacitación.
- b) Planes y Programas de Capacitación.
- c) Programa de Desarrollo Curricular.
- d) Programa de Evaluación de la Capacitación.

**Detección de Necesidades de Capacitación.-** Este programa se estableció como una etapa de investigación obligada, metodológicamente, que debíamos realizar antes de emprender actividades de capacitación y desarrollo para conocer las áreas de aprendizaje o de comportamiento sobre las que se deberán enfocar dichas actividades. Es conocido que las necesidades de capacitación pueden ser: a) Detectadas, cuando son producto de la aplicación de una metodología específica encaminada a investigar carencias o distorsiones en el comportamiento laboral, el cual era el objetivo de este programa; o b) Emergentes, cuando surgen como resultado de modificación de normas y procedimientos, de nuevas tecnologías o de cambio de equipo, entre otras.

Para llevar a cabo este programa, se solicitó la participación y colaboración de servidores públicos que conocían el área de trabajo a investigar y a quienes se preparó como Técnicos en Detección de Necesidades de Capacitación. El programa se ha convertido en permanente y ha permitido conocer las necesidades del 89% de los servidores públicos del sector central y del sector auxiliar del Poder Ejecutivo. Se tiene así un mapa en el que aparecen la o las necesidades individuales de cada servidor público en diversas materias y permite el seguimiento personalizado de las mismas.

Por otra parte, se han realizado investigaciones para determinar el Índice de Satisfacción de los Usuarios con relación a los servicios prestados, así como el Índice de Satisfacción de los Servidores Públicos en relación con doce factores que inciden en su trabajo. Los resultados de dichas investigaciones son valiosos elementos de diagnóstico de la situación actual que proporcionan información sobre las necesidades de capacitación además de constituir elementos de evaluación.

Sobre el primero de estos índices es importante comentar que la evaluación se convirtió en sistemática desde 1998; a partir de entonces se levantan encuestas entre los usuarios y se comparan con los resultados obtenidos en los índices anteriores. Esta actividad permite un seguimiento permanente de los cambios de opinión de los usuarios sobre la forma de trato, la amabilidad y la prontitud con que reciben los servicios, así como del nivel de desinterés económico –vale el eufemismo– con el que se prestan. Los resultados se envían a los Secretarios, Directores Generales y responsables directos de las oficinas y retroalimentan los programas de capacitación dirigidos a mejorar la atención y el servicio al usuario, los cuales también son permanentes.

Con base en lo anterior, las necesidades de capacitación se clasificaron en dos grupos: *Necesidades genéricas*, las que se presentan en mayor o menor medida en todas las dependencias y organismos; y *Necesidades específicas*, las que corresponden a un tipo de tarea dada, en lugares de adscripción puntuales.

**Planes y Programas de Capacitación.-** Se estableció que los planes y programas de capacitación, que surgieron como resultado de las necesidades detectadas, debían desarrollarse al interior de las siguientes vertientes:

- a) **Capacitación en el puesto.-** Debe iniciarse cuando un servidor público ingresa a prestar sus servicios y prosigue, como proceso continuo, proporcionando las técnicas, conocimientos y herramientas necesarios para que el desempeño del puesto asignado se lleve a cabo con altos índices de eficiencia y calidad. En este sentido, y con fundamento en la detección de necesidades realizada previamente, se conformaron los Programas Bianuales de Capacitación 1995-1997 y 1997-1999, que se dieron a conocer a todas las áreas. Cada dos meses se envía a la dependencia que corresponde la programación detallada de las actividades así como la relación de servidores públicos que se sugiere acudir a las mismas.

Por otra parte, para cumplir el objetivo de que la capacitación se inicie paralelamente a la incorporación de cada servidor público, se puso en operación el programa de Formación de Coadyutores de Capacitación, para formar a especialistas en la materia; estos serán servidores públicos con vocación por enseñar, conocedores de su área, que actuarán como apoyo permanente en la misma.

En esta vertiente se imparten cursos comprendidos en ocho grandes áreas: desarrollo humano; contabilidad y finanzas; administración; secretarial;

informática; educativa y pedagógica; y jurídica y técnica. En el periodo septiembre '93 a junio '99, 116 mil 749 servidores públicos se han capacitado, a través de la impartición de 6 mil 968 cursos, lo que representó 2'654,555 horas/hombre de capacitación.

- b) Capacitación para el Desarrollo.- Esta se inicia una vez que el servidor público domina su función. Es la base, conjuntamente con los elementos de formación académica y de desempeño, para el ascenso a posiciones de mayor responsabilidad y retribución económica.

Para apoyar esta vertiente, además de acciones coordinadas directamente, se firmaron Convenios de Colaboración con diversas Instituciones de Educación Superior; en este contexto se llevaron a cabo Talleres de Titulación, Diplomados y Especialidades; 521 mil 380 horas/hombre de capacitación, en 307 actividades han beneficiado a 8 mil 553 servidores públicos.

Párrafo aparte merece el programa de Seminarios-Taller para el Desarrollo de Mandos Medios que dio inicio en 1997. A la fecha se han impartido cinco módulos, de cincuenta horas de duración los cuatro primeros y de ocho el quinto, que con un esquema de educación continua, permite a los aproximadamente mil 200 servidores públicos de este nivel, asistir una tarde o una mañana de cada semana, durante diez semanas, a prepararse en nuevas técnicas de conducción y reflexionar sobre su tarea.

- c) Calidad en el Servicio.- Se trabaja con modelos que los mismos servidores públicos han ayudado a construir y que ellos auditan. Esta vertiente comprende la formación de equipos de calidad que, dirigidos al incremento de la productividad, orienten al cambio de actitudes y comportamiento necesarios para brindar un mejor servicio al público usuario y lograr una tarea más comprometida con el servicio. En este camino se han alcanzado avances importantes, en las treinta y seis escuelas normales del estado se trabajó con equipos de calidad desde 1994 y ya se integraron a este programa 630 Supervisores Escolares y directivos de las escuelas, aproximadamente 9 mil docentes. También es importante mencionar que se establecieron los Modelos de Atención y Servicio al Usuario, y el de Atención y Servicio al Servidor Público, dirigidos a quienes atienden directamente a los usuarios, el primero y, el segundo, a quienes tienen la responsabilidad de supervisarlos. Esto, como producto de las encuestas de opinión que se aplicaron a los usuarios y que permiten retroalimentar la actividad.

En los modelos de esta vertiente se llevaron a cabo 2 mil 886 actividades y participaron 55 mil 423 servidores públicos, con un total de 811 mil 244 horas/hombre de capacitación, hasta junio del año en curso.

- d) **Cuidado de la Salud.**- Por la importancia social y laboral de la salud, en algunas actividades de capacitación, independientemente de su contenido, se abre un espacio para transmitir a los servidores públicos información orientada al cuidado de su salud y la de sus familiares, acerca de la prevención de enfermedades; 508 conferencias han llegado a 7 mil 527 servidores públicos, entre los meses de marzo de 1996 y junio del presente año.

Las modalidades de las actividades de capacitación y desarrollo, han sido tanto cursos, talleres y seminarios, así como grupos de trabajo y conferencias. Además en coordinación con instituciones de educación superior se propició la realización de especialidades y diplomados. En estos casos, siempre se solicitó a los servidores públicos una participación en los costos de las actividades. En 1999 dio inicio también, en coordinación con el INEA, un programa de primaria y secundaria intensivas para servidores públicos que no han concluido su educación básica.

**Desarrollo Curricular.**- A fin de que todas las actividades de capacitación tengan como sustento su propio modelo de desarrollo curricular, puesto que éste constituye la base teórica sobre el que se llevan a cabo y el elemento técnico que les da coherencia y consistencia, en 1997 se llevó a cabo este programa. El desarrollo curricular permite contar con elementos de juicio para la toma de decisiones en los procesos de diseño y operación de programas de capacitación, contratación de instructores, evaluación de rendimiento y efectividad de las actividades. Por supuesto, en el desarrollo curricular se incluye el puntaje escalafonario que corresponde a quien apruebe el curso de que se trate.

**Evaluación de la Capacitación.**- Esta se ha realizado en dos oportunidades: en 1998, para evaluar los resultados de eventos de capacitación y desarrollo que se impartieron durante 1996 y 1997; y en 1999, para evaluar los que correspondieron a 1998. En ambos casos se investigó la aplicabilidad de lo aprendido por el servidor público en términos de cambio de comportamiento o nivel de conocimientos adquiridos, la permanencia del aprendizaje y el resultado de la actividad, en términos de cambio de actitudes, mediante la opinión de los servidores públicos y de sus superiores.

Los resultados de la evaluación correspondiente a actividades llevadas a cabo en 1996-1997, se muestran a continuación:

Factor	Malo	Regular	Bueno	M. Bueno
Aplicabilidad de lo aprendido	5%	10%	26%	59%
			85%	
Permanencia de lo aprendido	6%	11%	24%	59%
			83%	
Modificación positiva de actitud (Mejor disposición al trabajo, disminución de conflictos, mejor integración de equipo de trabajo, etc.	3%	8%	27%	62%
			89%	

En el estudio del impacto de la capacitación impartida en 1998, se aprovechó la experiencia del primer ejercicio; se mejoraron los instrumentos de recolección de datos y las técnicas de muestreo; la evaluación se realizó por cada una de las vertientes del programa, excepto la de cuidado de la salud por considerar que su impacto es más personal que institucional y también se encuestó a los servidores públicos capacitados y a sus superiores inmediatos.

Los siguientes cuadros muestran gráficamente los resultados globales que arrojó la investigación:

### OPINIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS

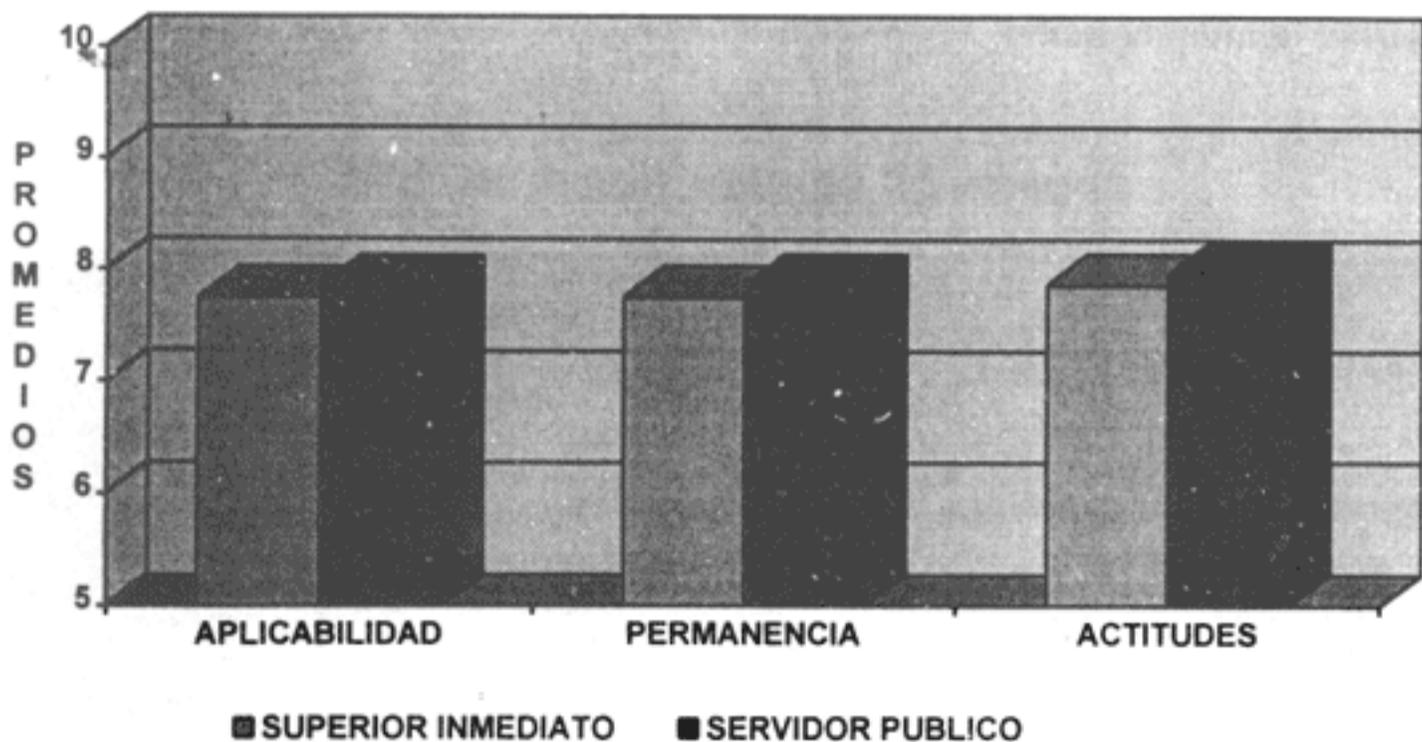
Factor	Muy Poco	Poco	Regular	Casi Todo	Todo
Aplicabilidad de lo aprendido	1%	3%	21%	48%	27%
				75%	
Permanencia de lo aprendido	0%	2%	19%	56%	23%
				79%	
Modificación positiva de actitudes	0%	1%	14%	62%	23%
				85%	

### OPINIÓN DE SUPERIORES INMEDIATOS

Factor	Muy Poco	Poco	Regular	Casi Todo	Todo
Aplicabilidad de lo aprendido	1%	4%	23%	50%	22%
				72%	
Permanencia de lo aprendido	1%	3%	27%	52%	17%
				69%	
Modificación positiva de actitudes	0%	2%	18%	59%	21%
				80%	

Como se observa en los cuadros anteriores, la evaluación que hacen los servidores públicos es un poco más favorable que la de sus superiores inmediatos, sin embargo al comparar los resultados de ambos lo que destaca es su congruencia. Para refrendar lo anterior, es interesante analizar el siguiente cuadro:

### COMPARATIVO DE RESPUESTAS DEL SERVIDOR PÚBLICO VS. SUPERIOR INMEDIATO RESULTADOS GLOBALES



Estas evaluaciones son independientes de la valoración del desempeño del instructor, coordinador o facilitador de la actividad que llevan a cabo los propios servidores públicos al término de cada evento.

En el campo de la evaluación, generalmente el menos cuidado del proceso de capacitación y desarrollo, se están haciendo esfuerzos de congruencia. En los modelos de Atención y Servicio al Usuario y de Formación de Coadjuutores, el aprendizaje logrado ha sido de 95% y 98% respectivamente. Otro ejemplo, para el que se recibió la colaboración del Tecnológico de Monterrey Campus Toluca, fue el de formación de Facilitadores en Administración Escolar que tuvieron la responsabilidad de formar como administradores escolares a más de 9 mil directivos de escuelas; ellos evalúan a sus instructores mediante una técnica sencilla pero confiable en un 96% y la evaluación del aprendizaje se realiza en el aula, así como a través de los trabajos desarrollados para la programación de sus tareas y en el desempeño de los capacitados como transmisores de la información.

Por otra parte, se contrató a un consultor externo para evaluar los resultados de los talleres del Modelo de Atención y Servicio al Usuario, y del Modelo de Atención y Servicio al Servidor Público, directamente en términos de cambio de comportamiento ante el usuario y de la percepción que éste tiene del servicio, es decir se evalúan a través de la opinión de aquéllos en quienes debe recaer la acción o cambio del comportamiento esperado, tal como se mencionó en páginas anteriores.

Durante 1998 y 1999 se llevaron a cabo cuatro evaluaciones del Índice de Satisfacción del Usuario, en tanto se impartían cursos de entrenamiento o reentrenamiento para quienes ya habían participado en los primeros. En total se levantaron 54 mil 573 encuestas entre los usuarios de nuestros servicios en 124 distintos centros de trabajo pertenecientes a seis dependencias y a los tres organismos auxiliares del sector salud: Instituto de Salud del Estado de México, Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios y Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México. Las modificaciones entre la primera y cuarta evaluaciones, en cada una de las variables que se investigaron, se muestran a continuación:

## RESULTADOS GLOBALES DE LOS 124 CENTROS DE TRABAJO

VARIABLE	PRIMERA EVALUACIÓN	CUARTA EVALUACIÓN	DIFERENCIA*
A. Nivel de avance logrado por el usuario	96	100	+4
B. Grado de prontitud con que se le atendió	75	72	+2
C. Calidad (bueno o malo) del servicio recibido	83	90	+7
D. Modo (buena o mala gana) con que se le atendió	86	94	+8
E. Trato recibido por parte de los servidores públicos	87	94	+7
F. Preocupación mostrada por el usuario	71	89	+8
G. Desinterés monetario (ausencia de cohecho)	96	99	+4
H. Satisfacción general del usuario	83	91	+8

\* En todos los casos las diferencias son estadísticamente significativas.

Opinión: Aceptable – entre 90 y 100



Regular – entre 71 y 89



Mala – 70 o menos



## CAMBIOS EN LOS 124 CENTROS DE TRABAJO ENTRE LA PRIMERA Y LA CUARTA EVALUACIÓN

VARIABLE	EMPEORARON	SIN CAMBIO	MEJORARON	
			Absoluto	Relativo
A. Nivel de avance logrado por el usuario	0	115	9	7.3
B. Grado de prontitud con que se le atendió	7	97	20	16.1
C. Calidad (bueno o malo) del servicio recibido	3	82	39	31.4
D. Modo (buena o mala gana) con que se le atendió	7	80	37	29.8
E. Trato recibido por parte de los servidores públicos	3	87	34	27.4
F. Preocupación mostrada por el usuario	1	47	74	59.7
G. Desinterés monetario (ausencia de cohecho)	2	111	11	8.9
H. Satisfacción general del usuario	3	81	40	32.3

**NÚMERO DE CENTROS DE TRABAJO CON CALIFICACIONES:**

VARIABLE	NO ALTAS (89 o MENOS)		ALTAS (ENTRE 90 Y 100)	
	ABSOLUTA	RELATIVA %	ABSOLUTA	RELATIVA %
A. Nivel de avance logrado por el usuario	0	0.0	124	100.0
B. Grado de prontitud con que se le atendió	87	70.2	37	29.8
C. Calidad (bueno o malo) del servicio recibido	37	29.8	87	70.2
D. Modo (buena o mala gana) con que se le atendió	22	17.7	102	82.3
E. Trato recibido por parte de los servidores públicos	19	15.3	105	84.7
F. Preocupación mostrada por el usuario	37	29.8	87	70.2
G. Desinterés monetario (ausencia de cohecho)	3	2.4	121	97.6
H. Satisfacción general del usuario	34	27.4	90	72.6

Es pertinente señalar que los resultados que se presentan en los cuadros anteriores adolecen del fenómeno que se deriva de los promedios; esto es que no permiten visualizar las diferencias existentes entre los 124 centros de trabajo y, en consecuencia no se percibe la variación en la opinión de los usuarios que en muchos casos llega a ser de más de 50 puntos. A los titulares de las dependencias y de las direcciones generales se les entregan resultados debidamente desglosados por centro de trabajo de sus áreas, lo que les permite identificar las diferencias de opinión con relación a los mismos y adoptar medidas correctivas.

Puede inferirse que medir de manera sistemática el Índice de Satisfacción del Usuario, además de permitir conocer la opinión de los mismos, es un camino adecuado para:

- a) Reforzar la capacitación y adecuar los programas para corregir los puntos más vulnerables.
- b) Conocer los términos en que inciden los programas de capacitación.
- c) Motivar a los servidores públicos al cambio.

La importancia de estas acciones, además de compulsar en términos de costo-beneficio los eventos de capacitación, es también la de profesionalizar, al interior de la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal, el servicio de capacitación que se brinda.

Es también importante señalar que la totalidad de los servicios de capacitación se contratan con prestadores externos de servicios, lo cual proporciona una gran flexibilidad para enfrentar las necesidades que se detectan y responder con celeridad a las demandas que se plantean.

**Seminarios para Mandos Superiores.-** Unas breves palabras para anotar que durante la administración del licenciado César Camacho Quiroz se llevaron a cabo dos seminarios dirigidos a los mandos superiores de los sectores central y auxiliar del Poder Ejecutivo; el primero de tres días y el segundo de uno, en los que él participó de tiempo completo. Además de los beneficios que por sí misma aporta la interrelación operativa de las distintas dependencias, debe subrayarse el beneficio colateral que se obtiene de la interrelación humana de los 165 servidores públicos de esos niveles que tuvieron oportunidad de intercambiar experiencias entre sí e, incluso hasta de conocerse. Esta actividad debería ser permanente y realizarse, al menos una vez al año.

#### ▪ **Subsistema de Evaluación del Desempeño**

Es una opinión compartida en casi todos los ámbitos laborales que evaluar el comportamiento de un ser humano es tarea difícil. Sin embargo, sostendré siempre que sólo a través de la evaluación periódica del desempeño, es como se confrontan las expectativas acerca de lo que se esperaba de alguien que se integra a un grupo de trabajo; así como también es la oportunidad que se brinda a un superior de reconocer lo positivo de un subalterno, para reforzarlo y motivarlo, o bien, para señalarle las fallas encontradas y buscar, conjuntamente, los medios para superarlas. En síntesis, la evaluación del desempeño, es una herramienta de la conducción y una formidable oportunidad para motivar a los servidores públicos.

En 1985 se desarrolló una metodología de evaluación del desempeño para ser aplicada a servidores públicos operativos. Esta, con algunos cambios, subsistió hasta finales de 1993, fecha en que, se detectó, a través del análisis y valoración de los resultados de dicha metodología, que no existía un compromiso real por parte de los evaluadores en el proceso; y que los resultados de la evaluación del desempeño en un mismo grupo de trabajo y entre los diferentes grupos, reflejaban un rendimiento óptimo en todos los casos, con dispersión en las calificaciones finales de menos de diez puntos porcentuales, lo cual eliminaba la validez y confiabilidad del instrumento de evaluación. El sistema se había convertido sólo en una rutina que cumplir, lo que le hizo perder significado. Esto, aunado a una estructura salarial deficiente en

ese momento y a la ausencia de registros sobre conocimientos, experiencia y capacitación de los servidores públicos llevó a tomar la decisión de suspender las evaluaciones.

Dada esta realidad, era obvio que se requería desarrollar un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño que previniera los defectos del anterior. Sin embargo esto no podría desarrollarse hasta no subsanar otros aspectos, a los cuales ya he hecho referencia y que, como factores de un sistema interrelacionado, afectarían el resultado de una de sus partes. Esto es que primero debería resolverse el problema de la estructura salarial y, fundamentalmente, corregirse las irregularidades en la asignación de puestos. Quiero decir con esto que en tanto los servidores públicos no tengan asignado el puesto que corresponde a sus funciones reales y sus percepciones no estén acordes a la evaluación de dicho puesto, cualquier esfuerzo por evaluarlo resultará estéril, ya que no será posible evaluar los resultados que logra en su puesto.

En razón de que hasta principios de este año de 1999 pudo concluirse el Catálogo General de Puestos y aplicarlo, así como tener resultados del programa de Regularización de Puestos Funcionales, fue hasta ese momento cuando se inició el diseño de un nuevo Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el nuevo modelo para la evaluación del desempeño se consideró a todos los servidores públicos operativos, tanto generales como de confianza. Para ello se agruparon los distintos puestos existentes en nueve grupos, cada uno de los cuales se evalúa con un formato distinto; éste contiene las responsabilidades genéricas básicas de los puestos agrupados, a las cuáles debe asignárseles un peso relativo y, posteriormente determinar el grado en que las cumple el servidor público evaluado. Como puede observarse es un modelo simple que, hasta cierto punto, protege la objetividad; cuya condición como ya mencioné, es tener identificadas las funciones y responsabilidades que tiene asignado el servidor público que se evaluará.

Otra experiencia en la materia corresponde al sistema de evaluación del desempeño dirigido a los custodios de los Centros de Prevención y Readaptación Social que opera desde 1994. En ella intervienen los niveles de supervisión directa de los custodios así como de los Directores de los Centros de Prevención y Readaptación Social; además se considera la opinión de los compañeros de trabajo del evaluado. La experiencia presenta aún problemas metodológicos y de confiabilidad, pero se sigue perfeccionando.

En el grupo magisterial si se cuenta con una cultura de evaluación más arraigada. La evaluación forma parte del puntaje con el que los servidores públicos docentes participan en los concursos escalafonarios y, por la experiencia acumulada, es un reflejo bastante fiel del desempeño demostrado. Por tratarse del grupo laboral de mayor número, los resultados son alentadores en un 88%.

A los mandos medios y superiores se les evalúa año con año, a través de reuniones específicas que coordinan los titulares de las dependencias. A su vez, estos, acompañados de sus Directores Generales, son evaluados por el Gobernador del estado, también anualmente. Esta sin embargo es una evaluación que no queda registrada oficialmente, por lo que deberá trabajarse en el futuro en un instrumento que permita sistematizar la información. Llevar a cabo este esfuerzo será imprescindible ya que el proyecto de Reglamento del Sistema Profesional de Carrera contempla los resultados de la evaluación del desempeño, hasta nivel de Director de Área, como parte del puntaje para las promociones de ascenso.

- **Subsistema de Promociones de Ascenso**

Aún cuando lo ubico en último término, es material central y pilar básico del Sistema de Profesionalización; su fundamento y objetivo es el de promover acciones para ofrecer a los servidores públicos un sistema transparente de ascensos y carrera profesional. Es, asimismo, la base estructural de los reglamentos escalafonarios y es interdependiente con relación al Catálogo de Puestos.

La estructura de ascensos escalafonarios o, como se ha denominado en el Gobierno Estatal, estructura del Sistema Profesional de Carrera, la cual se mencionó en el apartado referente al marco jurídico, está asociada al grupo y rama en que están comprendidos los distintos puestos descritos en el Catálogo General y se conforma como una red dinámica e interactiva que señala los posibles puestos de ingreso (pie de rama) y sus diversas posibilidades de ascenso a otros puestos de mayor nivel salarial y jerárquico, a los que se puede acceder una vez satisfechos los requisitos de los mismos. Por este motivo, a la estructura de ascensos escalafonarios se le califica como funcional e interrelacionada.

De esta manera, el Reglamento de Escalafón y el del Sistema Profesional de Carrera, aplicable a los servidores públicos generales el primero y a los de confianza el segundo, deben contemplar y basarse en todos los subsistemas

que integran el Sistema de Profesionalización: Estructura Salarial, Catálogo de Puestos, Capacitación y Desarrollo, Evaluación del Desempeño, y Estructura de Ascensos Escalafonarios.

Un dato relevante en esta materia es que la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, ya predetermina los factores que deben tomarse en cuenta para las promociones de ascenso; estos son: preparación, eficiencia y antigüedad, esta última con el menor peso relativo en el puntaje.

Es importante agregar que tanto en lo que hace a servidores públicos operativos como en aquéllos que ocupan posiciones de mandos medios, no se desea seguir la línea de otras tendencias probadas en países diversos que provocan rigidez e inoperancia, al brindar una seguridad en el trabajo que excede a aquélla que debe ser producto del desempeño honesto y eficiente apoyado en la permanente superación personal y profesional.

Al interior del Sistema de Profesionalización, la línea a seguir es que los servidores públicos estén en condiciones de lograr una carrera ascendente basada en el mérito propio, en la capacitación y en la vocación de servicio; elementos que deben ser evaluados sistemática pero responsablemente en cada etapa de su trayectoria en el servicio.

En este orden de ideas, es de destacar que el Gobierno del Estado de México se ha preocupado por conservar, a través de los años, a sus mandos medios, nivel estratégico de la gestión gubernamental, como lo muestra el promedio de años de antigüedad que tienen en el servicio (70% tienen de entre 6 y 40 años de antigüedad y 45% tienen al menos 15 años). La experiencia y conocimiento del pasado y su integración con los fines de la administración pública, son así valorados y aprovechados de manera completa en los relevos de los titulares del Poder Ejecutivo. Aún más, muchos de los servidores públicos nombrados en cargos de mandos superiores por el Gobernador del estado, Secretarios, Subsecretarios y Directores Generales, son seres humanos comprometidos con el estado al que han brindado sus servicios durante bastantes años, antes de ocupar su cargo actual.

Palabras que anticipan la necesidad de poner en marcha un Sistema de Profesionalización como el que describo son las pronunciadas por García Cárdenas en 1979, en el marco del XI Seminario Internacional Franco-Mexicano, dedicado al estudio de la Administración y Desarrollo de los Servidores Públicos, para apoyar la quinta etapa del Programa de Reforma Administra-

tiva del Gobierno Federal, quien en ese entonces expresó que "... el planteamiento de un sistema civil de carrera, a pesar de que pudiera ser utópico... es... el único acto de coherencia, el único acto de racionalidad final... sin embargo, querer acercarnos a él en un solo paso, de una sola vez, es tan peligroso y utópico, que sería candoroso enunciarlo". Pero a continuación añadía: "No aspirar a él, no pensar que busquemos como objetivo final un propósito de esta naturaleza, es seguir inscribiendo acciones desconcentradas, aisladas, fragmentadas. En última instancia, inútiles dentro de la obligación que tiene el Estado de preparar al servidor público".<sup>26</sup>

En cuanto al concepto que refiere que el Sistema Profesional de Carrera, como se ha denominado en el Estado de México, o Servicio Civil de Carrera, o Servicio Público de Carrera, sea cual sea el nombre que se adopte, es "el cuerpo no político permanente de funcionarios...", que "tiene como finalidad lograr la 'neutralidad política'... de los servidores públicos en el empleo...",<sup>27</sup> viene a caso citar las palabras de la Dra. María del Carmen Pardo, quien sostiene que: "Uno de los problemas que enfrentan los servicios de carrera en la redefinición del entramado estatal, es justamente la pérdida de esta neutralidad".<sup>28</sup>

"Por otra parte, como escribe en un artículo reciente la Secretaria de la Contraloría del Gobierno del Estado de Guanajuato, al distinguir entre las competencias política y pública administrativa, el sistema parece reconocer que existen servidores públicos de dos clases y que solamente los de nivel inferior están sujetos al servicio público de carrera".<sup>29</sup>

Personalmente, desconfío de quien se declara neutral; creo, en cambio que quien se desempeña en el servicio público podrá hacerlo de manera eficiente si está comprometido con ideales político-sociales, no necesariamente partidistas, cuando tiene consciencia de que recibe un sueldo porque hay contribuyentes que lo pagan con sus impuestos, y que es a ellos, a los ciudadanos,

---

<sup>26</sup> Varios autores. "La Administración y el Desarrollo del Personal Público". Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios Núm. 9. México, D.F. 1979. P. 248-249.

<sup>27</sup> MENA Vargas, Apolinar. Comunicación Personal. 1999.

<sup>28</sup> PARDO, Ma. del Carmen. Revista Control Gubernamental, Año VIII, No. 15. Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Enero-junio de 1999.

<sup>29</sup> MORALES Sánchez, Ma. Elena, C.P. Revista Control Gubernamental. Año VIII, No. 15. Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México. Enero-junio de 1999.

a los usuarios de los servicios, a quien se debe, y no a los políticos que coyunturalmente ocuparán puestos calificados como de mandos superiores no sujetos al Sistema Profesional de Carrera.

El Sistema Profesional de Carrera debe manifestarse en la realidad y en la práctica, pero tiene como causa y efecto, a un tiempo, la vocación y el amor al servicio público. Estructurar un régimen profesional de carrera dentro de esta filosofía y llevarlo a la práctica cotidiana asumido por todos quienes intervienen en él, es un compromiso que está fijado en términos de tiempo y eficiencia.

### **3.3.6. Recreación e Integración Familiar**

Brindar a los servidores públicos espacios de esparcimiento para la utilización de su tiempo libre continúa, y deberá continuar siendo uno de los objetivos de la administración pública estatal.

No se trata de suplantar o superponer programas a otros ya existentes, sino de buscar y encontrar aquéllos en que se logre que los servidores públicos tomen conciencia de su ser integral y de que el gobierno los perciba no sólo como entes que trabajan más o menos eficientemente, sino como seres que forman parte de otros grupos, fundamentalmente el familiar, y de la relevancia de que los miembros de ese grupo participen del quehacer y del ambiente laboral que, como una extensión, se produce en las actividades de recreación cultural, deportiva y social propiciadas por quienes los emplean, en este caso el gobierno estatal.

Para llevar a cabo los programas de integración y recreación familiar, se establecen convenios ya sea con dependencias federales, si se solicita su colaboración, tanto como con instituciones y unidades administrativas estatales. De esta manera, intervienen activamente el Instituto de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado y Municipios (ISSEMYM), la Dirección General de Turismo, el Instituto Mexiquense del Deporte así como los sindicatos.

En este ámbito del quehacer de la Dirección General de Desarrollo y Administración de Personal se realizaron, de septiembre de 1993 a junio de 1999, siete exposiciones de alto nivel cultural, 264 eventos culturales (teatro, danza, música, etc.), 37 festivales diversos, 885 funciones de cineclub, 838 viajes turísticos, 9 campamentos infantiles, 21 cursos de verano, 575 torneos deportivos (fútbol, basquetbol, etc.), entre otros. En estas actividades participaron un total de 407,480 personas, tanto servidores públicos como miembros de su grupo familiar quienes se convierten en los principales promotores de las mismas.

### **3.3.7. Planta de Personal**

A junio de 1999, el Poder Ejecutivo del estado cuenta con 104,180 servidores públicos en el sector central y con 110,400 en el auxiliar; los primeros se distribuyeron de la siguiente manera:

- a) 11 mil 832 servidores públicos generales.
- b) 6 mil 840 servidores públicos de confianza.
- c) 14 mil 633 cuerpos de seguridad.
- d) 70 mil 875 maestros.

Esto significa un crecimiento del 170.1% sobre la planta de personal existente en 1981, sin considerar que el dato de que se dispone a esa fecha incluía a los servidores públicos de los tres poderes del estado. Como punto de referencia para el análisis de este incremento puede evaluarse el del crecimiento poblacional en el mismo período, el cual presenta las siguientes cifras:

1981	-	7'802,265 habitantes.
1999	-	13'500,000 habitantes (estimado).
		Crecimiento del 73.03%.

Esto es, que el número de servidores públicos se incrementó un 96.8% más que el de la población del estado.

Para una lectura correcta de las cifras anteriores, debo hacer mención que 97,928 servidores públicos incorporados a las plantillas estatales devienen de los procesos de federalización de servicios educativos y de salud.

De acuerdo con las proyecciones demográficas, es probable que el Estado de México en el año 2010, cuente con una población de 17'000,000 habitantes. Mis previsiones en cuanto al número de servidores públicos que deberían conformar la planta de personal del Poder Ejecutivo en ese mismo año es de 150 mil servidores públicos.